

RIVISTA  
TRIMESTRALE  
DI DIRITTO  
DELL'ECONOMIA

RASSEGNA  
DI  
DOTTRINA  
E  
GIURISPRUDENZA

COMITATO DI DIREZIONE

M. ANDENAS - F. CAPRIGLIONE - V. LEMMA  
M. PELLEGRINI - A. SACCO GINEVRI - M. SEPE  
V. TROIANO - A.F. URICCHIO

Supplemento al n. 2/2025

ISSN: 2036 - 4873

# RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

---

[WWW.RTDE.LUISS.IT](http://WWW.RTDE.LUISS.IT)

La sede della Rivista è presso  
la Fondazione G. Capriglione  
Onlus, Università Luiss G. Carli,  
Viale Romania 32, 00197 Roma.

## *Comitato di Direzione*

M. Andenas - F. Capriglione - V. Lemma - M. Pellegrini - A. Sacco Ginevri - M. Sepe -  
V. Troiano - A.F. Uricchio

## *Direttore Responsabile*

F. Capriglione

## *Comitato Editoriale*

F. Affinito - G. Alfano - N. Casalino

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere  
riprodotti dalla Fondazione G. Capriglione Onlus su altre  
proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

*Autorizzazione n. 136/2009, rilasciata dal Tribunale di Roma in data 10 aprile 2009.*

## COMITATO SCIENTIFICO

E. Bani, P. Benigno, R. Bifulco, A. Blandini, M. Brogi, R. Calderazzi, M. Clarich, R. Cocozza, G. Colavitti, G. Conte, P.E. Corrias, C.G. Corvese, M. De Poli, G. Desiderio, L. Di Donna, F. Di Porto, V. Donativi, P. Gaggero, F. Guarracino, I. Ingravallo, S. Landini, R. Lener, E.M. Lombardi, P. Lucantoni, L. Ludovici, A. Mauro, N. Lupo, G. Melis, A. Miglionico, A. Mangione, G. Martina, R. Miccù, A. Minto, F. Moliterni, G. Napolitano, M. Passalacqua, C. Pistocchi, M. Rabitti, F. Rasi, P. Reichlin, I. Sabbatelli, A. Sciarrone Alibrandi, D. Siclari, A. Urbani, P. Valensise, A. Zimatore

### REGOLE DI AUTODISCIPLINA PER LA VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI

Al fine di assicurare uno standard elevato della qualità scientifica dei contributi pubblicati, nel rispetto dei principi di integrità della ricerca scientifica, la Rivista adotta un modello di revisione dei manoscritti che contempla il referaggio tra pari a doppio cieco (*double blind peer review*).

I contributi inviati alla Rivista sono oggetto di esame da parte di due valutatori individuati all'interno di un elenco, periodicamente aggiornato, di Professori ordinari, associati e ricercatori. L'assegnazione è effettuata dal Comitato di Direzione in accordo con il Direttore Responsabile tenendo conto delle aree di competenza di ciascun revisore e in assenza di conflitti di interessi con l'autore/l'autrice del contributo.

Il contributo è trasmesso dal Comitato editoriale ai referees in forma anonima, unitamente ad una scheda di valutazione.

A seguito del referaggio, attraverso comunicazione da parte del Comitato editoriale, l'Autore riceve la scheda contenente il parere anonimo reso dai valutatori. Se i valutatori si esprimono a favore della pubblicazione senza modifiche, il contributo è avviato alla pubblicazione. Se anche uno solo dei valutatori si esprime a favore della pubblicazione subordinandola a modifiche, i rilievi così formulati sono trasmessi all'Autore (sempre in forma anonima). Nel caso in cui l'Autore decida di uniformarsi, egli trasmette il contributo modificato al Comitato editoriale che, su indicazione del Comitato di Direzione, può inoltrarlo di nuovo al valutatore oppure procedere direttamente alla pubblicazione. In caso di valutazione finale positiva, il contributo è avviato alla pubblicazione; in caso contrario, il Comitato di Direzione valuta se rifiutare il contributo o procedere a un'ulteriore fase di revisione.

In ogni caso, in presenza di pareri dissenzienti tra i valutatori, il Comitato di Direzione si assume la responsabilità di procedere alla pubblicazione, previo parere di un componente del Comitato scientifico scelto *ratione materiae*. Qualora entrambi i valutatori esprimano parere negativo alla pubblicazione, il contributo viene rifiutato a meno che il Direttore non ne autorizzi la pubblicazione se ritiene che esso soddisfi gli standard scientifici della Rivista.

Per ogni ulteriore chiarimento si rinvia al Codice Etico pubblicato sul sito internet della Rivista.

***I CONTRIBUTI DEL PRESENTE FASCICOLO SONO STATI VALUTATI DA:***

Antonio Blandini - Caterina Pistocchi

**TEMI E PROBLEMI**

**DI**

**DIRITTO DELL'ECONOMIA**

Publicazione degli atti del Convegno di presentazione del volume

“Il declino delle democrazie liberali” di Francesco Capriglione

tenutosi il 20 novembre 2025 presso

l'Università Luiss Guido Carli di Roma

*a cura di Valerio Lemma*

## INDICE

VALERIO LEMMA – <i>Presentazione</i> (Introduction).....	1
FRANCESCO DI CIOMMO – <i>Mercato, potere economico e democrazia: il diritto privato di fronte alla ridefinizione degli equilibri istituzionali</i> (Market, Economic Power and Democracy: Private law in the reconfiguration of institutional balances).....	3
ARISTIDE POLICE – <i>Le democrazie liberali tra crisi del modello statunitense e ripensamento del patto Atlantico. Riflessioni a partire dal volume di Francesco Capriglione</i> (Liberal Democracies Between the Crisis of the U.S. Model and the rethinking of the North Atlantic Treaty: reflections on the volume by Francesco Capriglione).....	11
PIERLUIGI CIOCCA – <i>Commento a F. Capriglione, Il declino delle democrazie liberali</i> (Reflections on F. Capriglione, The decline of liberal democracies).....	21
SERGIO FABBRINI – <i>Un commento al volume di Francesco Capriglione, Il declino delle democrazie liberali</i> (Reflections on Francesco Capriglione’s “The decline of liberal democracies”).....	26
GIANCARLO MONTEDORO – <i>La crisi delle democrazie liberali: riflessioni a partire da un libro di Francesco Capriglione</i> (The crisis of liberal democracies: reflections arising from the book by Francesco Capriglione).....	34
FRANCESCO CAPRIGLIONE – <i>Riflessioni conclusive</i> (Concluding Remarks).....	53

## COMUNICAZIONI

GIANFRANCO ALFANO – <i>Geopolitical Risk e resilienza del settore bancario europeo</i> (Geopolitical risk and European banking sector’s resilience).....	68
MARCO BODELLINI, GLORIA POLETTI – <i>L’impatto delle tensioni geopolitiche sulle banche</i> (The impact of geopolitical tensions on banks).....	83
ANTONIO DAVOLA – Le “iniziative di 28° regime” come tecniche di integrazione normativa e strategie di posizionamento geopolitico (The “28th Regime initiatives” as normative integration techniques and strategies for geopolitical positioning).....	103
EDOARDO DE CHIARA – <i>Il mutamento del contesto geopolitico ed i riflessi sul sistema giuridico: sintetiche osservazioni a margine di un recente volume monografico</i> (The change in the geopolitical context and its impact on the legal system: concise observations on the margins of a recent monographic volume).....	127
RENATO IBRIDO – <i>“Errori di calcolo”: forza e diritto nelle dinamiche geopolitiche di potenza</i> (“Errors of calculation”: force and law in the geopolitical dynamics of power).....	138
VALERIO LEMMA – <i>A proposito del declino delle democrazie liberali e dell’intervento pubblico nell’economia reale</i> (On the decline of liberal democracies and public intervention on the real economy).....	174
ANDREA MIGLIONICO – <i>La posizione del Regno Unito nell’assetto geopolitico mondiale: verso un ritorno nell’UE?</i> (The position of the United Kingdom in the global geopolitical order: Towards a return to the EU?).....	189
FEDERICO RIGANTI – <i>Le democrazie liberali tra welfare e mercato</i> (Liberal democracies between the welfare and the market).....	207

## PRESENTAZIONE

### *(Introduction)*

1. La pubblicazione del presente supplemento mi offre l'occasione per esprimere, anzitutto, un sentito ringraziamento al Prof. Francesco Capriglione, mio Maestro, che mi ha concesso l'opportunità di introdurre questi scritti. Ancora una volta, Egli mi dà la possibilità di cogliere uno degli insegnamenti che - da sempre - hanno inciso profondamente sulla mia crescita e - per sempre - alimenteranno il mio impegno di seguire il suo esempio umano ed accademico; mi riferisco all'esempio di costante passione e rigore con cui Egli ha seguito nel tempo l'evoluzione del diritto dell'economia verso orizzonti sempre più ampi e consapevoli della complessità del reale.

Il volume dedicato al "declino delle democrazie liberali" segna, in tale prospettiva, un passaggio significativo. Esso mostra come non sia più possibile concepire il diritto dell'economia quale sapere autosufficiente, neutrale, separato dalle dinamiche del potere e dalle trasformazioni dei loro rapporti coi territori. Pertanto, l'ordinamento giuridico rivela, piuttosto, un framework particolarmente complesso, rappresentando la sintesi logica di tensioni profonde, nelle quali si intrecciano mercato, istituzioni e nuove forme di esercizio del potere.

In tale contesto, la lettura del volume ha dato vita ad un confronto scientifico sviluppatosi attorno a questioni variegata, offrendo riflessioni che, pur nella diversità degli approcci, convergono verso la comune esigenza di confrontarsi con scenari e dinamiche di nuovo tipo, nei quali denota peculiare centralità la configurazione di nuovi pensieri e nuove azioni politiche. Da qui la possibilità di presentare una raccolta di studi nella quale alcuni autori si sono misurati con l'incidenza crescente dei fattori geopolitici, con la trasformazione dei rapporti tra pubblico e privato, nonché con la rinnovata centralità dell'intervento statale nell'economia reale. In un contesto

storico segnato da mutamenti rapidi della situazione economica e da diffuse incertezze nella individuazione degli orientamenti della politica, i contributi raccolti nel Supplemento offrono soluzioni che vanno oltre la mera cognizione degli eventi più recenti e dei loro riflessi giur-economici. A ben considerare, si versa in presenza di riflessioni che sollecitano una ampia revisione dei profili distonici che, nel presente, incidono sugli equilibri complessivi del sistema economico giuridico globale, turbato da eventi (conflitti bellici, dinamiche demografiche, sconvolgimenti sociali) i cui effetti sono destinati a cambiare l'ordine mondiale.

Va da sé che la lettura di queste pagine potrebbe sollecitare ancora nuovi approfondimenti, non solo in ordine al superamento delle criticità che si susseguono nel presente, ma anche con riguardo alle possibili linee di sviluppo di una ricerca giuridica chiamata a confrontarsi con scenari in continua trasformazione. Forse la speranza di suscitare un interesse siffatto è alla base dell'intento avuto di mira dal prof. Capriglione nell'affrontare questo suo ultimo lavoro, di intravedere cioè la possibilità di dar corso ad un nuovo umanesimo che consenta di superare le sfide sottese all'obiettivo di riaffermare i valori nei quali ci induce a credere la nostra formazione culturale, valori che si compendiano nel rispetto della dignità delle persone e nella promozione della massimizzazione del benessere sociale.

È in questa prospettiva che questo supplemento viene presentato al lettore: non come esito conclusivo, ma come consolidamento di una riflessione *in itinere*, aperta ad altri contributi della comunità scientifica e orientata a stimolare, con rinnovata consapevolezza, nuove traiettorie del diritto dell'economia nel tempo presente.

**Valerio Lemma**

*Ordinario di diritto dell'economia*

*nell'Università degli Studi di Roma "Guglielmo Marconi"*

**MERCATO, POTERE ECONOMICO E DEMOCRAZIA:  
IL DIRITTO PRIVATO DI FRONTE  
ALLA RIDEFINIZIONE DEGLI EQUILIBRI ISTITUZIONALI \***

*(Market, Economic Power and Democracy:  
Private law in the reconfiguration of institutional balances)*

**ABSTRACT:** *L'articolo esamina la trasformazione degli equilibri tra mercato, potere economico e democrazia nelle società contemporanee, evidenziando come la globalizzazione, la finanziarizzazione e lo sviluppo tecnologico abbiano rafforzato il ruolo di grandi attori economici privati a scapito della centralità dello Stato. Tale dinamica ha prodotto nuove asimmetrie tra potere pubblico e privato, incidendo sulla sovranità e sulla capacità delle istituzioni democratiche di governare l'economia. In questo contesto, il diritto privato emerge non solo come strumento regolativo, ma come fattore determinante nella distribuzione della ricchezza e del potere, potendo contribuire al riequilibrio degli assetti istituzionali e alla ridefinizione del rapporto tra mercato e democrazia.*

*The article examines the transformation of the balance between markets, economic power, and democracy in contemporary societies, highlighting how globalization, financialization, and technological development have strengthened the role of large private economic actors at the expense of the centrality of the state. This dynamic has generated new asymmetries between public and private power, affecting sovereignty and the capacity of democratic institutions to govern the economy. In this context, private law emerges not only as a regulatory tool but also as a key factor in the distribution of wealth and power, with the potential to contribute to the rebalancing*

---

\* Contributo approvato dai revisori.

*of institutional arrangements and to the redefinition of the relationship between market and democracy.*

**SOMMARIO:** 1. Problematiche attuali delle democrazie liberali - 2. Potere economico globale e trasformazione della sovranità - 3. Il ruolo del diritto privato nel riequilibrio istituzionale.

1. Negli ultimi anni il dibattito giuridico ed economico ha progressivamente riconosciuto l'esistenza di una tensione crescente all'interno degli ordinamenti delle democrazie liberali. Tale tensione non riguarda soltanto la sfera politica o istituzionale, ma investe in modo sempre più evidente l'assetto complessivo dei rapporti tra economia e mercato, tra autonomia privata e potere pubblico. In questo quadro si colloca la riflessione sviluppata nel volume di Francesco Capriglione dedicato al declino delle democrazie liberali, che offre una chiave interpretativa particolarmente efficace per comprendere la trasformazione degli equilibri che hanno caratterizzato l'ordine politico ed economico dell'Occidente negli ultimi decenni.

Il contributo di Capriglione invita a considerare la crisi delle democrazie liberali non come un fenomeno esclusivamente statuale, ma come il risultato di una più ampia trasformazione dei rapporti tra istituzioni, mercati e poteri economici. La democrazia liberale, nella sua configurazione storica, si è sviluppata infatti all'interno di un sistema nel quale lo Stato manteneva un ruolo centrale nella definizione delle regole economiche e nella gestione dei principali strumenti di governo dell'economia, anche quando esso riconosceva ampi spazi all'autonomia privata. Pertanto, sinora, il mercato e l'iniziativa privata operavano entro un quadro istituzionale che, pur riconoscendo talune significative libertà agli attori economici, attribuiva allo Stato una funzione di indirizzo e di controllo dell'attività economica.

Negli ultimi decenni questo equilibrio si è progressivamente modificato. L'evoluzione dei mercati finanziari, l'intensificazione dei processi di globalizzazione e

le trasformazioni tecnologiche hanno contribuito a ridisegnare i rapporti tra potere economico e potere politico. In tale contesto, l'espansione delle dinamiche finanziarie e monetarie ha prodotto una crescente disponibilità di capitale su scala globale, favorendo la formazione di grandi gruppi economici capaci di operare su dimensioni transnazionali e di esercitare un'influenza significativa sugli equilibri geopolitici.

Questa evoluzione ha inciso profondamente sugli assetti tradizionali delle democrazie liberali, come chiarisce il Prof. Capriglione. Il modello istituzionale costruito nel corso del Novecento presupponeva una distribuzione relativamente equilibrata dei poteri tra Stato, mercato e società, mentre oggi si assiste ad una crescente concentrazione di risorse economiche in capo a soggetti privati globali che ha tuttavia modificato tale configurazione, determinando nuove forme di asimmetria tra attori pubblici e attori privati.

Il problema, dunque, non riguarda soltanto la stabilità dei sistemi politici, ma investe la struttura stessa di rapporti giuridici che danno contenuto all'economia. Invero, le democrazie liberali si trovano oggi a confrontarsi con un contesto nel quale i centri di potere economico non coincidono più necessariamente con i confini degli Stati e nel quale le decisioni economiche rilevanti possono essere assunte da soggetti che operano al di fuori dei tradizionali circuiti di responsabilità politica.

In questa prospettiva, la riflessione sul declino delle democrazie liberali proposta dal prof. Capriglione si intreccia inevitabilmente con l'analisi delle trasformazioni del capitalismo contemporaneo e con la necessità di comprendere in che modo il diritto privato possa contribuire alla ricomposizione degli equilibri di matrice liberale.

2. La trasformazione degli assetti economici globali ha inciso in modo significativo sulla nozione stessa di sovranità. Non a caso, il modello statale stesso si fondava sull'idea che lo Stato costituisse il principale centro di produzione delle

decisioni politiche ed economiche rilevanti. Oggi, invece, l'integrazione dei mercati finanziari e l'espansione delle imprese multinazionali stanno progressivamente ridimensionando questa centralità.

L'economia globalizzata ha favorito l'emergere di attori economici privati dotati di risorse finanziarie, capacità tecnologiche e infrastrutture organizzative tali da collocarli su un piano di influenza comparabile, e talvolta superiore, rispetto a quello di molti Stati. Alcune grandi imprese tecnologiche e finanziarie operano oggi su scala planetaria, gestendo flussi di capitale, dati e conoscenze che trascendono i confini nazionali e, quindi, i limiti e i controlli apposti dagli Stati stessi.

Questo mutamento ha prodotto un progressivo slittamento degli equilibri tra ordine giuridico e ordine economico. Se nel modello classico della democrazia liberale, il diritto si confrontava con un mercato concepito come uno spazio regolato dalle istituzioni pubbliche, nel contesto contemporaneo si osserva una crescente capacità dell'autonomia privata (dei grandi attori economici) di incidere direttamente sulle condizioni operative dei mercati e, in alcuni casi, di orientare le scelte delle stesse istituzioni pubbliche.

Il fenomeno appare particolarmente evidente nel settore tecnologico e finanziario, dove la concentrazione di capitale e la disponibilità di infrastrutture digitali hanno consentito ad alcune imprese di acquisire una posizione di rilievo strategico e, per l'effetto, di dominare gli assetti negoziali che si registrano nei mercati in cui opera. In altri termini, la combinazione tra potere finanziario e controllo delle tecnologie ha generato nuove forme di influenza economica e geopolitica che si riflettono inevitabilmente sugli equilibri istituzionali.

Un esempio emblematico di tale trasformazione è rappresentato da alcune vicende che hanno recentemente coinvolto grandi imprese globali e i loro vertici. In tali contesti emerge con chiarezza la capacità di singoli attori economici di mobilitare risorse finanziarie di dimensioni tali da risultare comparabili con quelle di interi sistemi statali. La deliberazione di piani di remunerazione di entità straordinaria per

gli amministratori di grandi società tecnologiche non costituisce soltanto un episodio di governance societaria, ma rappresenta un segnale del mutamento degli equilibri di potere nel capitalismo contemporaneo.

In queste situazioni il problema non riguarda esclusivamente la distribuzione della ricchezza o la struttura dei compensi manageriali. Piuttosto, tali vicende rendono visibile la crescente difficoltà del diritto nel mantenere un ruolo centrale nella definizione delle dinamiche negoziali. La possibilità, per grandi imprese private, di riorganizzare la propria struttura societaria o di modificare la propria localizzazione giuridica al fine di sottrarsi a determinati contesti regolatori evidenzia la mobilità del potere economico nel sistema globale. Ciò, ovviamente travalica la tradizionale problematica della scelta della legge applicabile ai contratti e dell'individuazione del foro competente a dirimere le eventuali controversie.

Si tratta, infatti, di cogliere l'indicazione sottesa al lavoro del prof. Capriglione, secondo cui la sovranità, in questo scenario, appare sottoposta a una pressione crescente, in quanto gli Stati continuano a esercitare funzioni essenziali di regolazione e di garanzia dei diritti, ma si trovano al tempo stesso a confrontarsi con soggetti economici dotati di capacità di influenza senza precedenti. Ne deriva una trasformazione degli equilibri istituzionali che investe tanto il piano internazionale quanto quello interno agli ordinamenti nazionali.

La questione centrale diventa allora quella di comprendere se e in quale misura il diritto possa contribuire a riequilibrare questi rapporti di forza, evitando che la concentrazione del potere economico privato comprometta il funzionamento delle istituzioni democratiche.

3. La trasformazione degli equilibri economici globali investe in modo diretto anche il diritto privato, che costituisce l'insieme degli strumenti giuridici attraverso i quali si organizzano i rapporti economici fondamentali della società.

Nel confrontarsi col ragionamento del prof. Capriglione viene alla mente la tradizione giuridica secondo cui il diritto privato poteva essere interpretato come il sistema di regole che disciplina i rapporti tra soggetti privati, garantendo l'autonomia contrattuale, la tutela della proprietà e la stabilità degli scambi. Sicché, in una prospettiva più ampia, sembra possibile confrontarsi con l'ipotesi secondo cui il diritto privato potrebbe oggi contribuire a definire le modalità attraverso cui la ricchezza viene organizzata e distribuita all'interno dell'economia.

Da qui, la proiezione del ragionamento verso le categorie fondamentali del diritto privato (la proprietà, il contratto, la responsabilità, etc.), le quali costituiscono le strutture giuridiche attraverso cui beni, risorse e idee vengono trasformati in asset economici suscettibili di generare valore. In questo senso il diritto non si limita a regolare l'attività economica dall'esterno, ma partecipa direttamente alla costruzione del capitale in una prospettiva funzionale alle esigenze della società civile.

A ben considerare, il processo di finanziarizzazione dell'economia globale rende particolarmente evidente questa dimensione costitutiva del diritto. La capacità di trasformare diritti patrimoniali, informazioni e innovazioni tecnologiche in strumenti finanziari dipende in larga misura dalle tecniche giuridiche che consentono di attribuire titolarità, garantire trasferibilità e assicurare protezione giuridica a tali risorse. Queste strutture giuridiche non sono neutre rispetto alla distribuzione del potere economico. Al contrario, esse contribuiscono a definire chi possa accedere alle opportunità offerte dal mercato e in quali condizioni. Invero, la protezione della proprietà, la configurazione dei diritti patrimoniali e le regole di governance societaria incidono direttamente sulla formazione delle grandi concentrazioni di ricchezza che caratterizzano l'economia contemporanea.

Da questa prospettiva, il diritto privato appare come uno degli ambiti nei quali si manifesta in modo più evidente la crisi della relazione tra diritto e potere economico, in quanto le istituzioni non si limitano a registrare l'esistenza di rapporti

economici di forza, ma si sottraggono alla loro ridefinizione in termini compatibili con l'organizzazione sociale delle democrazie liberali.

Proprio per questa ragione il diritto privato può assumere un ruolo significativo nel riequilibrio degli assetti istituzionali quivi indicati, per cui una sostanziale valorizzazione delle tecniche giuridiche attraverso cui si organizzano i rapporti patrimoniali potrebbe incidere sulle modalità di formazione e di distribuzione della ricchezza, contribuendo a ricomporre alcune delle tensioni generate dalla crescente concentrazione del potere economico.

Ciò non implica necessariamente una riduzione dell'autonomia privata o una limitazione dell'iniziativa economica. Piuttosto, si tratta di riconoscere che le categorie fondamentali del diritto privato costituiscono uno spazio nel quale è possibile intervenire per orientare lo sviluppo economico verso forme più equilibrate e compatibili con il funzionamento delle istituzioni democratiche.

Pertanto, dalla posizione testé indicata, si può cogliere un aspetto del declino delle democrazie liberali che appare oggi strettamente connesso alla trasformazione dei rapporti tra economia e politica, dovuta alle difficoltà con cui quest'ultima affronta i maggiori centri di potere economico privato, cui corrisponde la pressione dovuta al superamento degli equilibri sui quali si era fondato il modello istituzionale sviluppatosi nel corso del Novecento.

In questo scenario il diritto è chiamato a confrontarsi con una duplice sfida: da un lato esso deve continuare a garantire le condizioni di funzionamento dei mercati e la tutela dell'autonomia privata, che rappresentano elementi essenziali delle società liberali; dall'altro, deve invece interrogarsi sulle modalità attraverso cui le proprie categorie contribuiscono alla formazione e alla distribuzione del potere economico.

Per questa ragione, una riflessione sul declino delle democrazie liberali può contribuire alla ricomposizione degli equilibri tra mercato e istituzioni democratiche, in quanto anche il diritto privato potrebbe assumere un ruolo costruttivo, nel

delineare un nuovo equilibrio tra autonomia economica e responsabilità politica. Donde, l'occasione per una rinnovata riflessione volta a ricomporre, in forme nuove, il rapporto tra mercato e democrazia.

**Francesco Di Ciommo**

*Ordinario di diritto privato*

*nell'Università degli Studi di Roma "Luiss – Guido Carli"*

**LE DEMOCRAZIE LIBERALI TRA CRISI DEL MODELLO  
STATUNITENSE E RIPENSAMENTO DEL PATTO ATLANTICO.  
RIFLESSIONI A PARTIRE DAL VOLUME DI  
FRANCESCO CAPRIGLIONE \***

*(Liberal Democracies Between the Crisis of the U.S. Model and the  
rethinking of the North Atlantic Treaty.*

*Reflections on the volume by Francesco Capriglione)*

**ABSTRACT:** *L'articolo analizza la crisi delle democrazie liberali attraverso la parabola del modello statunitense e il progressivo indebolimento del Patto Atlantico. Il declino si manifesta nell'erosione dei checks and balances, nella crisi della rule of law e nella difficoltà delle istituzioni di governare trasformazioni economiche e geopolitiche globali. Parallelamente, la torsione della politica estera americana e la messa in discussione dell'alleanza euro-atlantica evidenziano un mutamento nei rapporti tra diritto, forza e ordine internazionale. In questo contesto, l'Europa è chiamata a ridefinire il proprio ruolo, mentre il diritto pubblico e le istituzioni democratiche restano centrali nel tentativo di ricomporre gli equilibri e rilanciare il progetto liberale.*

*The article examines the crisis of liberal democracies through the trajectory of the United States model and the progressive weakening of the North Atlantic Treaty. This decline is reflected in the erosion of checks and balances, the crisis of the rule of law, and the difficulty of institutions in governing global economic and geopolitical transformations. At the same time, the shift in U.S. foreign policy and the questioning of the Euro-Atlantic alliance reveal a transformation in the relationship between law, power, and the international order. In this context, Europe is called upon to redefine*

---

\* Contributo approvato dai revisori.

*its role, while public law and democratic institutions remain central to efforts aimed at restoring equilibrium and revitalizing the liberal project.*

**SOMMARIO:** 1. Oggetto, metodo, tono del lavoro di Francesco Capriglione - 2. Crisi della democrazia statunitense e del patto Atlantico - 3. Diritto, politica e prospettive europee.

1. Il recente volume di Francesco Capriglione, *Il declino delle democrazie liberali*, si colloca nel cuore di uno dei nodi più problematici del nostro tempo: la capacità delle istituzioni democratiche di reggere alla prova di trasformazioni economiche, sociali e geopolitiche di intensità inedita.

La riflessione dell'Autore prende le mosse da un interrogativo solo apparentemente circoscritto - il senso degli accadimenti che vedono come protagonisti, da un lato, gli Stati Uniti d'America e, dall'altro, la restante parte del pianeta - ma ne fa il punto di avvio per un'indagine di respiro sistemico, che investe l'intero impianto dell'ordine liberale contemporaneo.

Già dalle pagine introduttive, Capriglione chiarisce che l'obiettivo non è di fornire una cronaca degli eventi politici più recenti, né di limitarsi a una denuncia delle derive illiberali di alcuni governi. Il volume propone invece una chiave di lettura che intreccia diritto, economia e geopolitica, così da evidenziare come il declino delle democrazie liberali si manifesti, prima ancora che in rotture formali, in una progressiva perdita della capacità ordinante delle istituzioni democratiche: nella difficoltà di regolare i mercati globali, di presidiare i diritti fondamentali in contesti fortemente asimmetrici, di mantenere in equilibrio poteri che tendono a concentrarsi in centri decisionali sottratti al circuito della rappresentanza.

In questo quadro, la scelta di assumere la vicenda statunitense come osservatorio privilegiato non risponde solo alla tradizionale centralità degli Stati Uniti nell'immaginario liberale, ma riflette la convinzione che proprio l'esperienza americana costituisca - per ragioni storiche e sistematiche - il paradigma della

democrazia liberale contemporanea. Dal gesto simbolico della “rivolta del tè” alla costruzione di un sofisticato sistema di checks and balances, fino al consolidamento di un modello di mercato regolato capace di coniugare crescita e coesione sociale, la democrazia statunitense è stata a lungo percepita come un punto di riferimento anche per gli ordinamenti europei. È dunque nello “scarto” tra questo modello ideale e la parabola più recente della politica americana che Capriglione individua un primo segnale del declino.

La lettura del volume restituisce, a chi conosce il percorso scientifico e civile dell’Autore, un’impressione che merita di essere sottolineata. Capriglione ha sempre accompagnato l’esercizio della critica con un marcato “ottimismo della volontà”: una propensione a guardare alle crisi come a momenti di ricostruzione, e non soltanto come a passaggi regressivi. Chi lo ha incontrato sin dagli anni della propria formazione universitaria ne ha potuto cogliere la fiducia nel ruolo del diritto, delle istituzioni e della cultura giuridica nel dare forma a scenari migliori di quelli ereditati. In questo senso, il tono che attraversa molte pagine del libro - intriso di preoccupazione, talora di autentico disorientamento - appare tanto più significativo quanto più sembra discostarsi da questa inclinazione originaria.

Non si tratta, si badi, di un pessimismo “di scuola”, né di una chiusura al futuro. Il volume non indulge mai a prospettive apocalittiche, né predica l’inevitabilità di un collasso delle democrazie liberali. Piuttosto, la perdita di ottimismo che vi si coglie è il riflesso della serietà dell’oggetto preso in esame: una crisi che investe nel profondo non solo il funzionamento delle istituzioni democratiche, ma anche le premesse geopolitiche e valoriali sulle quali si è retto l’ordine occidentale del secondo dopoguerra.

In questo contesto, la collocazione del libro all’interno di un percorso di studi e di ricerca che ha contribuito a plasmare l’identità di una scuola di diritto assume una valenza particolare. La presentazione del volume in un ambiente accademico dove l’insegnamento di Capriglione ha segnato intere generazioni di studenti e

studiose, e continua a rappresentare una componente essenziale dell'offerta formativa, consente di cogliere il tratto più intimamente "civile" di questa riflessione: essa nasce non solo dal giurista attento alle categorie del diritto pubblico e dell'economia, ma anche dal maestro che guarda con responsabilità al futuro delle istituzioni e dei mercati nei quali le nuove generazioni saranno chiamate a operare.

L'impressione che deriva da una lettura concentrata del testo - quasi "di un fiato" - è quella di un itinerario che guida il lettore dal caso americano verso un più ampio ripensamento del rapporto tra politica e diritto, tra forza e norma, tra sicurezza e libertà. Il declino delle democrazie liberali, in questo senso, non è solo un titolo suggestivo, ma la cifra di un cambiamento di paradigma che interroga direttamente la cultura del diritto pubblico e chiama in causa, in modo ineludibile, il ruolo della politica nella costruzione e nella manutenzione dell'ordine democratico.

2. Se il fulcro dell'analisi di Capriglione è rappresentato dalla parabola più recente della democrazia statunitense, ciò dipende dalla consapevolezza che è proprio nella casa madre della democrazia liberale che il declino si rende più vistoso. La presidenza Trump - e, più in generale, la stagione politico-istituzionale a cui essa si ricollega - è assunta dall'Autore come un laboratorio in cui si rivelano, in forma plastica, alcune linee di tendenza destinate a incidere sul profilo stesso della democrazia costituzionale.

Il primo profilo riguarda l'indebolimento del sistema dei checks and balances, ossia di quel reticolo di pesi e contrappesi che, fin dalle origini, ha costituito il nucleo della forma di governo statunitense. Capriglione mostra come, in una fase segnata da forti polarizzazioni politiche e da un uso intensivo degli strumenti di comunicazione diretta con l'opinione pubblica, la fisiologia dei poteri di controllo - parlamentari, giudiziari, amministrativi - possa risultare gravemente compromessa. Laddove le logiche di appartenenza politica prevalgono sull'idea di limite istituzionale, e la fedeltà alla leadership si sostituisce alla responsabilità verso la

Costituzione, il bilanciamento fra poteri cede il passo a forme di verticalizzazione che alterano l'equilibrio originario.

In questo quadro, l'erosione della *rule of law* assume un significato che va ben oltre la constatazione di singole violazioni o forzature. Il punto, come ben evidenzia il volume, non è soltanto la conformità formale degli atti ai procedimenti previsti dall'ordinamento, ma la tenuta di una cultura del limite che riconosce l'esistenza di regole non negoziabili a tutela dei diritti e delle minoranze. Quando il diritto è percepito come un ostacolo da aggirare, e non come lo spazio entro cui si misura la legittimità dell'azione di governo, la democrazia liberale perde una parte essenziale della sua identità.

La crisi della democrazia statunitense non è però confinata alla dimensione interna. Capriglione insiste su un secondo profilo, di natura geopolitica, che merita particolare attenzione da parte del diritto pubblico europeo: la torsione della proiezione esterna americana e la conseguente rottura del patto Atlantico. Per la generazione dell'Autore - e, in parte, anche per quella successiva - l'ordine globale in cui si collocava l'esperienza europea era dato quasi per scontato: un assetto fondato su un patto militare e politico che garantiva sicurezza, stabilità e cooperazione tra le due sponde dell'Atlantico.

Il Professor Capriglione e tutti noi abbiamo vissuto in un mondo in cui l'assetto complessivo delle relazioni geopolitiche che riguardava il nostro paese o meno si fondava sul patto Atlantico, sulla sicurezza.

Tra l'altro il volume, come avranno visto molti di voi, è siglato Anzio luglio 25 nella sua prefazione e concluso sempre ad Anzio nel settembre 25 e voglio ricordare che Anzio è il luogo dello sbarco, il luogo che segnala come questo patto Atlantico sia costituito di persone, di sforzi, di sangue, di impegno, di vicinanza, di un popolo ad un altro e di tanti popoli assieme. Al declino della democrazia liberale in questo volume si affianca il declino, o meglio, la rottura di un patto. E questa rottura di un patto viene ripercorsa in più punti, ricordando anche tanti studi e tanti

approfondimenti relativi alla rottura di altre illusioni felici. Il patto Atlantico non è stato, nella lettura di Capriglione, una mera costruzione giuridico-istituzionale, ma un patto tra popoli, attraversato da una profonda convinzione circa la comunanza di valori e di destino.

È in questo contesto che la torsione recente della politica estera statunitense assume il significato di una vera e propria rottura. La messa in discussione dell'affidabilità dell'impegno americano nella difesa collettiva, il disallineamento rispetto alle tradizionali linee di cooperazione multilaterale, il ricorso a logiche di potenza che non tengono conto delle ricadute sull'alleanza con l'Europa, sono letti come sintomi di un indebolimento del legame politico e morale che sorreggeva l'ordine atlantico. La crisi del patto si affianca così al declino delle democrazie liberali, non solo come esito, ma anche come fattore di accelerazione di processi disgregativi.

Nella ricostruzione proposta da Capriglione, la vicenda ucraina rappresenta un caso esemplare di questa trasformazione. Non tanto per la cronaca degli eventi, quanto per ciò che essi rivelano circa il rapporto tra democrazia e autocrazia in un contesto in cui la forza militare e la pressione economica tornano a essere strumenti ordinari di politica internazionale.

La plausibilità di una "sostanziale resa" di un Paese aggredito - prefigurata dall'Autore ben prima di alcune recenti evoluzioni del quadro negoziale - segnala il rischio che la logica della sicurezza e della realpolitik prevalga stabilmente sulla tutela dei principi che avevano legittimato l'ordine liberale del dopoguerra.

È evidente, in questo scenario, come il diritto sia chiamato a ripensare le proprie categorie. L'idea stessa di forza legittima - che sta al fondamento del monopolio statale della coazione e, in chiave internazionale, dei meccanismi di sicurezza collettiva - si trova sottoposta a tensioni inedite. Capriglione non propone una negazione della forza, che sarebbe illusoria, ma invita a interrogarsi sulla sua forma di esercizio, sui limiti che ne circoscrivono l'impiego, sulle condizioni in presenza delle quali essa può dirsi ancora al servizio della protezione dei diritti e non

della loro compressione. La crisi del patto Atlantico, in questo senso, non è soltanto una questione di alleanze militari, ma l'indice di un più ampio smarrimento circa il rapporto tra forza e diritto nell'ordine internazionale.

L'Europa si trova così collocata in un territorio incerto: da un lato, la progressiva dissoluzione di un quadro di garanzia esterna che ha costituito per decenni una componente essenziale della sua sicurezza; dall'altro, la necessità di misurarsi con una responsabilità che non può più essere delegata. In controluce, nel volume di Capriglione, emerge la domanda su quale possa essere il ruolo dell'Unione Europea in un mondo in cui il tradizionale ombrello atlantico appare incrinato: se l'Europa saprà sviluppare una propria capacità di decisione politica e di azione istituzionale, o se si limiterà a registrare passivamente le scelte altrui.

3. Il dibattito che il volume di Capriglione ha immediatamente suscitato offre una chiave ulteriore per comprendere la portata della sua proposta interpretativa. Nello scrivere le riflessioni condivise durante la presentazione del libro mi vengono in mente gli interventi che si sono susseguiti; in particolare, è utile confrontarsi con i commenti di Sergio Fabbrini, Giancarlo Montedoro e Pierluigi Ciocca che - seppure muovendo da sensibilità e competenze diverse - convergono nel riconoscere al libro la capacità di "dare ordine al disordine" generato dalla recente stagione politica statunitense e, al tempo stesso, di collocare tale stagione in un quadro più ampio, in cui si intrecciano diritto, economia e geopolitica.

Fabbrini sottolinea come l'operazione compiuta da Capriglione richieda di muoversi in campi di analisi che si sovrappongono: il diritto pubblico e costituzionale, il diritto dell'economia, le relazioni internazionali. Il declino delle democrazie liberali, nella lettura che egli propone, non è riducibile a una mera sequenza di errori o di deviazioni contingenti, ma va compreso come il prodotto di tensioni strutturali che investono l'intero assetto dell'ordine occidentale. In questo senso, il libro non si limita a registrare l'effetto disgregante della presidenza Trump, ma cerca di

sistematizzarlo, di comprenderlo alla luce di dinamiche più profonde che attraversano le democrazie di mercato.

Montedoro, da parte sua, insiste sul carattere insieme scientifico e civile del volume. L'analisi del declino non cede mai alla retorica della catastrofe, ma resta ancorata a un metodo che intreccia rigore giuridico e consapevolezza delle implicazioni politiche e sociali delle trasformazioni in atto. Il confronto con i grandi temi del rapporto tra diritto e forza - che la riflessione di Montedoro stesso ha messo al centro di molti suoi lavori - offre qui un riferimento indispensabile. La crisi delle democrazie liberali, vista dal prisma della vicenda statunitense, mostra come, in certe congiunture, la forza possa pretendere di sostituirsi al diritto, alterando il senso stesso delle garanzie costituzionali.

È su questo terreno che il diritto pubblico è chiamato a misurarsi con la propria vocazione originaria. Se il diritto costituzionale moderno è nato anche per imbrigliare la forza entro schemi di legalità, per circoscrivere il potere attraverso la separazione e il bilanciamento dei poteri, il venir meno di un equilibrio stabile fra queste dimensioni impone un ripensamento delle categorie tradizionali. La forza non può essere semplicemente negata - poiché il diritto ha bisogno della forza per essere applicato - ma deve essere continuamente ricondotta entro forme che ne rendano riconoscibile la legittimità. La domanda che attraversa il libro è, in ultima analisi, se le nostre democrazie siano ancora in grado di assolvere a questa funzione.

Ciocca, infine, richiama l'attenzione sul rischio che la democrazia si trasformi in un potere senza limiti, come già anticipato da Schumpeter. Il riferimento alla democrazia come meccanismo attraverso cui una minoranza, selezionata da una partecipazione elettorale spesso ridotta e condizionata, acquisisce un potere tendenzialmente illimitato, pone interrogativi decisivi per il diritto pubblico contemporaneo. In che misura l'assetto istituzionale statunitense - e, per riflesso, quello degli ordinamenti europei che a quel modello si sono ispirati - è ancora in grado di garantire che la volontà politica si esprima entro confini compatibili con la

tutela dei diritti e delle minoranze?

La riflessione di Capriglione, letta alla luce di queste osservazioni, mostra come il declino delle democrazie liberali non consista tanto nella scomparsa formale delle procedure democratiche, quanto nel loro progressivo svuotamento. La crisi della *rule of law*, l'indebolimento dei checks and balances, la torsione della proiezione esterna degli Stati Uniti e la rottura del patto Atlantico, segnalano che i meccanismi istituzionali pensati per limitare e orientare il potere faticano a svolgere la loro funzione in un contesto caratterizzato da nuove forme di concentrazione, anche privata, del potere economico e informativo.

In questo scenario, il ruolo della politica e del diritto pubblico torna al centro. Lungi dall'essere meri registratori di dinamiche che si sviluppano altrove - nei mercati, nei media, nelle piattaforme tecnologiche - le istituzioni democratiche restano, per Capriglione, il luogo in cui può ancora decidersi se il declino sia irreversibile o se possa essere trasformato in un'opportunità di ripensamento. Il rapporto tra potere politico e grandi attori economici, il tema delle deportazioni e dei dazi come strumenti di esercizio della sovranità, il richiamo alle storie individuali e familiari segnate da queste scelte, mostrano come il terreno sul quale si gioca la partita della democrazia liberale sia quello, insieme concreto e simbolico, in cui diritto e politica si intrecciano.

Per l'Europa, tutto ciò comporta una duplice sfida. Da un lato, la fine di un' "amicizia America-Europa" data quasi per scontata impone di interrogarsi sulla possibilità di costruire un nuovo patto, più autonomo e più coraggioso, capace di garantire sicurezza e, al tempo stesso, di promuovere un progetto politico-istituzionale non subordinato. Dall'altro lato, la crisi del modello statunitense - che per decenni ha rappresentato un riferimento per gli ordinamenti europei - sollecita una riflessione sull'adeguatezza delle nostre categorie costituzionali a far fronte a un mondo in cui le dicotomie tradizionali (pace/guerra, pubblico/privato, interno/esterno) appaiono sempre più porose.

È in questa prospettiva che, pur nel quadro di un'analisi segnata da un forte senso di preoccupazione, si può cogliere nel volume di Capriglione un elemento di cauto ottimismo. L'Autore non si limita a registrare i guasti di una stagione politica, ma riconosce che le presidenze passano, e con esse si esauriscono anche le forme di potere che hanno contribuito ad alterare gli equilibri democratici. La responsabilità per le scelte compiute - e per i danni che esse hanno prodotto - ricade sul corpo elettorale che ha conferito legittimazione a quelle leadership, ma al tempo stesso è proprio nella coscienza di questa responsabilità che può maturare una reazione.

In altri termini, le difficoltà attuali possono costituire non solo il segno di un declino, ma anche l'occasione per una rinnovata assunzione di responsabilità politica, tanto da parte degli Stati Uniti quanto da parte dell'Europa. Affrancati da sicurezze antiche, i popoli europei potrebbero essere indotti a cercare nuovi assetti di sicurezza, nuove forme di integrazione, nuove architetture istituzionali in grado di coniugare democrazia, diritto e governo dell'economia in modo più coerente con le sfide del presente.

In questo orizzonte, il diritto è chiamato a svolgere, ancora una volta, una funzione essenziale: dare forma a queste aspirazioni, tradurle in regole, istituzioni e garanzie che rendano possibile non solo la sopravvivenza, ma il rinnovamento delle democrazie liberali.

È forse in questa fiducia - mai ingenua, ma tenace - che si può ancora riconoscere, al di là del disincanto che percorre molte pagine del volume, l'ottimismo della volontà che ha accompagnato il percorso scientifico e umano di Francesco Capriglione.

**Aristide Police**

*Ordinario di diritto amministrativo*

*nell'Università degli Studi di Roma "Luiss – Guido Carli"*

**COMMENTO A F. CAPRIGLIONE,  
IL DECLINO DELLE DEMOCRAZIE LIBERALI \***

*(Reflections on F. Capriglione, The decline of liberal democracies)*

**ABSTRACT:** *L'articolo evidenzia il nesso strutturale tra economia e democrazia, sostenendo che le crisi economiche incidono direttamente sulla stabilità delle istituzioni democratiche. Il caso degli Stati Uniti mostra come diseguaglianze crescenti, squilibri macroeconomici e perdita di competitività abbiano alimentato tensioni sociali e derive politiche, contribuendo all'indebolimento della democrazia liberale. Le politiche economiche recenti, segnate da protezionismo, instabilità e conflitti con i contrappesi istituzionali, aggravano tali criticità. Ne emerge il rischio che, in presenza di fragilità economiche, le democrazie possano scivolare verso forme di potere meno limitate, come già osservato storicamente in contesti europei.*

*The article highlights the structural nexus between the economy and democracy, arguing that economic crises directly affect the stability of democratic institutions. The case of the United States shows rising inequality, macroeconomic imbalances, and a loss of competitiveness have fueled social tensions and political drift, contributing to the weakening of liberal democracy. Recent economic policies, marked by protectionism, instability, and conflicts with institutional checks and balances, have exacerbated these critical issues. This raises the risk that, in the presence of economic fragility, democracies may slide toward less constrained forms of power, as historically observed in European contexts.*

**SOMMARIO:** 1. Un appassionato libro-denuncia. - 2. Le scelte di Trump come fatto storico.

1. Da questo appassionato libro-denuncia estraggo il punto che l'Autore da

---

\* Contributo approvato dai revisori.

sempre coltiva e che emerge sin dal sottotitolo: il legame fra diritto ed economia.

Lo semplifico così: se l'economia soffre, soffrono le istituzioni, soffre la democrazia.

E', questo, il caso degli Stati Uniti. L'economia e la democrazia americane sono scosse dalla diseguaglianza dei redditi. La diseguaglianza è da paese sottosviluppato, con l'indice di Gini oltre 0,40 e 37 milioni di poveri, più del 10% della popolazione. Su 170 milioni con diritto di voto si considerano economicamente perdenti bianchi non laureati (80 milioni di cittadini), operai (13 milioni) di una industria scemata al 10% del Pil, i tanti milioni che odiano gli immigrati. Alla base dell'assalto al Parlamento e del sostegno a Trump vi è lo scontento diffuso di fasce sociali estese alla piccola e media borghesia. Molti patiscono la inadeguatezza dell'assistenza e il costo folle della sanità come della istruzione superiore. E l'aspettativa di vita degli americani non arriva a 80 anni, 4 anni meno degli altri paesi sviluppati.

Sul piano macro la economia degli USA è stata a lungo forzata da inflazionistici eccessi di domanda, come quelli dell'improvvido Biden nel 2021, sfociati nella vittoria di Trump. Nonostante le forzature inflattive la crescita non ha tenuto il passo con la Cina.

Alla fine del secolo scorso gli Stati Uniti esprimevano più del 20% del Pil (PPP) del Mondo. Oggi ne producono il 15%. La Cina sempre più li distacca, il suo Pil essendo balzato in soli cinquant'anni dal 5 al 20% del totale mondiale. Nonostante la decantata tecnologia della informazione, dei *socials*, dell'intelligenza artificiale, nell'intera economia americana l'innovazione ha rallentato: dal 2% l'anno di un glorioso passato (Gordon) allo 0,3% dell'ultimo ventennio. La competitività di prezzo delle merci USA è nettamente calata. L'accumulazione di capitale è rimasta sul 21% del Pil, eccedendo un risparmio che arriva a stento al 17% del Pil. La spesa federale monta e il disavanzo è pari al 7% del prodotto, cosicché il debito pubblico veleggia verso il 143% previsto già per il 2030.

Che gli americani – famiglie, imprese, Stato – non risparmino abbastanza, che

il Paese viva da decenni al di sopra delle proprie risorse, è clamorosamente confermato dai rapporti con l'estero.

La bilancia commerciale è senza soluzione di continuità passiva dal 1971, l'anno della inconvertibilità del dollaro. Il deficit annuale di parte corrente è arrivato a superare il trilione di dollari (4% del Pil).

Gli strutturali disavanzi di parte corrente hanno fatto sì che l'economia *leader* sia dal 1986 debitrice del Resto del Mondo, dopo esserne stata creditrice dal 1914 al 1985.

La posizione debitoria netta del Paese verso l'estero – concentrata nei confronti di Cina, Germania e Giappone – già travalica i 26 trilioni di dollari, sfiora il Pil. Non consente più al paese *leader* di finanziare il Mondo.

Ne risulta minato il dollaro quale valuta di riserva, a favore del *renminbi* cinese e dei BRICS. Se il ruolo del dollaro scemasse e il Resto del Mondo, Cina in testa, lesinasse i finanziamenti, gli Stati Uniti andrebbero incontro a un disastro inflazionistico e recessivo. Intanto l'incertezza domina e il prezzo dell'oro è esploso del 50% nell'ultimo anno.

2. I dazi e il deprezzamento del dollaro non possono, da soli, correggere lo squilibrio esterno e renderlo compatibile con piena occupazione e prezzi stabili. Trump non attua la restrizione fiscale necessaria a impedire che la produzione resti orientata ai servizi non esportabili, i cui prezzi salgono più di quelli delle merci esportabili. Più in generale la restrizione della domanda si impone contro l'inflazione. L'inflazione è sospinta dall'eccesso di domanda e dalla carenza di forza-lavoro, acuita dall'assurdo blocco agli immigrati. Ma l'inflazione viene accentuata dai dazi.

Oltre alle quotazioni dei beni importati i dazi innalzano quelle dei prodotti nazionali perché comprimono una concorrenza già in calo da anni che consente a monopolisti come Musk di accumulare miliardi di dollari a centinaia. Se non verranno riabassati, i dazi si risolveranno in importazioni pagate dagli americani a prezzi più

alti: una imposta, non suscettibile di traslazione.

Mentre non affronta gli squilibri di fondo dell'economia, Trump ha moltiplicato su scala mondiale l'incertezza (secondo il FMI di otto volte). Ha compromesso la cooperazione economica ma, ciò che è ancor più grave, la cooperazione per l'ambiente.

All'assemblea dell'ONU è arrivato a definire la minaccia climatica "a hoax", una bufala diffusa da pseudo scienziati, compresi illustri economisti come il Nobel Nordhaus, o Musu e Carraro in Italia.

Il libro puntualmente registra come le scelte di Trump collidano con le istituzioni erette dalla Costituzione a contrappesi dell'Esecutivo: gli Stati federati e le città, le magistrature, branche dell'amministrazione, le autorità indipendenti, le università.

L'autonomia della banca centrale viene attaccata con una virulenza che non ha precedenti nei paesi civili. Trump – ancora una volta sbagliando – pensa che i tassi d'interesse bassi sostengano il debito pubblico e una Borsa sempre più sopravvalutata.

Questo bel libro conferma che giuristi americani hanno denunciato il rischio di una democrazia ridotta a un potere senza limiti.

Lo anticipò Schumpeter: un potere ceduto a chi viene indicato a maggioranza da una minoranza di votanti sempre meno individualmente orientati, fosse pure dalle ideologie.

Dai sondaggi è emerso che anche un numero crescente di cittadini americani è conscio del rischio. Ma il libro non poteva essere ottimista per gli Stati Uniti, finché c'è Trump. Anche i paesi europei, condizionati da sovranismi e rigurgiti di destra, sono irresoluti di fronte ai comportamenti dell'alleato.

Resta il fatto storico, occorso anche in Europa: quando cade in difficoltà l'economia di mercato capitalistica può convivere a lungo con i più famigerati regimi

totalitari. In Italia il ventennio fascista venne inaugurato dall'inflazione, in Germania fu la disoccupazione a preludere a dodici anni di nazismo.

**Pierluigi Ciocca**

*Accademico dei Lincei*

**UN COMMENTO AL VOLUME DI FRANCESCO CAPRIGLIONE,  
IL DECLINO DELLE DEMOCRAZIE LIBERALI \***

*(Reflections on Francesco Capriglione's  
"The Decline of Liberal Democracies")*

**ABSTRACT:** *L'articolo analizza il processo in corso di declino della democrazia liberale come fenomeno complesso, determinato dall'intreccio di fattori giuridici, economici e geopolitici. La traiettoria recente degli Stati Uniti, in particolare durante la presidenza Trump, è interpretata come un passaggio verso forme di accentramento autocratico del potere e di indebolimento dei checks and balances, con rilevanti ricadute anche sulla politica estera, sempre più orientata all'unilateralismo e alla logica della forza. Ne emerge una trasformazione profonda dell'ordine liberale internazionale, che mette in discussione il ruolo delle istituzioni democratiche e del diritto nella regolazione dei rapporti interni ed esterni.*

*The article analyzes the ongoing decline of liberal democracy as a complex phenomenon shaped by the interplay of legal, economic, and geopolitical factors. The recent trajectory of the United States, particularly during the Trump presidency, is interpreted as a shift toward forms of autocratic centralization of power and a weakening of checks and balances, with significant repercussions also for foreign policy, increasingly oriented toward unilateralism and the logic of power. This points to a profound transformation of the liberal international order, calling into question the role of democratic institutions and the law in regulating both domestic and international relations.*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. Trasformazioni interne. - 3. Trasformazioni esterne. - 4. Conclusioni.

---

\* Contributo approvato dai revisori.

1. Questo libro è un film, non una fotografia. È l'analisi puntuale e preoccupata del processo in corso di declino della democrazia liberale, un processo il cui esito è imprevedibile. Il suo oggetto di studio non è costituito da uno specifico fenomeno di deterioramento della democrazia, bensì da una concatenazione di fenomeni (giuridici, economici, geopolitici) che rendono complessa la trasformazione in corso. Tale complessità connota, in particolare, la trasformazione in corso della democrazia liberale americana, il modello o comunque il punto di riferimento del liberalismo democratico occidentale per quasi due secoli. Francesco Capriglione investiga tale processo con l'intelligenza dello studioso, ma anche con il cuore del cittadino. Il libro è una combinazione di analisi scientifica e di tensione civile, di distacco intellettuale e di partecipazione sentimentale, un esempio non comune nella letteratura delle scienze giuridiche e sociali. Seguendo Francesco Capriglione, avanzerò alcuni commenti sull'America di Trump.

Il mio presupposto metodologico è che in pochi Paesi, come in America, vi è una correlazione tra cambiamenti interni del sistema politico e logiche perseguite dai suoi leader all'esterno, nelle relazioni internazionali. Non solo per le sue dimensioni economiche, tecnologiche, demografiche e militari, la politica interna americana ha un'inevitabile proiezione all'esterno, nel sistema internazionale. Ma, soprattutto, tale correlazione vale per il sistema istituzionale, le cui strutture interne (separazione dei poteri, *checks and balances*, processi decisionali multilaterali, soluzione giudiziaria delle contese politiche) hanno favorito, con l'ascesa del potere globale dell'America nel Secondo dopo guerra, la formazione di istituzioni e logiche analoghe all'esterno (multilateralismo, diffusione del potere, promozione di un sistema di corti per la soluzione delle dispute tra gli stati).

E' sul nesso tra cambiamenti interni e politiche esterne che va cercata la possibile chiave di lettura per comprendere il declino della democrazia liberale americana.

2. La presidenza Trump inaugurata il 20 gennaio 2025 rappresenta un vero e proprio cambiamento di paradigma nella politica americana, una rivoluzione in nome di un “nazionalismo nativista” che ha le sue origini nella cultura e nell’esperienza della “supremazia bianca”.

Contrariamente a Trump I (2017-2020), Trump II si afferma sulla base di un preciso programma ideologico (elaborato da tempo dalla Heritage Foundation), è sostenuto da una maggioranza coerente (seppure risicata) nelle due camere del Congresso (la Camera dei rappresentanti e il Senato), beneficia di una Corte suprema con una maggioranza conservatrice simpatetica (grazie alle nomine fatte da Trump I).

Le elezioni del novembre 2024 hanno fornito una finestra delle opportunità senza precedenti per Trump e il suo movimento MAGA (*Make America Great Again*). Si è trattato di una occasione che non poteva essere sprecata, per i leader di quel movimento, come fu invece sprecata durante la presidenza di Trump I. Allora, infatti, essi fecero entrare nel cabinet presidenziale esponenti del tradizionale establishment repubblicano, oltre che alti ufficiali e militari espressione di quello che verrà poi chiamato il “deep state”.

Questo gruppo di politici e *public officials* esercitarono un condizionamento significativo su Trump e i suoi istinti, al punto da essere definiti come “gli adulti nella stanza”. Trump II ha scelto solamente persone a lui personalmente leali per ricoprire i ruoli dipartimentali della presidenza, persone spesso prive di competenza e di esperienza.

Trump II ha potuto fare a meno di coinvolgere altri “adulti”, anche perché il Partito repubblicano è stato largamente catturato dai leader MAGA, con l’effetto di epurarlo dei tradizionali leader conservatori (emblemizzati dalla famiglia Bush). Il controllo del governo separato da parte dei trumpiani ha così consentito al presidente di avviare immediatamente la sua rivoluzione, anche perché “coperto”

dall'immunità che gli era stata concessa dalla Corte suprema (con la sentenza *Trump vs United States* del 2024).

Come documenta Francesco Capriglione nel libro, Trump II avvia un vero processo di trasformazione autocratica del sistema di governo. Dove, per autocrazia, occorre intendere un processo di trasformazione interna alla democrazia, in virtù del quale il capo dell'esecutivo monopolizza (nella sua persona e nel suo *office*) poteri decisionali che dovrebbero essere invece condivisi con i legislatori ed esercitati sotto la supervisione delle corti.

Tra i due idealtipi di "regime democratico" e "regime autoritario", su cui si basa l'analisi comparativa dei sistemi politici, l'autocrazia rinvia ad una prassi che si svolge all'interno del primo, attraverso lo svuotamento dei vincoli all'esercizio del potere che dovrebbero caratterizzare un regime democratico e distinguerlo da un regime autoritario.

Naturalmente, per consolidarsi, l'autocrazia deve poi creare istituzioni che la proteggono, indebolendo stabilmente lo stato di diritto e modificando stabilmente le regole del processo elettorale.

Trump e il suo MAGA stanno lavorando con grande determinazione per accentrare il potere decisionale nel presidente e per delegittimare tutte le agenzie e istituzioni di controllo, nella società e nello stato. Sono sotto attacco presidenziale cruciali istituzioni dell'autonomia della società civile (come le grandi università di prestigio internazionale, gli studi legali dotati di sofisticate competenze giuridiche, i grandi quotidiani editorialmente indipendenti dallo stato, i media televisivi, le associazioni non-governative, i sindacati), ma anche gli attori politici che agiscono all'interno delle istituzioni separate (membri democratici del Congresso che criticano il presidente sono stati dichiarati "traditori", esponenti delle forze armate che difendono la loro neutralità sono stati licenziati o rimossi o declassati a ruoli secondari).

Nello stesso tempo, Trump sta conducendo una politica di criminalizzazione di

tutti coloro che non si riconoscono nel suo nazionalismo nativista, come buona parte delle minoranze etniche, religiose, sessuali.

Di qui, la federalizzazione della Guardia nazionale, che la logica autorizza solamente nelle condizioni di emergenza sociale o di invasione militare del Paese. Essa è stata invece usata (insieme ai Marines) con la giustificazione di contrastare disordini all'interno di città (peraltro, governate da esponenti del Partito democratico). Disordini che non corrispondevano alla realtà, la cui esistenza è stata negata dalle autorità pubbliche delle città in questione.

Trump II ha inviato un processo di militarizzazione della società civile americana che non si era mai verificato nel passato, anche nei suoi periodi più difficili (come dopo la Guerra Civile del 1861-1865 o durante il Maccartismo degli anni Cinquanta del secolo scorso).

Ha dunque ragione Francesco Capriglione ad argomentare che la democrazia americana è sottoposta ad una torsione autocratica che non può che generare preoccupazione e sgomento.

3. La centralizzazione del potere decisionale nel presidente non poteva non avere, come corrispettivo, una trasformazione in senso unilaterale della politica estera del Paese.

L'autocrazia interna è incompatibile con il multilateralismo esterno. Di qui, la spinta formidabile di Trump a trasformare il sistema internazionale in un'arena per poche grandi potenze. Se l'America liberale del lungo Secondo dopo guerra aveva operato per creare un sistema internazionale congruente con il suo sistema interno, l'America trumpiana fa la stessa cosa ma in una direzione diversa. Se il pluralismo dell'America liberale aveva favorito la nascita di un sistema internazionale caratterizzato da istituzioni e procedure multilaterali, in cui la pluralità degli attori coinvolti avrebbe potuto influenzare l'esito del processo deliberativo, l'anti-pluralismo dell'America trumpiana vuole favorire solamente le grandi potenze, le cui

relazioni debbono potersi svolgere al di fuori delle procedure istituzionalizzate, attraverso il rapporto tra i loro leader.

Se l'America liberale perseguiva i suoi interessi attraverso l'egemonia da esercitare all'interno del sistema multilaterale (egemonia che ha implicato, gramscianamente, il riconoscimento degli interessi legittimi dei partecipanti a quel sistema), l'America trumpiana ritiene che l'egemonia abbia penalizzato il Paese, addossandogli costi che ne hanno ridotto le risorse per usi interni.

Trump ha sostituito la politica dell'egemonia con la politica della grande potenza, sostenendo che il consenso degli altri Paesi (alla politica del Paese) deve essere ottenuto con la forza e non con la generosità, tanto meno con l'esempio. Trump II non crede alla teoria dell'eccezionalismo americano, in base alla quale il Paese deve impegnarsi "a rendere il mondo sicuro per la democrazia" (come disse al Congresso il presidente democratico Woodrow Wilson nel 1917), oppure essere la "city upon the hill", la luce che illumina i popoli del mondo (come affermò il pastore puritano John Winthrop nel 1630). L'America non è diversa dagli altri Paesi, dice Trump, anzi è peggiore degli altri Paesi. Essa non avverte (e non deve avvertire obblighi) verso gli altri. Di qui, la decisione di Trump II di chiudere tutti i programmi di aiuto ai Paesi poveri o in via di sviluppo, di tagliare i finanziamenti ai programmi internazionali finalizzati a combattere le pandemie, la diffusione degli stupefacenti, i disastri ambientali.

L'America trumpiana sta conducendo il più formidabile attacco alle istituzioni internazionali multilaterali e alla loro legittimazione politica e giuridica. L'America è uscita dalle iniziative dell'ONU relative all'ambiente, è uscita dall'Organizzazione mondiale della sanità, sta boicottando l'Organizzazione mondiale del commercio rifiutando di nominare i giudici, ha messo in discussione il suo sistema di alleanze. Probabilmente, il più grande sistema di alleanze mai costruito nella storia. In particolare, l'America di Trump ha messo in discussione l'alleanza atlantica della NATO, l'alleanza che ha garantito la pace tra grandi potenze negli ultimi ottant'anni.

Una messa in discussione che sta avendo implicazioni drammatiche nella guerra che i russi hanno iniziato contro gli ucraini.

Per Trump non ci sono democrazie o autoritarismi, ma solamente grandi potenze le cui volontà e decisioni sono alla base del sistema internazionale. Un sistema internazionale piramidale dove i grandi fanno e disfanno a danno dei piccoli. Come scrisse Tucidide, nella sua opera sulla Guerra del Peloponneso del V secolo avanti Cristo, “i forti fanno ciò che possono, i deboli soffrono ciò che devono”. L’esercizio della forza, da parte di Trump II, è finalizzato non solamente a perseguire America First, ma anche i suoi interessi e quelli della sua famiglia. Non si era mai registrato, nella storia americana, una tale privatizzazione della politica estera come con Trump II.

Il suo anti-istituzionalismo lo ha condotto a diffidare della diplomazia ufficiale (peraltro, massacrata da tagli economici e attacchi politici) per affidare le trattative sui conflitti in corso ad amici personali o membri della sua famiglia, persone con interessi finanziari in gioco in quelle trattative.

Il passaggio dall’America liberale all’America trumpiana è stato drammatico. L’internazionalismo liberale che ha caratterizzato la prima è stato sostituito dal nazionalismo nativista della seconda.

L’America trumpiana non è divenuta isolazionista, ma è divenuta unilateralista. Decide sulla base delle convenienze del momento, convenienze che sono spesso quelle del presidente.

La potenza ha sostituito il diritto, la legalità è stata sostituita dalla forza. Una trasformazione che sta destrutturando l’Europa integrata, oltre che incrementando le tensioni a livello globale.

4. Il libro di Francesco Capriglione costituisce un tentativo per dare un ordine al disordine creato dalla presidenza Trump.

Investigando un processo in corso, deve muoversi in campi di analisi che si

sovrappongono, come il diritto, l'economia e la geopolitica. Si tratta di un contributo rilevante alla comprensione delle ragioni che stanno conducendo al declino delle democrazie liberali.

**Sergio Fabbrini**

*Emerito di Political Science and International Relations  
nell'Università degli Studi di Roma "Luiss – Guido Carli"*

**LA CRISI DELLE DEMOCRAZIE LIBERALI: A PARTIRE DA UN  
LIBRO DI FRANCESCO CAPRIGLIONE \***

*(The crisis of liberal democracies:  
reflections arising from a book by Francesco Capriglione)*

**ABSTRACT:** *L'articolo esamina il declino delle democrazie liberali come esito dell'intreccio tra trasformazioni economiche, crisi del costituzionalismo e mutamenti geopolitici. L'analisi evidenzia il ruolo crescente dei poteri economici e tecnologici, l'indebolimento dei tradizionali equilibri istituzionali e l'emergere di nuove forme di concentrazione del potere, anche in chiave autocratica. In tale contesto, si sottolineano i rischi di derive neo-totalitarie, alimentate tanto dal narcisismo individualistico quanto da nuove ideologie politiche e tecnocratiche. L'Unione europea appare come ultimo presidio dello Stato di diritto, ma esposta a tensioni interne ed esterne. L'articolo conclude richiamando l'urgenza di ricomporre il rapporto tra diritto, mercato e democrazia, in una prospettiva orientata alla pace, al riequilibrio dei poteri e alla salvaguardia dei valori fondamentali del costituzionalismo liberale.*

*The article examines the decline of liberal democracies as the outcome of the interplay between economic transformations, a crisis of constitutionalism, and geopolitical shifts. The analysis highlights the growing role of economic and technological powers, the weakening of traditional institutional checks and balances, and the emergence of new forms of power concentration, including in an autocratic direction. In this context, it underscores the risks of neo-totalitarian drifts, fueled both by individualistic narcissism and by new political and technocratic ideologies. The European Union appears as the last stronghold of the rule of law, yet it is exposed to*

---

\* Contributo approvato dai revisori.

*both internal and external tensions. The article concludes by calling for an urgent redefinition of the relationship between law, market, and democracy, oriented toward peace, the rebalancing of power, and the safeguarding of the fundamental values of liberal constitutionalism.*

**SOMMARIO:** 1. Crisi del costituzionalismo e trasformazioni del potere. - 2. Dalla democrazia liberale al rischio di derive neo-totalitarie. - 3. Il futuro dell'ordine liberale.

1. La crisi delle democrazie liberali è il tema di riflessione affrontato nell'ultimo lavoro di Francesco Capriglione (Francesco Capriglione, *Il declino delle democrazie liberali – Diritto-economia-geopolitica*, Torino, 2025).

È un libro animato da forte impegno e passione civile, da indefesso amore – così intenso fino al rischio di apparire ingenuo (perché sempre ingenuo appare ai cinici l'amore per i valori) ma sempre genuino – per la libertà e la giustizia.

È un libro scientifico che affronta un tema politicamente caldo, o un libro politico che non deflette dall'uso del metodo scientifico.

È un libro che si muove intrecciando analisi politologica economica e giuridica.

L'oggetto essendo la crisi o il declino delle democrazie liberali il libro si muove in materia affidata di norma agli studiosi di diritto costituzionale, mentre l'autore è uno dei Maestri del diritto dell'economia nel nostro paese e non solo.

Così l'autore "scopre" il piano costituzionale della crisi e dei problemi che stiamo vivendo nell'attuale fase storica a partire dalla situazione economica.

Possiamo quindi affermare che il libro dimostra che il diritto dell'economia è una delle chiavi di lettura indispensabili per comprendere la concreta evoluzione del costituzionalismo contemporaneo.

Ciò sul piano del contenuto, dell'oggetto dello studio.

Ma v'è di più nel lavoro.

Una lezione di rigore analitico.

Le fonti sono reperite da una letteratura vasta, economica e politica, financo diplomatica, talvolta giornalistica, ma sono “cucite” insieme con il rigore del metodo scientifico che è proprio della vera giurisprudenza come scienza del diritto.

Scienza di raccolta, studio, verifica, valutazione e sistemazione delle fonti in un affresco unitario.

Ciò sul piano del metodo.

Crisi, declino o crollo dell’Occidente?

Il libro fa una scelta usando la parola “declino”: sembra dirci siamo oltre la crisi; forse non siamo al crollo di cui talvolta parla Lucio Caracciolo sempre attento esegeta dell’Occidente come impero geo-politico di cui segnala da tempo gli indizi di sfaldamento, ma sicuramente il declino.

L’alternativa è democrazia liberale vs. logica totalitaria o neo-totalitaria in movimento.

La democrazia liberale è guardata dall’autore con riferimento al classico principio di separazione dei poteri messo in crisi da fenomeni di accentramento dello stesso che fanno pensare che stiamo andando nel mondo verso una generalizzata affermazione di regimi autocratici.

L’autore guarda all’UE come spazio di fioritura e conservazione della democrazia liberale (Cap. I, pag. 38 e ss).<sup>1</sup>

La democrazia è liberale (e costituzionale) per la presenza di pesi e contrappesi che si contrappongono a regimi democratici (per la sola presenza dei procedimenti elettorali) connotati da una più forte concentrazione del potere a tutto vantaggio degli Esecutivi.

---

<sup>1</sup> L’Ue è vista come un luogo nel quale sono rispettati i valori universali dei diritti inviolabili ed inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza e dello Stato di diritto, espressamente richiamato nel preambolo del TUE.

2. Il libro coglie ed analizza un elemento importante di questo processo: Trump come “catalizzatore” di questa trasformazione verso un modello di democrazia che perde i tratti liberali considerati velleitari, inefficienti, esangui.

Naturalmente la chiave di lettura del declino del liberalismo, concentrata sulla personalità del leader americano, di cui si ripercorre analiticamente l’azione in termini apertamente critici porta alla mente il noto problema del valore delle personalità individuali nelle dinamiche storiche.

Non v’è dubbio alcuno che la storia non è fatta dagli intellettuali ma dagli uomini di azione.

Per il Nietzsche delle Considerazioni inattuali la malattia storica di cui soffre la cultura europea è il risultato di un eccessivo attaccamento al passato.

Si tratta di un segno di decadenza, che costringe gli uomini a vivere nel passato, privi di stimoli che li portino a creare una nuova storia.

Diventati spettatori passivi degli eventi, gli uomini non hanno più interesse nel futuro e a costruire cose destinate a dissolversi.

Gli studi storici del XIX secolo – questo il messaggio delle considerazioni inattuali – hanno riempito gli uomini di nozioni, rendendoli simili a enciclopedie. Da tutto ciò, la personalità dell’uomo subisce un indebolimento perché incapace di entrare in contatto con la propria interiorità.

La soluzione indicata da Nietzsche è l’oblio. L’uomo deve imparare a dimenticare, per poter vivere con la giusta dose di incoscienza. Solo così può essere felice e ambire alla grandezza. L’arte inoltre è una potenza sovrastorica ed è l’unica in grado di guarire la civiltà dalla decadenza. La storia d’altra parte, se non considerata come scienza in sé e repertorio di fatti, si rivela estremamente utile per la vita (fornendo esempi di grandezza).

Non so se sia questa la soluzione giusta, l’oblio o la storia monumentale che costruisce un uomo sovrastorico (nella seconda delle considerazioni inattuali si affiancano e due ipotesi) ma si può certamente dire che il mondo della cultura

estenuata e raffinata di solito produce decadenza non nuova storia (e ciò fa meditare sulla essenza tragica della storia medesima).

Per non seguire solo la traccia della personalità catalizzatrice tuttavia si può percorrere un altro cammino che pure il libro accenna (al cap. II pag. 66) ove analizza l'oligarchia tecno-plutocratica statunitense.

Ma su questo diremo più diffusamente avanti.

3. Ora conviene illustrare ancora i contenuti di diritto dell'economia.

Il libro – dopo l'introduzione – contiene un primo capitolo di analisi del rapporto regole/mercato (cap.I).

Ivi si parla del ruolo (declinante) dei pubblici poteri e del ruolo delle imprese multinazionali (pag. 33).

Ciò fa emergere il tema del lato oscuro della globalizzazione (che è per tanti versi un fenomeno positivo mal regolato) ossia il bilanciamento sempre più complesso e squilibrato fra libertà economiche e valori sociali.

Si tratta del dispiegato mondo senza limes (lo schmittiano Impero del mare) che non conosce altra legge che il contratto, il *good deal*, la *lex mercatoria* diceva Francesco Galgano, antesignano interprete di queste dinamiche che ormai hanno assunto aspetti titanici.

Nel mondo senza limes si afferma la centralità della tecnica (tecnica che si traduce in una sorta di nuova oggettivazione dei fenomeni sociali e nella messa in crisi del Soggetto moderno, come soggetto di diritto, capace di autodeterminarsi individualmente e collettivamente).

E così all'affermazione della tecnica si accompagnano squilibri crescenti (che incidono anche sul mondo del lavoro e sulle conseguenti politiche sociali).

I capitoli II e III seguono le vicende legate all'avvento di Trump ed al filo delle politiche che si stanno ponendo in essere e che trasformano nel profondo la democrazia americana.

La posizione dell'UE è analizzata nei capitoli IV e V. Preconizzando, con amarezza, un divorzio Usa UE.

Putin parla ormai apertamente di due Occidenti, con riferimento ad USA e UE.

Ma forse la situazione è più complessa ancora.

Non solo v'è il cleavage territoriale fra le due sponde dell'Atlantico, ma vi è anche la divisione fra globalismo e sovranismo che attraversa sia gli USA che l'UE dal loro interno accelerando la crisi del mondo occidentale unitariamente inteso.

Quanto all'ideologia della attuale destra americana essa è complessa da definire ed a sua volta è animata da spinte contrastanti che cercano una composizione: abbiamo un ritorno a valori tradizionali, un messaggio conservatore tradizionale di tipo nazionalista e protezionista (che è visibile nelle politiche daziarie e potrebbe far pensare ad una sorta di ritorno allo Stato), un messaggio religioso molto forte e nuovo che ha caratteri messianici ed una spinta verso un nuovo modello di liberismo che potremmo definire liberismo deregolato o anarchico o ultraliberismo.

In UE la tendenza di fondo è a presentare il nostro mondo come il dominio del diritto e dello Stato di diritto (per fortuna capace di resistere finora alle spinte disgregatrici).

Dove stiamo andando? Quali sono le ragioni profonde?

Il libro accenna alle ragioni profonde menzionando due parole chiave: secolarizzazione e nichilismo (pagina 59).

Esse sono le cause di una dismisura dell'Occidente, di una sorta di ubris che produce una grande regressione.

La regressione è visibile nell'orizzonte del messianismo politico che conduce a inedite e paradossali guerre di religione, nel manicheismo che crea divisioni incomponibili nel gioco democratico che richiede il dialogo come essenza della democrazia (secondo la *lectio* di G. Calogero nell'Abc della democrazia).

In ultimo la rete che sta tradendo le promesse di inclusione universale nella cittadinanza digitale e sta svelando inedite possibilità di manipolazione a vantaggio di pochi soggetti.

Questo il libro definisce totalitarismo avvertendone il pericolo sulla scorta dei caratteri attribuiti a questa nozione da Hanna Arendt e da Simona Forti.

Ma che tipo di totalitarismo si rischia?

Possiamo leggere G. Anders per capirlo:

*“Per soffocare in anticipo ogni rivolta, non bisogna essere violenti. I metodi del genere di Hitler sono superati. Basta creare un condizionamento collettivo così potente che l’idea stessa di rivolta non verrà nemmeno più alla mente degli uomini. L’ideale sarebbe quello di formattare gli individui fin dalla nascita limitando le loro abilità biologiche innate. In secondo luogo, si continuerebbe il condizionamento riducendo drasticamente l’istruzione, per riportarla ad una forma di inserimento professionale. Un individuo ignorante ha solo un orizzonte di pensiero limitato e più il suo pensiero è limitato a preoccupazioni mediocri, meno può rivoltarsi. Bisogna fare in modo che l’accesso al sapere diventi sempre più difficile e elitario. Il divario tra il popolo e la scienza, che l’informazione destinata al grande pubblico sia anestetizzata da qualsiasi contenuto sovversivo. Niente filosofia. Anche in questo caso bisogna usare la persuasione e non la violenza diretta: si diffonderanno massicciamente, attraverso la televisione, divertimenti che adulano sempre l’emotività o l’istintivo. Affronteremo gli spiriti con ciò che è futile e giocoso. È buono, in chiacchiere e musica incessante, impedire allo spirito di pensare. Metteremo la sessualità al primo posto degli interessi umani. Come tranquillante sociale, non c’è niente di meglio. In generale si farà in modo di bandire la serietà dell’esistenza, di ridicolizzare tutto ciò che ha un valore elevato, di mantenere una costante apologia della leggerezza; in modo che l’euforia della pubblicità diventi lo standard della felicità umana. E il modello della libertà. Il condizionamento produrrà così da sé tale integrazione, l’unica paura, che dovrà essere mantenuta, sarà quella di essere esclusi dal sistema e quindi di non poter*

*più accedere alle condizioni necessarie alla felicità. L' uomo di massa, così prodotto, deve essere trattato come quello che è: un vitello, e deve essere monitorato come deve essere un gregge. Tutto ciò che permette di far addormentare la sua lucidità è un bene sociale, tutto ciò che metterebbe a repentaglio il suo risveglio deve essere ridicolizzato, soffocato, combattuto. Ogni dottrina che mette in discussione il sistema deve prima essere designata come sovversiva e terrorista e coloro che la sostengono dovranno poi essere trattati come tali" (L'uomo è antiquato; 1956).*

Totalitarismo soft "costante apologia della leggerezza"; sostanziale coincidenza di comunismo e capitalismo in una gabbia d'acciaio ossia la società della massima sorveglianza; sarà questo l'esito del processo che stiamo vivendo?

Qualcuno parla di società posthitleriana.

Heritier ha osservato con grande acume:

Sulla base dell'individuazione di una ambiguità implicita nel dibattito pubblico sul liberalismo degli ultimi venti anni – ove la teoria liberale, universalmente accettata, sembra aver perduto confini chiari e una precisa delimitazione teorica – si afferma una figura paradossale della pratica del liberalismo.

È l'individuo ministato, ibrido mostruoso posto tra individualismo e statalismo; soggetto-re che «non ha più bisogno di pensare»; individuo che si dice liberale ma mutua le proprie pratiche di azione dalla tradizione assolutistica e non liberale; ritenendosi dunque privo di limite e di legge, sovrano paradossale di «uno stato composto da un solo individuo» che nega l'esistenza di altro oltre a sé.

Narcisismo individualistico del soggetto privo di limite e totalitarismo potrebbero dunque apparire come le due facce di uno stesso problema analizzato su piani diversi: quello della costruzione immaginaria dell'individuo e quello della costruzione simbolica delle istituzioni sociali, caratterizzati oggi entrambi dalla mancanza di limite, vale a dire da una mancanza di terzietà.

Da Heritier viene pertanto messa in luce la sempre possibile deriva del discorso liberale in discorso totalitario, nel tentativo di mostrare la centralità, per la

teoria liberale, delle nozioni di limite e di legge, correlando inoltre il dibattito sulla libertà politica e giuridica con il dibattito sul *free will*, alla luce di una concezione della libertà intesa come libero e spontaneo accordo con la propria unicità, con il proprio irripetibile stile di azione”.

Il narcisismo è il fondamento del nuovo totalitarismo.

Ma esso cammina anche sulla restaurazione dei valori come reazione ad una concezione solo proceduralistica e formale della democrazia, e si accompagna anche allo stimolo dato agli individui ed alle imprese con l’utrabertarianismo ed all’appello securitario a fronte degli squilibri della globalizzazione non governata (ma è governabile?) che si traduce nel ritorno dello Stato in una sorta di nuova concentrazione dei poteri.

Si potrebbe ipotizzare quindi che il costituzionalismo sia entrato in una nuova fase: la prima fase è la fase della centralità dei Parlamenti (1789-1945) con nel mezzo la deriva totalitaria, la seconda fase quella della centralità del Giudiziario (1945-2025) ora stiamo entrando nella fase del dominio degli Esecutivi e dei mercati deregolati.

Vediamo di cercare conferme (sempre provvisorie) nell’analisi leggendo gli ideologi del trumpismo Hoppe e Thiel ossia due testi fondanti del pensiero politico dominante in nordamerica in questa fase.

Hoppe in “Democrazia: un dio che ha fallito” sostiene la superiorità dei regimi monarchici sotto il profilo della gestione del patrimonio pubblico analizzando serie storiche relative all’indebitamento ed ai processi di depauperamento dello Stato (la democrazia è spendacciona e malamente spendacciona questa è la sintesi della tesi).

Thiel nel libretto “Il momento straussiano” si fa interprete del pensiero di Leo Strauss per tracciare nuove strade.

Per Thiel Strauss – ebreo emigrato, grande studioso conservatore della politica, fautore della restaurazione del pensiero politico classico, toccato nell’intimo dall’esperienza del nazismo – è un grande maestro della cautela.

Non reagisce come Schmitt alla depoliticizzazione mediante la politica di potenza.

Sulla scorta delle riflessioni greche sul rapporto fra filosofia e potere Strauss ritiene che i filosofi debbano cercare la verità ed il bene comune (la cui importanza va restaurata nelle società moderne secolarizzate che hanno sposato l'utilitarismo) ma che i risultati della ricerca (la democrazia è essenzialmente continua autointerrogazione sul bene) non possano essere sempre comunicati a tutti.

Quindi una certa mancanza di trasparenza è connaturata ai meccanismi che reggono il potere, da sempre.

La logica che Strauss segue è quella della creazione di una cerchia di illuminati che guidino le istituzioni pubbliche, gli Stati moderni restaurando l'interrogazione su ciò che è bene.

Naturalmente la filosofia riguarda pochi consapevoli capaci di guardare ai destini generali, mentre alle masse, per la coesione sociale, viene riservata una narrazione più semplice (non certo manipolativa nel pensiero sraussiano), incentrata su miti (come ad esempio l'orgoglio nazionale).

Si tratta dell'epistocrazia. Il governo di chi sa che è la sostanza della democrazia conservatrice.

Con la conseguente distinzione fra un livello esoterico ed un livello esoterico del potere.

Il potere si articola in due discorsi.

Il filosofo sa – per Strauss – che quando si capisce il vero bisogna astenersi dal dirlo.

Il vero democratico sa – qui chiosiamo noi – che quando si intuisce il vero si ha il dovere intellettuale di dirlo (e la democrazia decade quando inizia ad avere paura del dialogo sul bene e sul vero e cerca di imporre per legge limiti alla libera manifestazione del pensiero).

Il vero Katéchon (o potere che frena secondo la lettura che Cacciari fa della seconda lettera di San Paolo ai tessalonicesi) risiede nell'incistare i filosofi nella dimensione pubblica.

I rischi insiti nella democrazia per questa visione sono evidenti (non a caso Thiel definisce Strauss un filosofo della cautela) : sono i rischi di paralisi derivante da un eccesso di autoconsapevolezza trasparente (la democrazia con i suoi pesi e contrappesi induce paralisi; continue discussioni; è democrazia "discutidora").

Non i dibattiti parlamentari ma piuttosto i servizi segreti aiutano a conseguire il pubblico bene (semplificando all'estremo questa logica della cautela si arriva a queste inquietanti conclusioni).

Il quadro è complicato dal fatto che questo doppio livello del discorso pubblico tende a creare posizioni manichee da una parte e neo-gnostiche dall'altra (i manichei sulla rete ad alimentarsi di mitologie le élite dietro le quinte a coltivare consapevolezze gnostiche).

Siamo lontanissimi dalle pagine bobbiane sul rapporto fra democrazia e segreto; per il filosofo torinese – che pure aveva dubbi sul futuro della democrazia e sulle sue promesse non mantenute – la democrazia si caratterizza per limitare il segreto.

Per Strauss è il contrario: occorre fare qualcosa; non lo si può fare apertamente in democrazia.

Non soddisfatto di un esito così apertamente elitario, ma senza abbandonare questo terreno Thiel poi fa i conti con il pensiero del suo diretto maestro René Girard.

Si tratta del filosofo il quale è convinto che l'essenza delle relazioni umane e sociali sia nel desiderio mimetico (l'uomo è un animale che si educa imitando) e che il mondo sia fondamentalmente un teatro shakespeariano dell'invidia e che sia caratterizzato per questo da una dialettica intrinsecamente violenta (fra uomini, comunità, Stati).

Che la violenza sia risolta all'interno dalla tremenda logica dello "scarico" sul capro espiatorio (il processo a Socrate ed a Gesù come momenti fondativi della comunità).

Che la violenza del consorzio umano sia fra le cose nascoste fin dalla fondazione del mondo.

Con ciò cosa ci dice uno dei più influenti pensatori americani (non per il valore accademico si badi ma per la sua collocazione nella geografia del potere) : ci dice che esiste una violenza sacra fondativa di ogni società e delle società liberali che tuttavia hanno dimenticato questa dimensione dell'agere sociale per irenismo e autoinganno.

La violenza quindi – bloccata dal sistema dei pesi e dei contrappesi dell'ordinamento costituzionale – cerca luoghi di scarico.

Il sistema penale è oggetto di contesa perché si presta a far riemergere la logica del capro espiatorio.

La eterna – stucchevole – lotta fra garantisti e non garantisti in questo paese ed in Occidente esprime esattamente questa logica profonda (e si tratta qui di considerazioni dell'autore di questo articolo sulla scorta della lettura di Thiel, sempre ci si deve confrontare con l'oscurità per capire fino in fondo le cose nascoste fin dalla fondazione del mondo).

La magistratura come potere indipendente (potere che frena o dovrebbe frenare; che impedisce la *ubris* sociale o degli altri poteri o dovrebbe limitarla o impedirli; che dovrebbe arginare la logica del capro espiatorio) è vissuta con insofferenza dalle masse che esigono i loro sacrifici e quindi il suo destino è segnato, attraversato come è dal caos mass-mediatico e da spinte populistiche che svolgono processi in piazza e diffondono nel contempo un senso di insicurezza diffuso che finisce con il reclamare soluzioni più semplici della dialettica processuale.

Ma v'è di più: Thiel è un sostenitore (ad avviso di chi scrive autentico, come autentico è questo intento del trumpismo anche quando la pace è intesa come pace quasi "coloniale", ma pace e giustizia sono cose diverse insegna Rawls) della pace.

Infatti le democrazie liberali vedono il conflitto per la giustizia come doveroso a tutta oltranza.

Basti considerare la posizione UE (o Nato) sull'Ucraina (e la Nato non appare sempre allineata al governo americano), a volte non solo volta a un riequilibrio legittimo ed opportuno delle ragioni del paese aggredito ma anche ad una logica che accetta apertamente il rischio di un conflitto generalizzato.

Qui il libro di Capriglione sconta una posizione incondizionatamente favorevole alla politica UE.

Alcune pagine del citato libro di Thiel "Il momento straussiano" possono però darci spunti di riflessione.

Thiel osserva che sottovalutando fino alla rimozione la violenza sacra fondativa (sempre sottostante ogni comunità umana) giungiamo alla paradossale sottovalutazione della violenza apocalittica (legata all'uso dell'atomica ed ai rischi della fine del mondo).

La rimozione dei rischi dell'atomica si accompagna al bando di ogni posizione pacifista che invece alla luce della guerra atomica e dei suoi pericoli appare unica soluzione razionale.

In un libro di prossima uscita sulla pace chi scrive affronta il tema – antropologico e quindi girardiano – della tabuizzazione della guerra, unica soluzione per la sopravvivenza della specie a fronte dei rischi di guerra atomica innestabili anche da sofisticate tecnologie che potrebbero – con i loro automatismi – sfuggire al controllo umano.

Si aggiunga a ciò – sempre sul piano dell'esistenza di una violenza apocalittica che altro non è che il male nel mondo – l'esistenza, nel caos geopolitico, di un rischio terroristico elevato.

Da ciò visioni che in Thiel sono sfiorate: la fine apocalittica della politica, la fine della città dell'uomo (che Strauss vuole preservare).

Impossibile la restaurazione – nella società secolarizzata – della teologia politica (il messianismo appare formulato per le masse): Carl Schmitt viene accantonato e si apre il problema di cosa ci attende nel post-illuminismo.

Thiel è chiaro:

- Impossibile l'illuminismo (esso ha fallito).
- Occorre schierarsi sempre per la pace.

Il ruolo della pace nel pensiero di Trump appare così forte da risultare incomprensibile alle élite europee.

Certo occorre evitare che vi siano paci ingiuste (Gaza deve aprire un processo per avere due popoli due Stati) o paci indecenti (l'Ucraina deve trovare un equilibrio non penalizzante ma realistico).

La pace da perseguire è quella decente che non è necessariamente quella più giusta.

Il dibattito fra pace e giustizia è destinato a continuare (ma esso richiede forti consapevolezza rileggere il Rawls del Diritto dei popoli ha un profondo senso; in quel lavoro l'autore di una Teoria della giustizia, basata sugli argomenti razionalistici del maximin arriva a sganciare la logica del giusto nei rapporti internazionali dal giusto nei rapporti sociali interni agli Stati o agli Imperi).

Strauss quindi come regge questa dottrina che stiamo analizzando (una dottrina che è destinata a durare perché condivisa profondamente dall'oligarchia tecnocratica americana)?

Strauss è la pietra angolare di una visione esoterica ed elitaria del potere autenticamente orientata alla ricerca del bene che nell'attuale fase storica è fondante l'ideologia del nuovo partito repubblicano americano con alcune inevitabili torsioni o (criticabili) dis-torsioni dovute al passaggio dal piano teorico alla prassi politica.

Ma vediamo con calma lo Strauss pensiero riepilogandolo, prima di esaminare le torsioni alle quali è sottoposto:

Nel discorso pubblico (essoterico) non ci si interroga più sul bene e sulla giustizia ma in quello esoterico sì;

L'uomo contemporaneo è improbabile che torni a credere alla ricerca del bene e del giusto, amante come è dei meccanismi di servitù volontaria legati a benessere ed alla logica dell'arricchimento (qui va rilevato che il mercato è la realtà ordinaria riservata mitologicamente a consumatori ed imprese mentre l'imprenditore di successo crea il mercato con la lex mercatoria e si pensi ancora al pensiero di Thiel espresso nel saggio *From Zero to One* in cui consiglia alle start up di trovare la soluzione innovativa che li sottragga al mercato grazie al regime proprietario degli entitlements brevettuali);

La filosofia antica e la logica delle virtù sono da restaurare.

La filosofia politica deve correggere Machiavelli riportando in auge il bene e non la forza.

I filosofi devono sempre essere prudenti perché la filosofia politica è destinata ad entrare in conflitto (anche inconsapevolmente) con il potere.

Il liberalismo va criticato perché è utilitaristico e rischia di degenerare in totalitarismo in assenza di una ricerca del bene.

La morte del diritto naturale e l'onnipervasività del diritto positivo è la tragedia del nostro tempo per Strauss.

Il diritto costituzionale ha una radice giusnaturalistica sul piano dei valori (radice sempre in rapporto complesso con lo *ius positum* che ne fa da indefettibile cornice contro ogni creazionismo giudiziario).

Strauss critica Kelsen ed il positivismo giuridico;

Assegna allo Stato il compito di creare cittadini virtuosi ed alla filosofia il compito di guidare dalle retrovie la società.

Vuole che lo Stato tolleri la filosofia come spazio esoterico di ricerca del vero e protegga virtù ed opinioni in grado di tenere insieme la società.

La filosofia è ricerca delle cose eterne.

La politica è il campo in cui questa ricerca diviene prudente.

Fin qui Leo Strauss.

Poi vi è il piano della fenomenologia politica.

La prassi politica si presenta in modo tale che il Bene viene assolutizzato per giustificare il potere politico dando vita ad un nuovo messianismo.

Qui si ha la prima torsione ossia la torsione nella concezione del Bene che per Strauss era sempre un obiettivo di ricerca (quasi socratico) e qui diviene un mondo certo.

Passando al secondo punto di torsione l'esoterismo che comporta un doppio standard fra discorso pubblico politico e riflessione filosofica diviene aperta manipolazione.

Il compito del filosofo è assunto da una tecnocrazia – composta da leader di imprese multinazionali che di fatto esercitano i pubblici servizi e le infrastrutture fondamentali del mondo digitale (dando vita al nuovo potere digitale) – assumendo il ruolo di tecnocrazia morale ed interrogandosi ad es. sui limiti morali dell'AI (nel mentre si sviluppa una libera ricerca nel tentativo di raggiungere la c.d. singolarità ossia un livello di sviluppo che sfuggirà alla nostra comprensione) o modellando le strutture sociali ed educative del futuro.

Qui la prudenza filosofica rischia di divenire dominio disinvolto del mondo della doxa ed i tecnocrati si presentano come nuovi filosofi morali con uno slittamento singolare.

Il terzo punto di torsione riguarda l'assetto del potere capitalistico dell'Occidente (per quanto leggibile negli scritti di Thiel) che assume su di sé – ignorando la necessità della liberale divisione fra economia e politica – una missione salvifica (non solo nel promuovere la pace) ma anche nell'ibridare l'ebraismo dell'Alleanza (non quello della diaspora) e l'evangelismo protestante (del Secondo Avvento), definendo l'orizzonte di un nuovo messianismo politico.

Qui la difesa dell'Occidente diviene progetto politico messianico, innescando squilibri perché non si depone l'idea di dominio pur in presenza di segnali di declino che dovrebbero condurre ad atteggiamenti più dialoganti (visibili, tuttavia, nei negoziati di pace i cui contenuti potrebbero però essere diversi da mere regolazioni economiche).

La restaurazione dei valori della classicità diviene (ultima torsione del pensiero di Strauss) – con uno slittamento analogo a quelli già descritti – ritorno alla tradizione e messaggio di ordine e disciplina, imposto anche al costo di una riduzione dei pesi e dei contrappesi del liberalismo.

Il mercato quindi è il luogo di confronto degli sconfitti nella competizione economica.

Il drammatico fallimento dell'antitrust in Occidente ci consegna una realtà complessa nella quale – in qualche modo – i grandi poteri economici che si sono formati, pur assumendo un aperto carattere politico, sembrano pensare ai destini generali sul tema della pace mentre sullo sfondo permangono squilibri che daranno luogo presto – è facile ipotizzarlo – ad un conflitto redistributivo (questa concentrazione della ricchezza – e del potere – inaridisce il mercato e induce a ritenere superata la logica della *trickle down theory* a favore della necessità di introdurre forme di reddito garantito; sul tema U. Mattei nel suo recente lavoro *La fine del diritto*).

L'Ue permane come spazio dello Stato di diritto.

Ma è una costruzione politica incompiuta, stretta fra Imperi in formazione.

Potrà sussistere un Impero europeo democratico o la prospettiva appare un ossimoro?

L'antitrust va ripreso da una parte e dall'altra dell'Atlantico introducendo – sul piano delle politiche del diritto – misure strutturali poiché le sanzioni pecuniarie non sono più sufficienti a garantire la competitività e la neutralità dei meccanismi istituzionali che costituiscono il mercato, ma conoscono vistose eccezioni ed obiettive

immunità dovute alla natura delle infrastrutture tecnologiche (e si pensi alla famosa regola del Buon Samaritano ed all'irresponsabilità- inevitabile – delle piattaforme per i contenuti veicolati a milioni nel mondo della contemporanea iper-produzione di informazioni).

L'Ue rischia la dissoluzione o l'irrilevanza.

Per il suo carattere depoliticizzato.

Ma a depoliticizzazione dell'Ue non si supera con i sovranismi che suppongono di poter costruire un riparo nel chiuso degli Stati nazionali.

Difficile un ritorno alla forma di Stato che ha dominato il mondo dal Seicento ad oggi.

Il network State è davanti a noi (uno stato deterritorializzato, solo basato su patti di cittadinanza digitale con territori diffusi ed occasionali).

In ultimo qualche ricetta per il futuro.

Guardiamo il lato oscuro dello sviluppo; i nostri limiti.

Evitiamo ogni forma di *ubris* ad iniziare da quella ambientale.

Conserviamo identità e paesaggi.

Promuoviamo unità europea nella diversità.

Liberiamoci dagli eccessi della regolazione europea (il mondo del mercato deregolato impone più controlli antitrust sulle grandi dimensioni e meno regole per gli operatori di mercato).

Rafforziamo l'Antitrust che non può vivere solo di tutela – a valle – del consumatore (fra l'altro manipolabile come ha ammesso anche la Corte Ue) ma deve essere dotato di poteri capaci di incidere sui monopoli e gli oligopoli mediante la loro conformazione pubblicistica (da riservarsi alla decisione politica nei limiti della legge) o poteri strutturali (di tipo regolatorio).

Ricomponiamo l'unità dell'Occidente salvandone i valori in un orizzonte di pace.

Questo è ancora possibile ed è più che mai urgente.

Se poi le élite europee non dovessero abbandonare certe posture belliciste (la cui conformità all'art. 11 della Carta Costituzionale è tutta da discutere) non resterà che ricordare le parole già espresse nella lettera di Paul Valéry a Victoria Ocampo il 2 settembre del 1939 (il 1 settembre 1939 la Germania aveva invaso la Polonia).

Valéry diceva allora: “la Morte entra in scena. L'Europa vuole perire. Lei raccoglierà le macerie della civiltà che cede ai barbari e ad un pazzo” così delineando il compito che spetta a chi vive una civiltà che muore.

Valéry parlava ad una amica colta del Nuovo Mondo (il Sudamerica) ed evocava la traditio, la trasmissione dei valori, il passaggio del testimone perché nulla fosse dimenticato ed il costituzionalismo – allora come ora in declino in Occidente – potesse risorgere altrove.

Auguriamoci che questo messaggio nella bottiglia non debba essere spedito ad amici di paesi lontani.

**Giancarlo Montedoro**

*Presidente della Sesta Sezione*

*Consiglio di Stato*

## RIFLESSIONI CONCLUSIVE

### *(Concluding Remarks)*

**ABSTRACT:** *Le considerazioni dei relatori recano un significativo apporto alla narrazione dello sconvolgimento recato dalla presidenza di Donald Trump al sistema democratico statunitense, all'affermazione sul piano internazionale di ideologie d'impianto totalitarista, che fondano sulla forza e sul potere la forma di governo. Tale evento sembra destinato a sovvertire l'ordine costituito in decenni di consolidate relazioni di amicizia tra USA ed Europa.*

*Infatti, i relatori - valutando il contesto politico economico che connota gli eventi ai quali fa riferimento il libro sul "Declino delle democrazie liberali" - sottolineano che l'avvento di Donald Trump, lungi dall'essere un episodio fenomenico isolato, rappresenta una realtà molto più complessa che incide sul modello con cui è strutturata l'organizzazione sociale americana: esso è espressione di una tecno-plutocrazia che tende ad affermarsi in maniera stabile negli Stati Uniti per poi conquistare come grande potenza altre aree geopolitiche del globo.*

*La presidenza americana è, quindi, segnata dall'influenza crescente delle élite economiche e tecnologiche, favorita dalla nascita di una classe dirigente che è riuscita a guadagnare potere, sfruttando in modo sapiente le potenzialità offerte dai mezzi di comunicazione moderni, dal mercato globale e dalle dinamiche transnazionali.*

*The speakers' contributions offer a substantial analytical framework for understanding the disruption produced by Donald Trump's presidency within the United States' democratic system, as well as the current emergence, at the international level, of ideologies informed by totalitarian logics and centred on force and power as organising principles of governance. This development appears likely to destabilise an order that had been consolidated over several decades through long-*

*standing relations of cooperation and political affinity between the United States and Europe. Against this backdrop, and with reference to the political and economic context examined in the volume *The Decline of Liberal Democracies*, the speakers argue that the rise of Donald Trump should not be interpreted as a contingent or anomalous episode. Rather, it reflects a deeper and more structural transformation affecting the foundational model of American social and political organisation. In this perspective, Trump's presidency is understood as an expression of an emerging techno-plutocratic configuration that seeks to entrench itself within the United States before projecting its influence as a dominant power across wider geopolitical orders. Accordingly, the contemporary American presidency is characterised by the growing influence of economic and technological elites. This dynamic has been facilitated by the formation of a new ruling class that has consolidated its power through the strategic exploitation of modern communication technologies, global market mechanisms, and transnational political and economic processes.*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. Una lettura tra diritto ed economia. - 3. Il declino dell'ordine liberale. 4. Nuovi equilibri e prospettive.

□

1. Ringrazio i bravissimi relatori e coloro che mi hanno onorato con la loro presenza. È mio dovere rispondere *breviter* agli interrogativi che sono stati formulati durante le relazioni, partendo dalla domanda di Francesco Di Ciommo il quale ha posto un quesito che probabilmente incuriosisce altri studiosi che mi conoscono da tempi lontani. Egli, infatti, si è chiesto quali siano le ragioni profonde che hanno indotto Francesco Capriglione a transitare da una stretta riferibilità, nei suoi studi, all'analisi giuridica dei fenomeni economici a riflessioni che sembrano orientate in una diversa direzione, abbandonando quindi il tradizionale campo d'indagine che ha segnato la sua ricerca.

Rispondo iniziando con una nota di carattere personale. Il raggiungimento di un'alta età e forse anche il male che mi ha colpito negli ultimi anni hanno inciso

significativamente sulle mie abitudini di vita: la passione per lo studio, che da sempre mi ha caratterizzato, è diventata ragione di esistenza, consentendomi di restare saldamente ancorato al desiderio di scoprire, riuscire a comprendere eventi e realtà cui in precedenza non avevo dedicato adeguata attenzione. Conseguentemente coltivo la mia passione per lo studio con più ardore di prima nella consapevolezza di non avere molto tempo dinanzi a me.

Ne è conseguito, altresì, un ampliamento della mia riflessione che si è rivolta verso tematiche che, nei tempi presenti, denotano un nesso con la definizione delle questioni giuridiche più forte rispetto al passato.

Nello specifico, l'indagine sulle profonde innovazioni che, nell'ultimo decennio, hanno interessato la realtà giuridico-economica del pianeta mi hanno fatto comprendere che non si può trascurare l'incidenza che taluni eventi di natura fondamentalmente politica esplicano sui criteri e sul metodo che fino ad oggi hanno guidato gli 'studi di diritto dell'economia'. Viviamo un tempo in cui i confini disciplinari dei saperi, usualmente considerati stabili, si mostrano sempre più permeabili!

Come ho puntualizzato nel libro che oggi viene presentato, valutando detta realtà ho ravvisato l'opportunità e l'esigenza di estendere il campo d'indagine della ricerca, alla quale mi dedico da oltre mezzo secolo, anche all'approfondimento tematico delle interazioni tra diritto, economia e geopolitica.

Per vero, i mutamenti che stanno ridefinendo l'ordine geopolitico del pianeta – dalla identificazione delle sfere di influenza globali, alla 'guerra mondiale a pezzi' (per utilizzare un'espressione cara a Papa Francesco), dalla crisi dell'ordine multilaterale alla politicizzazione degli scambi economici e tecnologici – hanno un impatto diretto e profondo anche sull'architettura giuridico-economica del contesto ordinamentale oggetto di studio da parte di molti accademici ed operatori del mercato.

Non è più possibile pensare il 'diritto dell'economia' come un sapere

*autosufficiente*, separato dalla dinamica delle relazioni di potere tra Stati, blocchi regionali e attori transnazionali. Al contrario, esso si trova oggi ad essere uno dei principali strumenti attraverso i quali tali dinamiche si manifestano e si disciplinano. Ed invero, le norme che regolano i mercati, la finanza, la moneta, la concorrenza, le infrastrutture strategiche o il trasferimento tecnologico sono divenute – piaccia o no – anche dispositivi geopolitici.

Per questa ragione, valutando gli accadimenti che si sono intensificati soprattutto nei tempi recenti, ho avvertito il bisogno di comprendere le motivazioni che sono a fondamento dei medesimi.

Ho appreso che la tendenza verso regimi autocratici, che va affermandosi in molti paesi del pianeta, si traduce, sul piano delle concretezze, in un ‘declino della democrazia’, intesa non in un’accezione formale bensì improntata all’osservanza dello ‘Stato di diritto’, al rispetto della dialettica decisionale (che esclude l’assolutismo della maggioranza’ e la ‘forza del potere’ come regola di governo). Da qui l’esigenza di procedere ad una costruzione sistematica di tale processo che sembra destinato a mutare situazioni giuridiche che ritenevamo ormai acquisite.

2. Nel delineato ordine di idee la mia indagine, muovendo dalla identificazione ascrivibile alla norma nel suo legame al fatto – o, più esattamente, agli eventi che connotano la realtà fattuale presa in considerazione dal legislatore – ho compreso che la pluralità degli avvenimenti (che al medesimo fanno da sfondo) si raccorda al nesso che collega la storia al diritto. Ciò ha supportato il mio convincimento, maturato nel tempo, secondo cui il diritto non è mai neutrale: esso si intreccia con l’economia che non è separata dal potere politico, per cui necessita innovare sul piano metodologico la ricerca avendo riguardo al compito degli studiosi di illuminare le zone d’ombra in cui questi intrecci si fanno più densi, più controversi, ma anche più decisivi per il futuro dell’ordine globale.

Da qui l’esigenza di non circoscrivere l’analisi del diritto in un’ottica limitata

all'ambito nazionale o, al più, estesa a livello europeo; per una compiuta verifica degli obiettivi che la ricerca giuridica intende perseguire quest'ultima non deve trascurare la riferibilità all'esame geopolitico dei fenomeni che incidono in maniera significativa sulla relazione che si instaura tra gli Stati.

L'impiego di un approccio multidisciplinare consente, infatti, di interpretare le rivalità e le strategie globali, nonché di inquadrare nella storia, gli esiti di rilevanza economica e giuridica di tali indagini; è evidente come divenga possibile, per tal via, individuare i possibili sviluppi dell'azione politica e, dunque, riuscire ad attuare un'analisi che presenta capacità predittiva del contesto culturale e sociale nel quale operano gli attori politici.

Tali considerazioni ci indicano il criterio metodologico da seguire per affrontare, con adeguati strumenti cognitivi, la tempesta causata dalla ascesa di Donald Trump alla presidenza degli USA, tematica sulla quale si sono intrattenuti tutti i relatori di questo seminario. La loro riflessione sembra concordare con l'approccio analitico proposto.

In particolare Aristide Pollice ha delineato il *fil rouge* che contraddistingue la storia dei primi sei mesi della presidenza Trump, evidenziando la linea dirompente della sua politica che, a livello interno, si concretizza nella sostanziale rottura del sistema di pesi e contrappesi che, da sempre, hanno caratterizzato l'impianto della democrazia liberale, mentre sul piano internazionale si estrinseca in forme aggressive, vuoi con l'imposizione di ingiustificati dazi sulle importazioni di merci da paesi terzi, vuoi ritirando l'ombrello di protezione militare che gli Stati Uniti per decenni avevano offerto ai paesi dell'alleata Europa.

Il discorso di Pollice, infatti, si sofferma sul sostanziale ridimensionamento del Patto Atlantico, cui nel libro si fa riferimento sottolineando sia l'interpretazione che il *tycoon* dà all'art. 5 di tale trattato (che nega l'automatismo dell'intervento militare dei componenti della Nato a sostegno del paese aggredito), sia l'imposizione agli Stati aderenti di elevare al 5% del PIL il loro impegno contributivo.

La riflessione di Pollice si sofferma anche su altri aspetti della mia indagine ai quali ascrivo valore determinante al fine di individuare il profondo cambiamento dell'ordine geopolitico del pianeta. Mi riferisco alla fine dell'alleanza tra America ed Europa segnata dalle molteplici manifestazioni di Trump e del suo vice Vance per i paesi UE, nonché dal dichiarato intento che da ora in poi non saranno più concessi ad essi aiuti militari.

È stato, in tal modo evidenziato uno tra i più significativi obiettivi che la mia indagine si propone: far chiarezza sul futuro destino dei popoli europei. Ed invero, gli eventi analizzati nel lavoro conducono, tra l'altro, alla conclusione che siamo in presenza della fine di un'epoca e all'inizio di una nuova era che vede la tragica alternativa tra la sostanziale cessazione del processo integrativo tra gli Stati del 'vecchio continente' (seguita dalla loro piena subalternità agli USA) e l'inizio di un nuovo, deciso percorso verso forme di intensa integrazione (militare, fiscale, ecc.) che conducano alla creazione di uno Stato federale.

Pierluigi Ciocca nella sua relazione offre alle tesi da me sostenute il supporto di alcune considerazioni economiche che chiariscono le ragioni profonde degli eventi che in America stanno causando il *declino* di quella che veniva universalmente riconosciuta come ottimale forma di democrazia liberale. L'assioma iniziale dal quale parte il suo discorso sintetizza, infatti, il fondamento del processo involutivo che si sta verificando negli USA; le sue parole «se l'economia soffre, soffrono le istituzioni, soffre la democrazia» sono il presupposto logico della attenta e puntuale analisi che Egli ha presentato all'uditorio per indicare l'attuale stato dell'economia americana, segnata da inflazione, disoccupazione ed un numero molto elevato di poveri, con conseguenti disuguaglianze, scontento diffuso tra ampie fasce sociali estese alla piccola e media borghesia, crescente avversione contro gli immigrati. I dati quantitativi che connotano la sua relazione nel dar concretezza al discorso rendono appieno la drammaticità della realtà di riferimento, facendo comprendere le motivazioni del sostegno dato dalla popolazione a Donald Trump e, quindi, del suo

successo elettorale.

Nel corso della mia indagine mi sono più volte domandato come sia potuto accadere che Donald Trump, nonostante i profili dai quali è caratterizzata sul piano penale la sua personalità, sia stato eletto, diventando il primo presidente nella storia americana ad entrare nella Casa Bianca da *'felon'*, criminale condannato. In un capitolo del mio libro, dedicato all'approfondimento delle ragioni della sua ascesa politica, ho tentato di spiegare le ragioni di tale evento, individuandole nella lettura del contesto socio economico nel quale si colloca l'ascesa del 47° presidente USA.

Le parole di Ciocca non solo confermano tale realtà, ma ci consentono di comprendere anche il permanere nel tempo della politica trumpiana che collide con le istituzioni statunitensi, oltre ad aggravare i preesistenti squilibri economici che hanno favorito la sua elezione. Al riguardo, è significativo il richiamo alla storica circostanza che «quando cade in difficoltà, l'economia di mercato capitalistica può convivere a lungo con i più famigerati regimi totalitari», come dimostrano gli accadimenti europei del secolo scorso con l'avvento del fascismo in Italia e del nazismo in Germania.

Naturalmente, in una realtà siffatta, la linea programmatica presentata da Trump per conseguire il successo (essendo preordinata al soddisfacimento delle aspettative dell'elettorato) si rivela non solo connotata da *fake news*, ma anche da improvvisazione ed autoritarismo, con la conseguenza di incrementare il clima di incertezze.

3. Sergio Fabbrini si sofferma sulla correlazione, che negli USA ha assunto toni e caratteri particolari, tra cambiamenti interni del sistema politico e logiche perseguite dai suoi leader nelle relazioni internazionali. Ciò con inevitabili ripercussioni sul sistema istituzionale interno le cui strutture (separazione dei poteri, checks and balances, processi decisionali multilaterali, soluzione giudiziaria delle contese politiche) hanno favorito, soprattutto nel secondo dopo guerra,

l'affermazione della logica democratica; questa ha trovato espressione nel multilateralismo e, dunque, nella diffusione del potere e nel promuovere un modello organizzativo della giurisdizione articolato in Corti per la soluzione delle dispute tra gli Stati. È sul nesso tra cambiamenti interni e politiche esterne che, ad avviso di Fabbrini, va cercata la possibile chiave di lettura del mio libro, nel quale è affrontata l'ampia tematica del declino delle democrazie liberali focalizzando l'attenzione sugli eventi successivi alla elezione di Trump, i quali stanno trasformando gli Stati Uniti d'America.

La riflessione di Fabbrini è incentrata sull'analisi della presidenza di Donald Trump il quale – a differenza di quanto è dato riscontrare con riguardo al suo primo mandato, che lo vide condizionato dagli esponenti del tradizionale establishment repubblicano – si mostra intenzionato a realizzare un regime autocratico, indebolendo lo 'Stato di diritto', disponendo una concentrazione di potere decisionale nel presidente e delegittimando tutte le agenzie e istituzioni di controllo. Da qui l'attacco mosso alle grandi università di prestigio internazionale, agli studi legali dotati di specifiche competenze giuridiche, ai grandi quotidiani editorialmente indipendenti dallo Stato, ai media televisivi, dimostrando l'intento di voler colpire i gangli vitali della società civile. A ciò si aggiunga la criminalizzazione di coloro che non si riconoscono nel suo nazionalismo nativista, come le minoranze etniche, religiose, sessuali, nonché il diritto di 'odiare i nemici' che rivendica pubblicamente.

Siamo in presenza di un'attenta ricostruzione della linea politica del capo dell'esecutivo americano che si estrinseca in ingiustificabili comportamenti ai limiti dell'abuso di potere. È evidente come tali prevaricazioni segnino la prevalenza della forza sul diritto, inducendo il nostro acuto relatore – che ripercorre le significative tappe della rivoluzione trumpiana evidenziate nel mio libro (dalla federalizzazione della Guardia nazionale alle continue violazioni dei diritti umani) – a condividere il convincimento che ho tentato di argomentare secondo cui «la democrazia americana è sottoposta ad una torsione autocratica che non può che generare preoccupazione

e sgomento». L'America che noi abbiamo conosciuto, vessillo di un liberalismo – che, pur assicurando la posizione egemone degli USA, si relazionava con i paesi a lei legati in modalità caratterizzate da 'rispetto' – con Trump cambia volto ed abitudini, aprendo ad un anti-pluralismo che si propone di ricordarsi solo con le grandi potenze al di fuori delle procedure istituzionalizzate, come Fabbrini sottolinea.

Ciò segna la fine del multilateralismo, cui si accompagnano la chiusura dei programmi di aiuto ai paesi sottosviluppati e l'uscita dalla Organizzazione mondiale della sanità. Il capo dell'esecutivo degli USA mostra, fin dai primi giorni successivi alla sua investitura, un temperamento sorprendente, non solo per i dirompenti contenuti della sua azione, ma anche per la linea comportamentale che, a tacer d'altro, si caratterizza per imprevedibilità ed inosservanza dei canoni che dovrebbero legittimare l'esercizio della sua funzione. Si dichiara portatore di interventi destinati a rendere nuovamente grande l'America affermando il motto "Make America Great Again" (MAGA) che assurge a principio fondante di un agire che promuove una politica nazionalista di protezionismo economico. Ciò lo induce ad assumere un atteggiamento riconducibile ad un mix tra populismo e sovranismo, che ravvisa nella investitura conferita dalla vittoria elettorale il titolo di legittimazione per l'esercizio di un potere assoluto.

Se ne deduce un sostanziale disprezzo per la democrazia, alla quale contrappone una visione libertaria radicale in tutte le cose tranne che in politica. Conseguenza la proposizione di interrogativi molteplici, ai quali necessita dare una risposta nel tentativo di chiarire le incertezze che, nel presente, turbano la serenità e l'equilibrio dell'intero pianeta che si vede proiettato in una realtà la quale di certo è di difficile comprensione ed appare gravida di esiti non prefigurabili.

Da qui le difficoltà che ho dovuto incontrare nel tentativo di comprendere la complessa personalità del tycoon, le possibili implicazioni delle sue alternanze decisionali, le prospettive dei paesi sui quali incidono i riflessi del suo dispotico programma di dominio; difficoltà che Sergio Fabbrini ha intuito dicendo che il mio

libro «costituisce un tentativo per dare un ordine al disordine creato dalla presidenza Trump».

La riflessione di Giancarlo Montedoro – che nel mio libro ha forse ravvisato un ulteriore aspetto del rapporto tra potere economico e potere giuridico, oggetto di un colloquio che intrattiene con me fin dagli anni ottanta del '900 – si sofferma sul profilo maggiormente problematico dell'attuale fase storica: l'alternativa alla democrazia liberale rappresentata dall'affermazione di un sistema democratico, caratterizzata da una logica totalitaria.

Nello specifico, Egli sottolinea un momento importante della mia indagine: quello in cui ravviso in Trump il “catalizzatore” della trasformazione in atto da un modello di democrazia connotata da pesi e contrappesi (preordinati al rispetto del principio della divisione dei poteri) ad un altro sostanzialmente autocratico che sconfinava in forme di assolutismo dispotico. Viene, in tal modo, delineata la premessa logica di una costruzione, contraddistinta da riferimenti storici e filosofici, volta a configurare l'essenza della mia appassionata indagine a come strenuo tentativo per ricondurre all'UE la possibilità di conservare la democrazia liberale.

Giancarlo Montedoro individua puntualmente il fil rouge che ho seguito nel lavoro: evidenziare i particolari aspetti della personalità di Donald Trump per interpretarne la linea operativa e analizzare il suo legame con l'oligarchia tecno-plutocratica statunitense di cui è espressione politica. La sua analisi, a tal fine, prende in considerazione il ruolo (attualmente in un declino crescente) dei pubblici poteri e delle imprese multinazionali, cui si fa riferimento nel libro, per evincere da tale realtà il bilanciamento sempre più complesso e squilibrato fra libertà economiche e valori sociali; ciò pervenendo alla costruzione che a detta realtà oggi è correlato il mondo «senza limes (lo schmittiano Impero del mare) che non conosce altra legge che il contratto, il good deal, la lex mercatoria», mondo nel quale si afferma la centralità della tecnica, cui si accompagnano squilibri crescenti (che incidono anche sul mondo del lavoro e sulle conseguenti politiche sociali).

Viene così disegnato un compiuto quadro sistemico nel quale si collocano le variegate vicende che economico politiche che si sono susseguite con l'ascesa di Trump alla presidenza USA da me rappresentate, vicende destinate inevitabilmente a ripercuotersi sull'impianto ordinamentale americano, trasformando nel profondo la democrazia liberale che ne caratterizzava l'essenza.

Va da sé che non sfugge in tale contesto l'incidenza che la complessa ideologia della attuale destra americana è in grado di esercitare sul mutamento istituzionale che si riscontra negli USA. In tal senso rileva il messaggio conservatore tradizionale di tipo nazionalista e protezionista – che, come sottolinea Montedoro, è visibile nelle politiche daziarie – e quello religioso molto forte e nuovo che ha caratteri messianici ed una spinta verso un nuovo modello di liberismo deregolato o anarchico.

Si è in presenza, dunque, di un orientamento che, sul piano delle concretezze, contrasta con la tendenza che da tempo si è affermata nell'Unione europea, caratterizzata dal dominio del diritto e dalla presenza dello 'Stato di diritto'. Da qui la prospettiva di andare incontro ad una fase regressiva i cui esiti appaiono tuttora incerti, anche se di fondo essa sembra essere correlata ad un totalitarismo incompatibile con il gioco democratico, anche se oggi esso si presenta in modalità non violente, lontane dalla metodologia seguita da Hitler, come ci dice G. Anders.

Sono queste considerazioni che preconizzano la fine dell'amicizia (rectius: alleanza) tra Stati Uniti ed UE, esponendo i paesi membri di quest'ultima al rischio di una piena dissoluzione dell'Unione ed ai pericoli di un futuro nel quale saranno costretti a rinunciare alla protezione americana di cui hanno fruito per decenni. Tale situazione è aggravata dalla consapevolezza da parte degli Stati europei di non poter disporre di un'adeguata struttura militare unitaria che valga come deterrente di fronte alle mire che le potenze del pianeta possano avere nei loro confronti, muovendosi con una nuova sicurezza fondata su ipotizzabili spartizioni delle zone di influenza del globo tra le medesime attuata in ragione del rinnovato ordine geopolitico del mondo che si va definendo nei tempi recenti.

4. Le considerazioni dei relatori integrano la mia narrazione lasciando intravedere alcune conseguenze (da me non adeguatamente evidenziate) dei cambiamenti in atto nell'ordine geopolitico del pianeta. Come è stato acutamente osservato, sono stato indotto ad affrontare il complesso tema della crisi delle 'democrazie liberali' dalla passione per i valori di libertà, giustizia ed autodeterminazione sottesi allo 'Stato di diritto' nel quale ho sempre creduto, auspicandone la realizzazione. La passione, tuttavia, a volte è cattiva consigliera ed impedisce di pervenire a valutazioni che vanno in direzione opposta ai nostri desideri. È quanto è accaduto a me in occasione della stesura del libro che oggi presentiamo!

Ed invero, in presenza dello sconvolgimento recato dalla presidenza di Donald Trump al sistema democratico statunitense, all'affermazione sul piano internazionale di ideologie d'impianto totalitarista (che fondano sulla forza e sul potere la forma di governo), ho stentato ad ammettere che un evento siffatto potesse sovvertire l'ordine costituito in decenni di consolidate relazioni di amicizia tra USA ed Europa. Ho continuato a credere – nonostante le facili previsioni desumibili dal primo mandato presidenziale di Trump – che non sarebbe venuta meno la tutela d'interessi comuni, il reciproco rispetto che ha sempre unito l'America ai paesi del 'vecchio continente'; ritenevo, infatti, indissolubile il legame grazie al quale, a fronte di una tacita accettazione (da parte di questi ultimi) della logica di imperio da sempre seguita dalla prima, veniva assicurata protezione nel processo di crescita unitaria e difesa militare.

Mi sbagliavo! Avrei dovuto pensare al tragico assalto a *Capitol Hill* effettuato dai *patrioti* incitati dal *tycoon*, deluso e furente per la mancata rielezione; non ho valutato appieno le parole di *disprezzo* per gli europei in più occasioni pronunciate da Trump e dal suo vice Vance, dalle quali si evince un chiaro intento di voler disaggregare, anzi più esattamente dissolvere l'Unione in vista di una completa subalternità all'USA dei suoi componenti, con i quali interagire con una logica

coloniale. Pur rendendomi conto della gravità della situazione che nell'ultimo anno si era determinata a livello mondiale a causa del trumpismo, ho creduto che nella fattispecie avremmo dovuto appellarci al pensiero filosofico napoletano, sintetizzato nella nota espressione di Edoardo De Filippo *'a da passà a nuttata'*. Ero confortato dalle affermazioni di John Bolton, già consigliere di Donald Trump nel suo primo mandato, il quale in un'intervista trasmessa dalla emittente LA7 (in collegamento da Washington nell'aprile 2025) – nel sottolineare le criticità e la amoralità della personalità del capo dell'esecutivo americano – aveva formulato l'auspicio di veder trascorrere velocemente i 43 mesi che mancavano per la scadenza del mandato presidenziale; sicché, nel mio scritto ho evitato valutazioni pessimistiche in ordine alla ipotizzabile conclusione delle vicende esaminate.

Detto approccio alla presente realtà storica non mi ha impedito, peraltro, di palesare in significative parti del mio lavoro preoccupazioni e perplessità con riguardo al futuro destino dell'UE. L'interrogativo (*Che ne sarà dell'Europa?*) posto a chiusura dell'ultimo capitolo esprime i timori in me suscitati dagli accadimenti oggetto della mia indagine, nonché il senso di diffusa incertezza che viene dalle modalità con cui gli Stati Uniti si propongono sullo scacchiere internazionale.

Al riguardo, mi destava inquietudine, in primo luogo, la sorprendente amicizia che lega il presidente americano a Vladimir Putin (dove i numerosi tentativi di legittimarne, a livello internazionale, la figura ed il ruolo) e che lascia intravedere una conclusione del conflitto russo-ucraino ben lontana dal conseguimento di una pace *'giusta e duratura'*. Del pari, stupisce il forte legame che unisce Trump a Benjamin Netanyahu, il quale esercita un grande ascendente sul *tycoon*, trascinandolo in una *guerra-lampo* contro la Repubblica islamica, nonché a promuovere un progetto, da lui definito come *«l'accordo del secolo»*, nel quale si prevede la creazione di uno Stato smilitarizzato chiamato *'Nuova Palestina'* e si fanno ampie concessioni ad Israele, accordo la cui esecuzione procede con difficoltà anche a causa della continua espansione israeliana in Cisgiordania.

Oggi, alla fine del primo anno della nuova presidenza statunitense, mi appare più chiaro il contesto politico economico che connota gli eventi sui quali mi sono intrattenuto. L'avvento di Donald Trump, lungi dall'essere un episodio fenomenico isolato, rappresenta una realtà molto più complessa che incide sul modello con è strutturata l'organizzazione sociale americana: esso, come ho sottolineato nel mio libro, è espressione di una *tecno-plutocrazia* che è sempre più evidente e tende ad affermarsi in maniera stabile negli Stati Uniti per poi conquistare come grande potenza altre aree geopolitiche del globo.

La presidenza americana è, quindi, segnata dall'influenza crescente delle *élite* economiche e tecnologiche, favorita dalla nascita di una classe dirigente che, pur avendo origini ed interessi lontani dalla tradizionale politica statunitense, è riuscita a guadagnare potere, sfruttando in modo sapiente le potenzialità offerte dai mezzi di comunicazione moderni, dal mercato globale e dalle dinamiche transnazionali.

Siamo in presenza di una forza politica che si distacca dalle convenzioni di quella istituzionale, riflettendo una forma di dissenso rispetto agli orientamenti tradizionali seguiti nel passato, dei quali erano stati promotori i partiti storici e le élite politiche. Il suo L'incontro con Trump avviene nel segno della comune *logica affaristica* che induce gli esponenti di detta forza politica a ravvisare in lui la persona che avrebbe saputo far prosperare i loro interessi economici; da qui l'adeguato supporto finanziario concesso al *tycoon* per assicurargli la vittoria elettorale, ottenendo in cambio l'appoggio politico nei processi di liberalizzazione regolamentare e di sburocratizzazione che facilita ogni forma di incontrollato sviluppo.

Ne consegue che l'ascesa di Donald Trump è indicativa di una frattura, di un "divorzio" tra le istituzioni politiche e una larga fetta della popolazione, che si è sentita tradita dalla classe dirigente ed è andata alla ricerca di un 'uomo nuovo' capace di incarnare una risposta alle sue frustrazioni.

Alla luce di tali considerazioni diviene difficile ipotizzare che il declino della

democrazia negli USA e nei paesi europei nei quali vanno affermandosi tendenze verso sovranismi di destra sia un fenomeno di breve corso, come poc'anzi precisavo; del pari diviene evanescente il *sogno* di una “unione federale europea” che ha animato la speranza di tanti cittadini del ‘vecchio continente’, fin dai tempi del Trattato di Roma del 1957.

L'UE, come rilevante realtà politica, sembra perdere consistenza a causa non solo della politica invasiva degli USA, ma anche della carente volontà degli Stati membri di superare le diversità tuttora presenti tra loro al fine di rinvenire nella ‘unitarietà’ il fondamento dello spirito comune che può dare ad essi la forza di opporsi ai numerosi pericoli che li insidiano. Ed intendo riferirmi non solo alla volontà disgregatrice di provenienza americana, dianzi richiamata, ma alla incombente minaccia che viene dalla Federazione russa, desumibile vuoi dal fermo intento di continuare la guerra in Ucraina fino alla realizzazione del suo progetto di conquista territoriale, vuoi dalla guerra *ibrida* che, sul piano delle concretezze, ha attivato contro l'Europa nella presumibile ipotesi di espandersi ad occidente.

**Francesco Capriglione**

## COMUNICAZIONI

## **GEOPOLITICAL RISK E RESILIENZA DEL SETTORE BANCARIO EUROPEO \***

*(Geopolitical risk and European banking sector's resilience)*

**ABSTRACT:** *Muovendo dalle riflessioni offerte dal Prof. Francesco Capriglione nel volume “Il declino delle democrazie liberali. Diritto economia geopolitica”, il presente contributo analizza l’impatto del rischio geopolitico sulla stabilità e sulla resilienza del sistema bancario europeo. Dopo aver ricostruito i caratteri distintivi del rischio geopolitico (GPR) e i principali canali di trasmissione al settore bancario, lo studio esamina le evidenze emerse dallo SREP e dagli stress test coordinati dalle autorità europee di vigilanza. Particolare attenzione è dedicata alle Priorità di vigilanza della BCE per il triennio 2026-2028, nelle quali il GPR assume un ruolo centrale nell’azione di supervisione, orientata al rafforzamento della resilienza delle banche. In tale prospettiva, si approfondisce la nozione di resilienza quale obiettivo giuridico-funzionale della vigilanza prudenziale, collocando il tema nel più ampio quadro istituzionale dell’integrazione europea.*

*Building on the considerations developed by Professor Francesco Capriglione in the volume “Il declino delle democrazie liberali. Diritto economia geopolitica”, this contribution analyses the impact of geopolitical risk on the stability and resilience of the European banking system. After reconstructing the defining features of geopolitical risk (GPR) and the main transmission channels affecting the banking sector, the study examines the evidence emerging from the SREP and from the stress tests coordinated by the European supervisory authorities. Particular attention is devoted to the ECB’s Supervisory Priorities 2026–2028, in which GPR assumes a central role in supervisory action aimed at strengthening banks’ resilience. From this*

---

\* Contributo approvato dai revisori.

*perspective, the notion of resilience is explored as a legal-functional objective of prudential supervision, situating the analysis within the broader institutional framework of European integration.*

**SOMMARIO:** 1. Declino delle democrazie liberali e incertezze globali. – 2. L’incidenza del rischio geopolitico sul settore bancario. – 3. (*Segue*) La resilienza del sistema bancario europeo nelle *Priorità di vigilanza 2026-2028* della BCE. – 4. Europa, *quo vadis?*

1. Nel volume *“Il declino delle democrazie liberali”*, il Prof. Francesco Capriglione pone l’attenzione sulle «intemperie» che, al presente, turbano l’ordine geopolitico;<sup>1</sup> con *focus* opportunamente selettivo, individua il principale fattore di incertezza globale nelle vicende che al contempo contribuiscono al e risultano sintomatiche del declino della principale democrazia liberale, gli Stati Uniti.<sup>2</sup> È questa una tematica sulla quale è stato efficacemente osservato che comprendere cause e conseguenze del moto di arretramento delle democrazie liberali aiuti altresì a fotografare l’attuale “momento” del capitalismo di mercato,<sup>3</sup> potendosi riscontrare tra le due dimensioni (non a caso definite «gemelle in simbiosi») una traiettoria comune.<sup>4</sup>

Significativa, al riguardo, è la linea d’azione adottata dalla seconda presidenza Trump che muove, tra l’altro, verso il sostanziale «abbandono» dell’alleanza con

---

<sup>1</sup> CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali. Diritto economia geopolitica*, Milano, Utet, 2025, spec. p. 1.

<sup>2</sup> Cfr. PANETTA, *L’economia mondiale tra incertezza e trasformazione*, intervento del Governatore della Banca d’Italia al 31esimo *Congresso ASSIOM FOREX*, tenutosi a Torino il 15 febbraio 2025, consultabile all’indirizzo <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2025/20250215-panetta/index.html>.

<sup>3</sup> Nel saggio pubblicato in questo fascicolo della *Rivista*, V. LEMMA, *A proposito del declino delle democrazie liberali e dell’intervento pubblico in economia*, sottolinea come «il declino delle democrazie liberali si presenta come un mutamento di scenario che incide direttamente sulla configurazione dei mercati, sull’allocazione del potere economico e sulla capacità degli ordinamenti giuridici di disciplinare gli scambi mediante politiche regolamentari di intervento pubblico nell’economia».

<sup>4</sup> WOLF, *La crisi del capitalismo democratico*, 2023, Einaudi, p. 33.

l'Europa<sup>5</sup> e della logica multilaterale della cooperazione internazionale, in favore di posizioni più isolazionistiche.<sup>6</sup>

Il risultato di tale condotta – le cui motivazioni più profonde sono state rintracciate, in dottrina, nello «spirito affaristico» proprio della personalità del presidente Trump<sup>7</sup> e nelle conseguenze del processo di *shift of power*<sup>8</sup> che vede gli Stati Uniti perdere progressivamente interesse nel sostenimento dei costi volti al mantenimento della c.d. *pax americana*, di cui hanno beneficiato gli alleati europei<sup>9</sup> – è la “moltiplicazione” dell'incertezza su scala mondiale.<sup>10</sup>

Ciò determina potenziali effetti negativi soprattutto per l'economia europea, la quale risulta senz'altro esposta alle conseguenze di una frammentazione del commercio globale, alla luce «sia della sua stretta integrazione produttiva e finanziaria con il resto del mondo, sia del suo modello di sviluppo, dipendente dall'importazione di risorse naturali e fondato sulla domanda estera».<sup>11</sup> L'intricato scenario geopolitico, connotato da conflitti che paiono di non agevole soluzione, e la fase di arretramento della globalizzazione pongono dunque una seria minaccia al

---

<sup>5</sup> ANDREATTA, *Autonomia strategica e politica industriale in un ordine geopolitico frammentato: le ragioni di una risposta europea*, in *Stato e mercato*, 2025, p. 253. In argomento, v. *amplius* CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali*, cit., *passim*, v. spec. cap. 5, significativamente intitolato «L'amicizia America – Europa: è stato bello!».

<sup>6</sup> Sul punto, v. SMITH, *Implicazioni geopolitiche e ambientali del conflitto ucraino*, in *Italian Journal of Social Policy*, 2022, n. 3-4, p. 78. Cfr. altresì WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Risk Report 2026*, 14 gennaio 2026, p. 7 e ss., consultabile all'indirizzo <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/>, ove si evidenzia come «*multilateralism is in retreat*».

<sup>7</sup> CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali*, cit., p. 54; analoga ricostruzione è offerta da GERSTLE, *The Rise and Fall of the Neoliberal Order*, Oxford University Press, 2022, trad. italiana *Ascesa e declino dell'ordine neoliberale*, Vicenza, 2024, spec. p. 297.

<sup>8</sup> IBRIDO, *Geopolitica e diritto in tempi di “shift of power”*, in *Dir. pubbl. comp. europeo*, 2025, n. 4, p. 818.

<sup>9</sup> Cfr. ANDREATTA, *op. cit.*, p. 255.

<sup>10</sup> CIOCCA, *Commento a F. Capriglione, Il declino delle democrazie liberali. Diritto-Economia-Geopolitica*, UTET, Torino, 2025, in *Aperta Contrada*, 22 dicembre 2025. Come osserva IBRIDO, *op. cit.*, p. 819, «gli Stati Uniti si stanno trasformando da fattore di stabilità a principale generatore di incertezza a livello globale».

<sup>11</sup> Entrambi gli aspetti (apertura dell'economia e del sistema finanziario europeo e dipendenza estera) sono evidenziati nel rapporto *The EU's Open Strategic Autonomy from a central banking perspective. Challenges to the monetary policy landscape from a changing geopolitical environment*, European Central Bank, Occasional Paper Series, n. 311, dicembre 2023, reperibile all'indirizzo <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op311~5065ff588c.en.pdf>.

sistema di scambi internazionali e, per quanto di maggiore interesse in questa sede, alla stabilità dell'economia europea,<sup>12</sup> connotata come si diceva da forti interconnessioni con l'estero.<sup>13</sup>

A ciò si aggiunge l'eventualità – da tempo prospettata da alcuni osservatori<sup>14</sup> – che si assista nell'immediato futuro a talune “sorpresa” nella «geometria degli allineamenti e riallineamenti geopolitici», le quali potrebbero condurre a inaspettate convergenze tra attori in passato distanti<sup>15</sup> e al disfacimento di consolidate alleanze economiche e militari tra paesi occidentali.<sup>16</sup>

Lo scenario così sommariamente rappresentato costituisce la base di riferimento per una riflessione sul potenziale impatto del c.d. *geopolitical risk* (d'ora in avanti, “GPR”) sul sistema bancario e finanziario europeo. Il presente studio mira dunque, preliminarmente, a identificare caratteri e componenti del GPR, sì da analizzare le possibili implicazioni sistemiche dell'innalzamento dello stesso (e di veri e propri *shock*) e individuare spazi e modalità di intervento delle autorità di vigilanza competenti in materia.

2. La BCE ha condiviso una definizione formalmente restrittiva di GPR, da intendersi quale rischio correlato alla «minaccia, realizzazione ed *escalation* di eventi

---

<sup>12</sup> Anche su questo aspetto, v. il rapporto *The EU's Open Strategic Autonomy from a central banking perspective. Challenges to the monetary policy landscape from a changing geopolitical environment*, European Central Bank, Occasional Paper Series, n. 311, dicembre 2023, reperibile all'indirizzo <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op311~5065ff588c.en.pdf>.

<sup>13</sup> Come ricordato da PANETTA, *Il futuro dell'economia europea tra rischi geopolitici e frammentazione globale*, 23 aprile 2024, consultabile all'indirizzo [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventigovernatore/integov2024/Panetta\\_lectio\\_magistralis\\_23042024.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventigovernatore/integov2024/Panetta_lectio_magistralis_23042024.pdf), p. 7, in uno scenario globale «politicamente instabile, l'interconnessione può (...) trasformarsi in vulnerabilità».

<sup>14</sup> GRAY, *In Defense of the Heartland: Sir Halford Mackinder and His Critics a Hundred Years On*, in *Comparative Strategies*, 2004, n. 1, p. 22.

<sup>15</sup> STEFANACHI, *Le trasformazioni dello spazio politico-geografico e la nuova mappa delle minacce e delle opportunità. Origini e temi della riflessione geopolitica americana*, in *Storia del pensiero politico*, 2015, n. 3, p. 405

<sup>16</sup> ANDREATTA, *op. cit.*, p. 253.

avversi associati a guerre, terrorismo e qualsiasi tensione tra Stati e attori politici che incida sul corso pacifico delle relazioni internazionali». <sup>17</sup>

A ben vedere, però, il ricorso a concetti aperti quali sono quelli di “tensione” e di “relazioni internazionali” consente una significativa espansione del campo di operatività della nozione in parola; d’altra parte, nel più recente rapporto congiunto BCE – CERS “*Financial stability risks from geoeconomic fragmentation*”, <sup>18</sup> pubblicato nel gennaio 2026, le categorie di GPR individuate non risultano confinate alla sola dimensione dei «*military conflicts and wars*», estendendosi anche a «*infrastructure vulnerabilities, including energy and digital systems*», «*trade disruptions and sanctions*», «*capital and financial risks*» e «*political or societal factors*». Similmente, nell’aggiornamento di dicembre 2025, il “*Geopolitical risk dashboard*” elaborato da BlackRock annovera, tra i principali fattori di GPR, fenomeni eterogenei, quali il conflitto in medio oriente, la guerra tecnologica globale (c.d. “*decoupling*”), il pericolo di attacchi terroristici (qualificati come a *rischio elevato*); la competizione strategica tra USA e Cina, il protezionismo commerciale globale, il conflitto Russia-NATO, l’eventualità di nuove crisi politiche nei mercati emergenti, il conflitto in Corea del Nord (*rischio medio*) <sup>19</sup> e, infine, la frammentazione politica europea (*rischio basso*).

---

<sup>17</sup> BCE, *Affrontare l’impatto del rischio geopolitico*, reperibile all’indirizzo <https://www.banking-supervision.europa.eu/framework/priorities/html/geopolitical-risk.it.html>. La definizione *de quo* era stata elaborata da CALDARA – IACOVIELLO, *Measuring Geopolitical Risk*, in *American Economic Review*, 2022, n. 4, p. 1194 ss., spec. p. 1223.

<sup>18</sup> BCE – CERS, *Financial stability risks from geoeconomic fragmentation*, gennaio 2026, consultabile all’indirizzo [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.report202601\\_financialstabilityrisks.en.pdf?640b4328004d04797e1fd7ebf0e39aa0](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.report202601_financialstabilityrisks.en.pdf?640b4328004d04797e1fd7ebf0e39aa0).

<sup>19</sup> Rispetto alle elaborazioni offerte nel precedente aggiornamento di luglio 2025, il *report* di BlackRock del 15 dicembre 2025 prevede un “declassamento” del rischio derivante dal protezionismo commerciale e di quello relativo alla competizione strategica tra USA e Cina (che passano entrambi dal livello “elevato” a quello “medio”), addirittura determinando una lieve flessione del c.d. *Geopolitical Risk Indicator*. Al riguardo, tuttavia, non appare azzardato ipotizzare che il susseguirsi degli eventi che hanno visto protagonisti gli Stati Uniti in campo internazionale a partire dall’inizio del 2026 possa condurre a una nuova fase di crescita della curva dell’indicatore in parola.

Come si può osservare, la moltitudine dei fattori rilevanti,<sup>20</sup> peraltro spesso di scarsa prevedibilità (sol si pensi alla eventualità che si verifichino attacchi terroristici), e la possibilità di propagazione (dei medesimi) mediante molteplici canali di trasmissione<sup>21</sup> costituiscono peculiarità che permettono di distinguere il GPR dalle altre determinanti di incertezza macroeconomica,<sup>22</sup> e che ne fanno un motore trasversale di instabilità sistemica meritevole di specifica attenzione.<sup>23</sup>

V'è di più, pur non trattandosi di un rischio strettamente “nuovo” e distinto da quelli a cui il sistema bancario risulta tradizionalmente assoggettato,<sup>24</sup> l'acuirsi nel panorama internazionale di dinamiche avverse pone operatori e autorità di vigilanza dinanzi a sfide pressoché inedite,<sup>25</sup> che impongono una considerazione dedicata e prioritaria del rischio in parola.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> In argomento, v. il *white paper* che ha accompagnato l'istituzione dell'*Osservatorio sul rischio geopolitico* presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma (documento consultabile all'indirizzo <https://lsc.luiss.it/observatories/gro-geopolitical-risk-observatory/>, v. spec. par. 2.2).

<sup>21</sup> BECK – BRUNO – CARLETTI, *The impact of geopolitical shocks on banks' financial soundness in the Banking Union*, Ottobre 2025, consultabile all'indirizzo [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2025/773718/ECTI\\_IDA\(2025\)773718\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2025/773718/ECTI_IDA(2025)773718_EN.pdf), p. 8, propongono una distinzione concettuale tra *driver* di incertezza, canali di trasmissione ed effettive manifestazioni del GPR.

<sup>22</sup> SPITZER, *Geopolitical Risks and the Resilience of Banks in the Banking Union*, Novembre 2025, p. 2. Sul punto, v. PHAN – IYKE, *Geopolitical risk and bank stability*, in *Finance Research Letters*, 2022, p. 1: «*Geopolitical risk differs from other macroeconomic uncertainty indicators in the following significant ways and can, subsequently, create a different outcome for banking stability. First, it captures infrequent but cataclysmic events that may remain hidden for decades (...). Second, it covers all domestic and international affairs, distinct from other political instability indicators, which merely focus on domestic political issues (...). Third, when compared with other macroeconomic events, geopolitical events (e.g., terrorist acts) are more difficult to predict*».

<sup>23</sup> Cfr. BCE, *Supervisory priorities 2026-2028*, spec. par. 2.2, consultabile all'indirizzo [https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/priorities/html/ssm.supervisory\\_priorities202511.en.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/priorities/html/ssm.supervisory_priorities202511.en.html).

<sup>24</sup> RESTI, *The impact of Geopolitical Risks on the Resilience of Banks in the Banking Union*, 2025, p. 11. Secondo GRÉBEL – PESUTH, *Geopolitical risk and the banking sector*, in *Economy and finance*, 2024, n. 2, p. 171, è proprio in ragione delle peculiari caratteristiche del GPR che lo stesso non è stato oggetto di specifica considerazione da parte del Comitato di Basilea nell'elaborazione degli *standard* di Basilea III.

<sup>25</sup> HASELMANN – HEIDER – KAISER – SCHLEGEL – TRÖGER, *The Impact of Geopolitical Risks on the Resilience of Banks in the Banking Union*, Novembre 2025, p. 9.

<sup>26</sup> Cfr. GRÉBEL – PESUTH, *op. cit.*, p. 165: «*geopolitical risks are nothing new, but recent events have shed more light on them*».

Numerosi studi hanno dimostrato l'esistenza di una correlazione positiva tra GPR e rischio sistemico.<sup>27</sup> Precisamente, è stato osservato che un "evento" di matrice geopolitica può interessare il comparto bancario attraverso tre canali:<sup>28</sup> quello del mercato finanziario (*i.e.* perdita di fiducia e oscillazioni dei prezzi delle attività), quello dell'economia reale (*i.e.* turbative all'attività di imprese e ai consumatori a causa, *inter alia*, di dazi, sanzioni, aumento del costo dell'energia e delle materie prime e interruzioni dei flussi commerciali e delle catene di approvvigionamento) e, infine, quello della sicurezza e della protezione. Attraverso queste vie di trasmissione eventi avversi di matrice geopolitica possono impattare sui rischi (per così dire, tradizionali) di credito, di liquidità e di finanziamento, di mercato, di *governance* e sul modello di *business* e operativo.

È opportuno osservare, peraltro, che l'incidenza del GPR sugli enti creditizi e sul complessivo sistema bancario non è del tutto omogenea, bensì diversificata in ragione, tra l'altro, della portata dell'evento avverso potenzialmente rilevante<sup>29</sup>, delle caratteristiche del sistema economico interessato e, non da ultimo, delle peculiarità proprie dell'intermediario. A tale riguardo, è stato osservato, in particolare, che variabili relative a capitalizzazione, assetti proprietari, *business model*<sup>30</sup> (e in special misura dimensione, operatività *cross-border* e grado di digitalizzazione) dell'impresa bancaria risultano decisive nel determinare la portata

---

<sup>27</sup> Tra i più recenti, v. GABBIADINI – MEOLI – VISMARA, *Geopolitical risk and systemic risk in the European banking system*, in *Finance Research Letters*, 2025, vol. 86; WANG – SONG – LU, *Geopolitical risk, bank regulation, and systemic risk: A cross-country analysis*, in *Finance Research Letters*, 2025, vol. 76; BASKAYA – SHI – TSAFOS – TSOUKALAS, *Geopolitical Risk & Macprudential Policies*, 7 agosto 2025, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com).

<sup>28</sup> Cfr. RESTI, *op. cit.*, p. 11 ss.

<sup>29</sup> Alcuni studi evidenziano come «*systemic threats to financial stability tend to arise only from large-scale events*» (come ad esempio «*wars or large-scale conflicts*»): così, in particolare, BECK – BRUNO – CARLETTI, *op. cit.*, p. 25.

<sup>30</sup> Non a caso, l'imminente "reverse" *stress test* tematico che sarà condotto dalla BCE nel corso del 2026 (v. *infra*, par. 4) «*will ask banks to assess how geopolitical risk could affect their business model*»: così si legge nel comunicato BCE, *ECB to assess banks' stress testing capabilities to capture geopolitical risk*, del 12 dicembre 2025, consultabile all'indirizzo <https://www.banking-supervision.europa.eu/press/pr/date/2025/html/ssm.pr251212~69f656d4bf.it.html>.

effettiva del GPR a livello di singola entità.<sup>31</sup> Ciò consente a banche e autorità di vigilanza di identificare le «*pre-existing vulnerabilities*» suscettibili di incrementare il rischio sistemico<sup>32</sup>, nonché le condizioni ritenute idonee ad assicurare la buona tenuta dell'impresa bancaria (e del sistema nel suo complesso) anche nell'eventualità in cui eventi "avversi" di matrice geopolitica dovessero trovare concreta manifestazione.

3. Ai fini dell'individuazione delle vulnerabilità esistenti nel sistema bancario europeo in relazione al GPR, risultano senz'altro decisive anzitutto le risultanze del processo di SREP condotto nell'ambito del MVU, da cui emerge – secondo quanto evidenziato dalla BCE – «*the strong resilience of the European banking sector, despite the increasingly challenging global environment and multidimensional geopolitical risks*».<sup>33</sup>

Il settore bancario europeo appare infatti, allo stato, «in condizione di affrontare l'elevata incertezza dell'attuale contesto geopolitico e macrofinanziario e di sostenere efficacemente l'economia europea», grazie a «un profilo di rischio solido e fondamentali robusti», quali risultanti almeno in parte del «rafforzamento

---

<sup>31</sup> Come osservato da BANNA – ALAM – ALAM – CHEN, *Geopolitical Uncertainty and Banking Risk: International Evidence*, 2023, consultabile su [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), p. 23, «*banks size and specialty play a key role, i.e., medium and large banks and banks that specialize in commercial and savings banking are riskier when GPR rises*». PHAN – IYKE, *op. cit.*, p. 8, evidenziano invece che «*the detrimental impact of GPR on bank stability is less pronounced for the groups of large banks, well-capitalized banks, and banks with lower deposit-to-asset ratios compared to their counterparts*». Secondo BECK – BRUNO – CARLETTI, *op. cit.*, p. 25 s., «*global banks with extensive cross-border operations are particularly vulnerable*»; gli AA. sottolineano inoltre il rilievo degli assetti proprietari della banca, giacché «*large shareholders (...) may influence management decisions, risk appetite, or lending practices in ways that compromise the sound and independent functioning of banks, potentially amplifying vulnerabilities in periods of geopolitical tension*».

<sup>32</sup> Come osservato da DIECKELMANN – KAUFMANN – LARKOU, *Turbulent times: geopolitical risk and its impact on euro area financial stability*, 2024, reperibile all'indirizzo [https://www.ecb.europa.eu/press/financial-stability-publications/fsr/special/html/ecb.fsrart202405\\_01~4e4e30f01f.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/financial-stability-publications/fsr/special/html/ecb.fsrart202405_01~4e4e30f01f.en.html), «*geopolitical shocks may act as a trigger for systemic distress if they interact with pre-existing vulnerabilities*».

<sup>33</sup> BCE, *Aggregated results of the 2025 SREP*, 18 novembre 2025, spec. par. 6, consultabile all'indirizzo [https://www.bankingsupervision.europa.eu/activities/srep/2025/html/ssm.srep202511\\_aggregatedresults2025.it.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/activities/srep/2025/html/ssm.srep202511_aggregatedresults2025.it.html).

dell'assetto prudenziale e di vigilanza dopo la crisi finanziaria mondiale».<sup>34</sup> Segnatamente, si rilevano «solide posizioni patrimoniali e di liquidità nonché bassi livelli di crediti deteriorati, con una redditività finora in grado di tenere alla riduzione dei tassi di interesse»; d'altra parte, sia pure in un contesto in questo senso "rassicurante", viene enfatizzata la necessità di mantenere una capitalizzazione adeguata, in conformità con le prescrizioni derivanti dal CRR III, e di assicurare una prudente assunzione dei rischi e criteri solidi di concessione del credito, in coerenza con gli *Orientamenti* formulati dall'EBA in materia.<sup>35</sup>

Altrettanto rilevanti sono poi i risultati dello *stress test* annuale a livello UE coordinato dall'EBA,<sup>36</sup> che si è focalizzato, tra l'altro, sulla eventualità (e sugli effetti) di una recessione determinata da cause riconducibili a politiche commerciali isolazionistiche (*i.e.* imposizione di dazi USA più elevati e frammentazione delle catene di approvvigionamento globali) e, più in generale, all'accrescimento del GPR.<sup>37</sup> Ebbene, nelle parole della stessa BCE, i risultati della prova di *stress* svolta nel 2025 riflettono la buona tenuta del sistema bancario dell'eurozona, pur mostrando «vulnerabilità derivanti dalle esposizioni verso i settori più esposti al commercio internazionale».<sup>38</sup>

Muovendo da tali considerazioni, la BCE ha formulato le *Priorità di vigilanza per il triennio 2026-2028*, nelle quali risalta certamente – anche rispetto alle *Priorità*

---

<sup>34</sup> BCE, *Priorità di vigilanza 2026-2028*, consultabile all'indirizzo [https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/priorities/html/ssm.supervisory\\_priorities202511.it.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/priorities/html/ssm.supervisory_priorities202511.it.html).

<sup>35</sup> EBA, *Orientamenti in materia di concessione e monitoraggio dei prestiti*, EBA/GL/2020/06, 29 maggio 2020, consultabile all'indirizzo [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document\\_library/Publications](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications).

<sup>36</sup> I risultati dello *stress test* 2025 sono riportati in BCE, *2025 stress test of euro area banks. Final results*, agosto 2025, consultabile all'indirizzo [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.Report\\_2025\\_Stress\\_Test\\_202508.it.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.Report_2025_Stress_Test_202508.it.pdf). Nell'ambito del menzionato *EU-wide stress test exercise* coordinato dall'EBA, i responsabili della vigilanza della BCE hanno esaminato 51 delle maggiori banche dell'eurozona; la BCE ha poi condotto in parallelo la propria prova di *stress* dell'MVU su 45 banche di medie dimensioni, non incluse nel campione dell'EBA.

<sup>37</sup> BCE, *Risposte alle domande più frequenti sulla prova di stress condotta nel 2025 sulle banche dell'area dell'euro*, 1° agosto 2025, consultabile all'indirizzo [https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/other-publications/publications/html/ssm.faq\\_stress\\_test\\_2025~aa24533aef.it.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/other-publications/publications/html/ssm.faq_stress_test_2025~aa24533aef.it.html).

<sup>38</sup> BCE, *Priorità di vigilanza 2026-2028*, cit.

di vigilanza elaborate nel recente passato – la centralità del GPR. In specie, la BCE evidenzia la necessità di rafforzare ulteriormente il grado di resilienza del sistema bancario nei confronti di scenari profondamente avversi – eppure sempre meno remoti – in relazione all’aggravamento delle tensioni geopolitiche, e dunque la necessità per le banche di «mantenere la propria capacità di tenuta a fronte dei rischi geopolitici e delle incertezze macrofinanziarie (*priorità 1*), assicurando al tempo stesso la solidità della resilienza operativa e delle capacità nell’ambito delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione *ITC (priorità 2)*».

L’obiettivo-chiave della “resilienza” si sostanzia nel verificare, validare e – se del caso – affinare la capacità di tenuta del sistema bancario europeo, assicurando la continuità e la sicurezza dell’operatività degli enti «anche in occasione di perturbazioni». <sup>39</sup> Secondo le citate *Priorità*, l’impegno delle imprese bancarie (e delle autorità di supervisione) deve tendere alla realizzazione delle condizioni che consentano di anticipare, mitigare e assorbire gli effetti diretti e indiretti di eventuali *shock* di matrice geopolitica,<sup>40</sup> anzitutto mediante la conservazione di solidi fondamentali.

Di talché, appare innegabile che i mutamenti intercorsi nello scenario politico internazionale abbiano avuto un impatto sull’attività di supervisione nel settore bancario.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Cfr. art. 3, par. 1, n. 1, del Regolamento (UE) 2022/2554 (c.d. DORA), ove è precisato che per «resilienza operativa digitale» deve intendersi «la capacità dell’entità finanziaria di costruire, assicurare e riesaminare la propria integrità e affidabilità operativa (...) anche in occasione di perturbazioni».

<sup>40</sup> BECK – BRUNO – CARLETTI, *op. cit.*, p. 26.

<sup>41</sup> TUOMINEN, *Improving banks’ resilience to hybrid threats*, 18 novembre 2025, consultabile all’indirizzo: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2025/html/ssm.sp251118\\_1~76cac1785d.en.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2025/html/ssm.sp251118_1~76cac1785d.en.html), sottolinea che «*The changed risk landscape that banks have faced in recent years, including on account of greater hybrid threats, has also had consequences for how supervisors work*». D’altra parte, anche nel documento BCE, *Streamlining supervision, safeguarding resilience*, dicembre 2025, reperibile all’indirizzo [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.streamlining\\_supervision202512.en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.streamlining_supervision202512.en.pdf), si precisa che «*European banking supervision will continue to evolve and adapt to changing external conditions*».

L'avviato processo di riforma dello SREP<sup>42</sup> – che punta a rendere la vigilanza «efficiente, efficace e sempre chiaramente incentrata sul rischio», sì da poter agilmente concentrare la propria attività sugli elementi che di volta in volta possano risultare di maggiore urgenza o criticità – pare ben adattarsi alle attuali esigenze, con l'attenzione della BCE (e delle autorità di vigilanza nazionali competenti nell'ambito del MVU) che può più rapidamente focalizzarsi «*on the sound management of geopolitical risk in different areas of risk management where this risk can manifest*».<sup>43</sup>

Ai fini di un efficace monitoraggio e dell'adozione di una condotta proattiva e *forward looking* da parte delle autorità di vigilanza, risulta centrale lo svolgimento di ulteriori *stress test*, coordinati dall'EBA.<sup>44</sup> Al riguardo, è già in programma lo svolgimento, nella prima metà del 2026, di uno *stress test* tematico sul GPR, indirizzato a valutare la capacità delle banche europee di integrare il GPR nei propri sistemi di gestione dei rischi. La prova coinvolgerà 110 enti direttamente vigilati dalla BCE e sarà tenuta seguendo un approccio di “*reverse*” *stress test*; in specie, a ciascun soggetto coinvolto sarà richiesto di individuare uno scenario di GPR ritenuto suscettibile di determinare una riduzione di almeno 300 punti base del capitale di elevata qualità (*CET1*), nonché di indicare le azioni previste per mitigare tale impatto.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> In generale, sul processo di riforma dello SREP – la cui attuazione, avviata nel 2024, dovrebbe giungere a completamento nel 2026 – si consulti il portale [https://www.banking-supervision.europa.eu/press/supervisory-newsletters/newsletter/2025/html/ssm.nl250514\\_1.it.html](https://www.banking-supervision.europa.eu/press/supervisory-newsletters/newsletter/2025/html/ssm.nl250514_1.it.html).

<sup>43</sup> SPITZER, *Geopolitical Risks and the Resilience of Banks in the Banking Union*, Novembre 2025, p. 3.

<sup>44</sup> Si v. lo studio condotto, per conto dell'ESM, da CAMPA – GRAMEGNA, *Enhancing Europe's resilience against rising geopolitical risks*, 4 aprile 2025, consultabile all'indirizzo <https://www.esm.europa.eu/blog/enhancing-europes-resilience-against-rising-geopolitical-risks>, i quali – nel definire il ruolo specifico che può essere svolto da EBA ed ESM in chiave di monitoraggio del GPR e di valutazione del grado di resilienza del sistema bancario europeo al ricorrere di scenari avversi di matrice geopolitica – evidenziano come «*The EBA bank stress tests assess the resilience of the largest European banks at a micro-level, while the ESM continuously monitors euro area risks at a macro-level*».

<sup>45</sup> Comunicato di Banca d'Italia del 12 dicembre 2025, consultabile all'indirizzo <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/la-bce-avvier-nel-2026-uno-stress-test-sul-rischio-geopolitico-per-110-banche-significative/>.

Infine, date le menzionate peculiarità del GPR e la sua capacità di propagazione mediante diversi canali di trasmissione, risulta indispensabile uno stretto coordinamento tra autorità pubbliche, operanti anche in paesi e settori diversi, ai fini di un più completo monitoraggio dei fattori di rischio e della elaborazione di strategie di risposta ponderate e condivise.<sup>46</sup>

Un impegno di questo tipo è stato del resto già assunto in materia di resilienza operativa digitale delle imprese bancarie (e delle altre entità finanziarie); anche quest'ultimo, peraltro, è un ambito fortemente influenzato dall'acuirsi delle tensioni a livello internazionale<sup>47</sup> – oltre che, com'è ovvio, dai processi di digitalizzazione e di esternalizzazione di funzioni che coinvolgono l'intero comparto finanziario – e costituisce una componente di rilievo della resilienza sistemica in relazione GPR,<sup>48</sup> rappresentando, non a caso, la seconda priorità di vigilanza della BCE per il triennio 2026-2028.

Sul punto, è stato osservato come la dipendenza delle banche europee da un ristretto numero di terze parti fornitrici di servizi ICT per lo più concentrate al di fuori dei confini dell'Unione, emersa dalle segnalazioni periodiche di vigilanza e riportata dalla stessa BCE, costituisce un significativo fattore di vulnerabilità per il sistema bancario europeo, che è chiamato a compiere, anche in questo campo, uno sforzo strategico di monitoraggio e, in qualche misura, di *friend-shoring* delle catene di fornitura.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> BECK – BRUNO – CARLETTI, *op. cit.*, p. 26.

<sup>47</sup> Secondo quanto emerge dal *report* ENISA, *Threat landscape*, pubblicato nell'ottobre 2025, «*State-aligned activities against EU Member States continued at a steady tempo, with state-nexus cyberespionage activities notably targeting*», tra gli altri, il settore finanziario europeo.

<sup>48</sup> Cfr. RESTI, *The impact of Geopolitical Risks on the Resilience of Banks in the Banking Union*, 2025, p. 8 s. e p. 20 ss., che individua nella componente *ICT* uno degli elementi più rilevanti del rischio geopolitico relativo al settore bancario.

<sup>49</sup> Secondo ANDREATTA, *op. cit.*, p. 258, è opportuno che l'UE riorganizzi «le sue catene di approvvigionamento e i suoi partenariati industriali in linea con alleati diplomatici fidati, secondo il vecchio adagio “il commercio segue la bandiera”».

Nondimeno, anche il progetto di *CBDC (Central bank digital currency)* di euro digitale<sup>50</sup> emesso e garantito dalla BCE e avente corso legale può rientrare tra le iniziative idonee a preservare la sovranità monetaria e mitigare il rischio derivante dalla eccessiva dipendenza del sistema di pagamenti europeo da circuiti gestiti da operatori stranieri (oltre che, più in generale, favorire la resilienza operativa del sistema, grazie alla prevista possibilità di pagamenti *offline*).<sup>51</sup>

4. Come si è visto, l'obiettivo della resilienza del sistema bancario europeo rende necessario uno sforzo condiviso, che coinvolga «*bankers, policymakers and regulators*»<sup>52</sup>, chiamati anzitutto a conoscere e comprendere i rischi di matrice geopolitica e i vincoli che da ciò derivano<sup>53</sup> e, in virtù di ciò, individuare le azioni da intraprendere per assicurare la capacità di tenuta del settore.

D'altro canto, il buon esito di ogni iniziativa assunta in tale direzione risulta inevitabilmente correlato allo stato di salute del più ampio contesto istituzionale ed economico nel quale lo stesso sistema bancario si inserisce. In parole diverse, il futuro della *Banking Union* non prescinde da quello dell'Unione, ed è pertanto anche a quest'ultima che occorre volgere lo sguardo.

Orbene, appare difficilmente contestabile l'osservazione secondo cui, al presente, l'UE fatichi a fornire risposte comuni ai mutamenti geopolitici in atto,<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> Su cui v., *ex multis*, CAPRIGLIONE – LEMMA, *The Adoption of Digital Euro: Problems and Perspectives*, in SAVONA – MASERA (a cura di), *Monetary Policy Normalization. One Hundred Years After Keynes' Tract on Monetary Reform*, Cham, Springer, 2023, p. 123 ss.

<sup>51</sup> SCOTTI, *Euro digitale, cripto-attività e finanza digitale*, audizione della Vice Direttrice Generale della Banca d'Italia presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario, finanziario e assicurativo, Roma, 24 luglio 2025, consultabile all'indirizzo <https://www.bancaditalia.it/publicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2025/20250724-scotti/index.html>.

<sup>52</sup> DADOUKIS – FUSI – SAKKAS, *Geopolitical risk premia in the European banking sector. Working Paper*, 2025, reperibile su [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com). Similmente, BECK – BRUNO – CARLETTI, *op. cit.*, p. 8, sottolineano come «*geopolitical risks (...) introduce a new set of challenges that require heightened monitoring and preparedness from both banks and their supervisors*».

<sup>53</sup> Come osservato da GRAZIANO, *Il compito della geopolitica*, in *Nuova informazione bibliografica*, 2019, n. 4, p. 693, «la sola maniera per poter agire liberamente è conoscere i limiti che imbrigliano la volontà. E questo è, precisamente, il compito della geopolitica».

<sup>54</sup> Così, tra gli altri, PANETTA, *L'economia mondiale*, cit.

anche a causa di una debolezza endemica acuita – per tacer d’altro – da frammentazioni interne e paralizzanti meccanismi decisionali.<sup>55</sup> Non a caso, diversi commentatori auspicano una revisione delle regole di funzionamento e di voto proprie dell’architettura istituzionale europea (*i.e.* unanimità e veti nazionali), quale via per una maggiore integrazione politica (e militare), oltre che economica e monetaria<sup>56</sup>; altri, invece, propongono – al fine di evitare la revisione dei Trattati – l’adozione, in ossequio al principio di integrazione differenziata, di un trattato flessibile al di fuori dei quadri normativi esistenti, finalizzato a creare una sorta di “*Meccanismo Europeo di Difesa*”<sup>57</sup> ispirato al funzionamento del già esistente “*Meccanismo Europeo di Stabilità*”.<sup>58</sup>

Quale che sia la strada in concreto seguita, il destino dell’Unione pare legato alla capacità di quest’ultima di assumere finalmente le vesti di «*adult in the room*»,<sup>59</sup> sì da riaffermare il primato – conveniente anche sotto il profilo strategico per le medie potenze europee – del diritto e della cooperazione internazionale.<sup>60</sup> Affinchè

---

<sup>55</sup> PELLEGRINI, *Potere normativo e controllo*, in EAD. (a cura di), *Diritto pubblico dell’economia*, 2a ed., Milano, 2023, p. 39, evidenza – quale fonte di vulnerabilità del progetto europeo – i «tentativi di imposizione di interessi domestici da parte dei paesi economicamente più forti», a discapito del perseguimento di interessi comuni.

<sup>56</sup> I. VISCO, *Un futuro per l’Europa: demografia, tecnologia, mercato*, discorso tenuto a Roma presso la Conferenza istituzionale dell’Accademia Nazionale dei Lincei il 15 dicembre 2023, consultabile all’indirizzo [https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/storia/governatori-direttori-generalis/governatori/ignazio-visco/visco-onorario/documenti/2023/IV\\_lincei-15122023.pdf](https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/storia/governatori-direttori-generalis/governatori/ignazio-visco/visco-onorario/documenti/2023/IV_lincei-15122023.pdf), p. 16.

<sup>57</sup> ANDREATTA, *op. cit.*, p. 258. In materia di difesa, vale ricordare che il 16 luglio 2025 la Commissione ha definito la proposta di *2028-2034 Global Europe Instrument*, volto a sostituire (a partire dal 1° gennaio 2028) il *NDICI-Global Europe Instrument* di cui al Regolamento (UE) 2021/947. Nelle intenzioni della Commissione, detta proposta «*will help build a European Defence Union*» (si v., al riguardo, il documento *The 2028-2034 EU budget for a stronger Europe*, consultabile all’indirizzo [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034\\_en?prefLang=it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en?prefLang=it)).

<sup>58</sup> Sul funzionamento del *MES*, v. CAPRIGLIONE – SEPE, *Supervisione e tipologia dei controlli pubblici*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, 3a ed., Milano, 2025, p. 165 s.

<sup>59</sup> IBRIDO, *op. cit.*, p. 844.

<sup>60</sup> CIOCCA, *Del capitalismo. Un pregio e tre difetti*, Donzelli, Roma, 2023, p. 154, il quale chiude la sua riflessione auspicando che quelli che ci attendono siano «tempi di cooperazione» internazionale. Al riguardo, giova precisare che nelle priorità per il mandato 2024-2029 (consultabili all’indirizzo [https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029/global-europe\\_it](https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029/global-europe_it)), la Commissione dichiara espressamente il proprio impegno alla difesa e alla promozione di «un ordine internazionale basato su regole» e del «rafforzamento del ruolo delle istituzioni globali».

ciò accada, appare evidente la necessità che gli Stati europei non cedano al richiamo di nazionalismi e rifuggano una frammentazione che porterebbe gli stessi a finire (non già «*on the table*», bensì) «*on the menu*» delle superpotenze mondiali.<sup>61</sup>

Nella citata opera “*Il declino delle democrazie liberali*”, l’indagine condotta dal Prof. Francesco Capriglione si conclude – pur nell’amara consapevolezza delle difficoltà e delle resistenze esistenti – con l’auspicio che possa trovare nuova linfa il percorso (sin qui, non lineare) di integrazione europea<sup>62</sup> e, in qualche misura, «rivivere il *sogno federale*»<sup>63</sup>. Solo il tempo ci dirà se i descritti scenari avversi condurranno (se non agli Stati Uniti d’Europa) a una realtà in cui gli Stati europei, quand’anche mossi più dalla necessità che dagli ideali, saranno capaci di agire più uniti.

**Gianfranco Alfano**

*Ricercatore di diritto commerciale*

*nell’Università degli Studi di Napoli “Federico II”*

---

<sup>61</sup> Il riferimento è al monito («*if you’re not on the table, you’re on the menu*») rivolto dal Premier canadese Mark Carney agli Stati europei nell’ambito del *World Economic Forum 2026* di Davos, il 21 gennaio 2026.

<sup>62</sup> Come osservato da ANDREATTA, *Autonomia strategica e politica industriale in un ordine geopolitico frammentato: le ragioni di una risposta europea*, in *Stato e mercato*, 2025, p. 254, «se l’integrazione europea non avesse avuto una componente di politica estera e fosse stata motivata esclusivamente da considerazioni economiche, i padri fondatori avrebbero optato per un Accordo di Libero Scambio e non per un’istituzione sovranazionale».

<sup>63</sup> CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali*, cit., p. 197.

## L'IMPATTO DELLE TENSIONI GEOPOLITICHE SULLE BANCHE \*

*(The impact of geopolitical tensions on banks)*

**ABSTRACT:** *Il contributo analizza l'impatto delle tensioni geopolitiche - e delle misure adottate in tale contesto - sugli intermediari bancari. L'articolo esamina, in particolare, la natura e la portata delle sanzioni finanziarie, evidenziando come queste incidano sull'operatività degli intermediari, sui loro modelli di business e sui costi di compliance, con effetti che si riverberano sull'intero sistema. In tale senso, i casi di Sberbank, RCB Bank e UniCredit illustrano come le sanzioni possano dare origine a crisi di liquidità, processi di risoluzione, revocche di autorizzazioni e complesse dismissioni, evidenziando le sfide che gli intermediari sono chiamati ad affrontare nella complessa realtà di oggi. Su tali basi, il rischio geopolitico è divenuto un elemento cruciale da considerare nei processi decisionali. Esso viene inquadrato come fattore trasversale, idoneo a incidere sulle tradizionali categorie di rischi prudenziali. In tale prospettiva, l'articolo si sofferma altresì sulle priorità di vigilanza della BCE per il periodo 2025-2027, concludendo che la capacità di integrare strutturalmente il rischio geopolitico nei processi decisionali e di preservare adeguati livelli di capitale e liquidità rappresenta nella realtà attuale una componente imprescindibile della sana e prudente gestione dei singoli intermediari e a cascata della stabilità finanziaria stessa.*

*This article analyses the impact of geopolitical tensions and international sanctions on banks, with particular reference to the restrictive measures adopted as a consequence of the war in Ukraine. Accordingly, the nature and scope of financial sanctions are explored, highlighting how they affect the operations of financial intermediaries, their business models and the compliance costs they will have to bear,*

---

\* Contributo approvato dai revisori.

*with effects that reverberate throughout the entire system. Through the discussion of the Sberbank Europe AG, RCB Bank and UniCredit cases, the study illustrates how sanctions can result in liquidity crises, resolution proceedings, banking licence withdrawals and complex divestments, highlighting the challenges for intermediaries in balancing heterogeneous sanctions regimes. Geopolitical risk is framed as a cross-cutting factor, capable of feeding traditional categories of banking risk(s). In this perspective, the article deals with the ECB's supervisory priorities for the 2025-2027 period, concluding that the ability to structurally integrate geopolitical risk into decision-making processes and to maintain adequate levels of capital and liquidity represents an essential component of financial stability.*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. Sanzioni finanziarie internazionali e obblighi di *compliance*: impatti su stabilità e modelli di *business* degli intermediari. - 3. I casi di Sberbank, RCB Bank e Unicredit e gli effetti del conflitto russo-ucraino. - 4. Il rischio geopolitico come nuova categoria di rischio. - 5. Conclusioni.

1. Negli ultimi anni le tensioni geopolitiche sono diventate una minaccia significativa per l'economia globale, il sistema bancario e la stabilità finanziaria.<sup>1</sup> La guerra in Ucraina, il conflitto israelo-palestinese, l'inasprimento delle relazioni commerciali tra Stati Uniti e Cina e i più ampi mutamenti negli equilibri di potere a livello internazionale stanno profondamente ridefinendo il contesto in cui operano le banche – e le loro autorità di vigilanza – introducendo nuovi fattori di rischio. In tale scenario, all'evidenza gli intermediari bancari non possono essere considerati strutture statiche, impermeabili alle sollecitazioni del contesto in cui operano. Essi si qualificano, piuttosto, come organismi dinamici e in costante adattamento, il cui

---

Il presente scritto è il frutto di riflessioni condivise tra i due autori. Nondimeno, i paragrafi 3 e 5 sono da attribuire a Marco Bodellini e i paragrafi 1, 2 e 4 sono da attribuire a Gloria Poletti.

<sup>1</sup> Tra i primi che si sono occupati del tema vi è HADJIEMMANUIL, *International sanctions and geopolitical tensions: the impact on commercial banking*, in *Law and Economics Yearly Review*, 2023, Vol. 12-Part 2, Special Issue, *passim*.

equilibrio dipende da una molteplicità di fattori – interni e esterni – che ne condizionano il funzionamento, la stabilità e le strategie operative.

In questo contesto, le sanzioni internazionali – pur non rappresentando una novità in termini assoluti – hanno conosciuto negli ultimi anni una proliferazione senza precedenti in termini di portata e rilevanza, con effetti significativi sulle attività bancarie e sulla configurazione del sistema finanziario globale. La centralità delle misure restrittive, in particolare quelle di natura finanziaria, è emersa con forza all'indomani dell'inizio della guerra in Ucraina, divenendo uno degli elementi cardine della risposta occidentale. L'impatto di tali misure, tuttavia, non si esaurisce nell'ambito di quel conflitto. L'incertezza che caratterizza l'attuale contesto macroeconomico, le persistenti tensioni geopolitiche e il rischio di episodi di instabilità finanziaria incidono inevitabilmente sulle prospettive dell'intero sistema bancario e, più in generale, sulle modalità con cui gli istituti di credito definiscono i propri modelli di *business*, i sistemi di *governance* e i presidi di gestione dei rischi, anche alla luce della complessità e dell'ambiguità degli obblighi derivanti dai vari regimi sanzionatori.

Il mutato scenario richiede agli intermediari di adottare strategie preventive di riduzione del rischio (*de-risking*), attraverso l'esclusione di categorie di clienti potenzialmente esposte a misure restrittive o a rischi geopolitici, nonché mediante il progressivo disimpegno da determinati mercati. Le implicazioni di tali dinamiche per le banche con operatività transfrontaliera emergono con particolare evidenza nei casi di Sberbank, RCB Bank e UniCredit.

Le tensioni geopolitiche si confermano, dunque, come una delle principali fonti di instabilità macrofinanziaria, introducendo rischi di natura diversa rispetto ai tradizionali *shock* creditizi o di mercato.

È su tali premesse che le banche sono oggi chiamate a considerare il rischio geopolitico come un rischio trasversale, idoneo a incidere su molteplici profili della

loro attività, in un contesto che impone l'adozione di un approccio prudente e proporzionato alle dimensioni e alla complessità dei loro modelli di *business*.

2. I regimi sanzionatori introdotti negli ultimi anni comprendono un ampio ventaglio di misure restrittive, tra cui figurano dazi doganali specifici per determinate materie prime o settori economici, restrizioni alla libertà dei media, embarghi sulle armi, divieti di uscita da e di ingresso in determinati paesi nei confronti di singoli individui e sanzioni finanziarie mirate.

Tra tali misure, le sanzioni finanziarie – volte a colpire le attività finanziarie e le risorse economiche di individui o entità determinate – costituiscono un elemento *standard* ed essenziale di ogni regime sanzionatorio.<sup>2</sup>

Sotto il profilo delle modalità operative, le sanzioni finanziarie applicabili agli intermediari possono assumere diverse forme, tra cui il congelamento o l'immobilizzazione dei beni, che ne preclude la disponibilità senza trasferimento della proprietà, nonché la confisca *tout court*. In particolare, le misure di congelamento dei beni (*asset freezing measures*) – che impongono agli istituti bancari degli Stati sanzionanti di congelare i conti bancari delle persone oggetto di sanzioni o di astenersi dall'eseguire operazioni di pagamento per loro conto, evitando di mettere a disposizione fondi o altri servizi finanziari – rappresentano la tipologia più diffusa e incisiva di sanzione finanziaria.

Tali misure precludono alle persone o entità colpite l'accesso sia ai fondi esistenti sia alle risorse finanziarie future. In questo contesto, agli istituti bancari è altresì richiesto di informare le autorità di vigilanza circa la modalità di attuazione delle misure di congelamento, l'eventuale presenza di beni interessati da tali misure e il diligente rispetto degli obblighi imposti.

---

<sup>2</sup> In tema di sanzioni internazionali cfr. GIARDONE, *Russian Sanctions and the Banking Sector*, in *British Journal of Management*, 2022, Vol. 33, 1683-1688.

Alle misure sopra descritte si aggiungono ulteriori restrizioni finanziarie, quali il divieto per gli istituti bancari e per gli operatori economici soggetti alla giurisdizione degli Stati sanzionanti di fornire servizi finanziari, assistenza tecnica e consulenza ai soggetti colpiti dalle misure; il divieto di effettuare investimenti, concedere finanziamenti o fornire coperture assicurative in determinati settori economici dello Stato destinatario delle sanzioni; nonché il divieto di finanziare operazioni commerciali relative all'importazione o all'esportazione di specifiche categorie di beni. Rientra in tale ambito anche l'esclusione delle istituzioni finanziarie situate negli Stati sanzionati dai sistemi di pagamento transnazionali e dai servizi di messaggistica finanziaria, quali SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*).<sup>3</sup>

Ulteriori e diverse misure sono state inserite nel complesso di sanzioni finanziarie adottate dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea nei confronti della Russia e della Bielorussia in conseguenza dell'inizio della guerra in Ucraina nel 2022. Tali sanzioni hanno comportato, *inter alia*, il divieto di intrattenere rapporti bancari con gli intermediari dei Paesi sanzionati, il divieto di effettuare pagamenti da o verso tali Stati, il divieto di fornire i servizi necessari per effettuare transazioni transfrontaliere e la disconnessione dai servizi di messaggistica interbancaria.

Rispetto alle iniziative dell'Unione Europea, l'adozione di misure restrittive particolarmente incisive ha preso avvio nel febbraio 2022, mediante la modifica di alcuni regolamenti preesistenti che avevano già imposto sanzioni alla Russia in relazione alle tensioni in Crimea iniziate nel 2014. Con il Regolamento (UE) 2022/262, che ha modificato il Regolamento (UE) 833/2014, il Consiglio dell'Unione europea ha introdotto e poi progressivamente ampliato un pacchetto di misure restrittive –

---

<sup>3</sup> Si veda in punto BRUNK, *Sanctions, Asset Freezes, Confiscations and Immunity: an Overview*, in *Treading softly: How central banks are addressing current global challenges*, EBC Legal Conference 2023, *passim*; cfr. anche HADJIEMMANUIL, *International sanctions and geopolitical tensions: the impact on commercial banking*, in *Law and Economics Yearly Review*, 2023, Vol. 12-Part 2, Special Issue, *passim*.

aggiornato plurime volte – nei confronti di Russia e Bielorussia, volto a limitare la capacità militare e industriale di tali paesi.

Il quadro normativo attuale è oggi delineato dal Regolamento (UE) 2025/2033, dal Regolamento (UE) 2025/2035 e dal Regolamento (UE) 2025/2037.<sup>4</sup>

A ben vedere, le nuove misure incidono in modo particolarmente significativo sul settore bancario, introducendo, tra l'altro, il divieto assoluto di effettuare operazioni con la Banca Centrale Russa, la Banca di sviluppo regionale russa e la Banca centrale della Bielorussia.

A decorrere da luglio 2025, è inoltre previsto un divieto generalizzato per gli operatori dell'Unione Europea di intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti con un ampio novero di banche russe e bielorusse, nonché con intermediari finanziari di Paesi terzi.<sup>5</sup>

Il regime sanzionatorio comprende altresì il divieto di utilizzo del sistema russo di trasmissione dei messaggi finanziari (SPFS), il divieto di interazione con il sistema nazionale delle carte di pagamento (Mir) e con il sistema di pagamento rapido (SBP), il divieto di accettare ingenti depositi da cittadini russi presso banche dell'Unione Europea; nonché il divieto di fornitura di cripto-attività e di servizi di consulenza in materia di *trust* in favore di cittadini russi.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> A far data da marzo 2014, l'Unione Europea ha imposto misure restrittive nei confronti della Russia in risposta alle tensioni in Crimea e all'inizio del conflitto in Ucraina. Il quadro sanzionatorio attuale, c.d. "diciannovesimo pacchetto di misure restrittive", è stato adottato dal Consiglio dell'Unione Europea il 23 ottobre 2025 ed è costituito dal Regolamento (UE) 2025/2033, che modifica il Regolamento (UE) 833/2014 in considerazione delle azioni della Russia volte a destabilizzare la situazione in Ucraina; e dal Regolamento (UE) 2025/2035 e Regolamento (UE) 2025/2037, che modificano il Regolamento (UE) 269/2014 relativo a misure restrittive concernenti azioni che compromettono l'integrità territoriale e l'indipendenza dell'Ucraina.

<sup>5</sup> L'Unione Europea ha imposto un divieto generalizzato per gli operatori europei di intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti con 50 banche russe, 4 banche bielorusse e cinque banche/operatori finanziari di altri Paesi terzi. In particolare, il divieto è stato esteso agli operatori finanziari di Paesi terzi che favoriscono l'elusione delle sanzioni, sostengono la guerra o sono connessi al sistema SWIFT di messaggistica finanziaria russo.

<sup>6</sup> Cfr. in punto ABELY, *The Russia Sanctions: The Economic Response to Russia's Invasion of Ukraine*, Cambridge, 2024, *passim*.

Particolarmente rilevante è stata poi la decisione di escludere le istituzioni finanziarie russe dall'accesso a SWIFT, rete utilizzata da oltre 11.000 intermediari a livello globale per la trasmissione sicura di messaggi e istruzioni di pagamento.

Tale esclusione riduce in modo significativo la capacità delle banche interessate di ottenere valuta estera o di trasferire fondi e attività all'estero in modo efficiente e sicuro. A ben vedere, tuttavia, tale misura fornisce ai Paesi esclusi l'incentivo di sviluppare sistemi di messaggistica alternativa a SWIFT.<sup>7</sup>

Del pari, l'efficace attuazione delle sanzioni si fonda in larga misura sull'imposizione di stringenti obblighi di *compliance* in capo agli intermediari bancari e finanziari, cui spetta l'identificazione e il congelamento dei beni, nonché la prevenzione di eventuali violazioni, sotto la minaccia di provvedimenti interdittivi e danni reputazionali.<sup>8</sup>

La crescente proliferazione delle sanzioni internazionali incide profondamente sull'operatività delle banche, sulle relazioni con la clientela e sull'estensione geografica delle loro attività, condizionandone le scelte organizzative e i modelli di *business*. Ne deriva un significativo aumento degli oneri di conformità che le banche sono chiamate a sostenere, accompagnato da un incremento dei costi operativi, da una maggiore complessità gestionale, dall'incertezza del quadro normativo applicabile e da un complessivo aumento dei rischi per il sistema bancario nel suo

---

<sup>7</sup> Così GIARDONE, *Russian Sanctions and the Banking Sector*, in *British Journal of Management*, 2022, Vol. 33, 1683-1688. Ad esempio, la Cina ha implementato il Cross-Border Interbank Payment System (CIPS), un sistema di pagamento internazionale indipendente in Yuan utilizzato in 103 paesi. Inoltre, la Russia ha sviluppato un sistema completo di messaggistica e pagamento noto come System for Transfer of Financial Messages (SPFS), utilizzato per effettuare pagamenti in Russia, Cuba, Kazakistan, Tagikistan e Bielorussia.

<sup>8</sup> Tra i casi maggiormente noti vi è quello di BNP Paribas a cui il Dipartimento della Giustizia Americano ha imposto una sanzione di importo pari a quasi 9 miliardi di euro per aver posto in essere transazioni – per un valore di circa 30 miliardi di dollari – in consapevole violazione dell'embargo contro l'Iran e il Sudan. Per tale ragione, BNP Paribas è stata altresì colpita dal temporaneo divieto di condurre operazioni in dollari; cfr. US Department of Justice, Comunicato Stampa N. 14.686, *BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions*, comunicato stampa del 30 giugno 2014, consultabile al seguente link: <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/bnp-paribas-agrees-plead-guilty-and-pay-89-billion-illegally-processing-financial>.

complesso. Tali effetti, peraltro, non riguardano unicamente le banche direttamente colpite dalle misure restrittive, riverberandosi sull'intero sistema bancario, coinvolgendo anche intermediari operanti negli Stati sanzionanti, nei Paesi terzi e istituzioni di dimensioni minori, che possono risentirne indirettamente per il tramite della propria clientela *corporate*, della dipendenza dai mercati internazionali dei capitali o degli accordi di esternalizzazione in essere.

In un contesto sanzionatorio sempre più complesso, soprattutto per le banche con una rilevante presenza all'estero – tenute a conformarsi a regimi eterogenei e talvolta sovrapposti – i costi di *compliance* possono risultare particolarmente elevati, senza che vi sia peraltro la certezza di evitare violazioni involontarie delle norme in vigore. Per tali ragioni, e data la difficoltà di comprendere interamente le esigenze delle diverse giurisdizioni coinvolte e la portata degli impatti dei regimi sanzionatori, molte banche – in particolare quelle caratterizzate da strutture organizzative complesse e da un'intensa operatività transfrontaliera – possono ritenere preferibile adottare strategie di *de-risking*, ritirandosi da determinati mercati o interrompendo i rapporti con categorie di clienti percepite come ad alto rischio geopolitico o sanzionatorio.

Tali scelte preventive amplificano l'impatto delle sanzioni finanziarie internazionali, determinando effetti rilevanti sia per gli intermediari sia per la clientela, che può trovarsi privata dell'accesso a servizi finanziari essenziali.

3. Per gli intermediari bancari, le misure restrittive comportano principalmente la necessità di adeguare la propria operatività ai nuovi vincoli normativi.

Tuttavia, per le banche con operatività transnazionale – e in particolare per i gruppi bancari attivi tanto negli Stati che impongono le misure quanto in quelli che ne sono destinatari – tali misure generano rischi di ben altra portata, connessi alla simultanea applicazione di regimi sanzionatori eterogenei e potenzialmente in

conflitto. In tali casi, gli intermediari possono essere costretti a un ritiro totale da uno o più mercati, sostenendo costi economici, reputazionali e organizzativi estremamente elevati.

È evidente, in questo contesto, come l'abbandono dei mercati degli Stati sanzionanti divenga spesso inevitabile per le banche appartenenti agli Stati destinatari delle misure restrittive, situazione nella quale si sono trovati i principali istituti di credito russi a causa della guerra in Ucraina.

Tra il 2013 e il 2021, il numero di banche operanti in Russia è diminuito di circa 550 unità. A gennaio 2022 gli istituti di credito attivi erano 370, rispetto ai 1108 del 2009; ma la concentrazione di mercato delle prime dieci banche era pari al 92%, con una quota di mercato combinata in termini di attivi totali dei due maggiori istituti di credito a partecipazione statale, Sberbank e VTB, superiore al 50%. Sul piano internazionale, le attività estere di Sberbank e VTB sono state investite da una pressione sanzionatoria senza precedenti, che ne ha compromesso la continuità operativa.<sup>9</sup>

Nel caso di Sberbank, le sanzioni occidentali e il conseguente impatto reputazionale determinato dalle tensioni geopolitiche hanno innescato un consistente deflusso di depositi dalle banche europee del gruppo, provocando un rapido e significativo deterioramento della posizione di liquidità della controllata austriaca Sberbank Europe AG,<sup>10</sup> che si è trovata nell'impossibilità di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Cfr. GIARDONE, *Russian Sanctions and the Banking Sector*, in *British Journal of Management*, 2022, Vol. 33, 1683-1688.

<sup>10</sup> Sberbank Europe AG era una banca con sede a Vienna, interamente controllata da Sberbank of Russia, il cui azionista di maggioranza è la Federazione Russa. A fine 2021, la banca aveva attivi per 13,6 miliardi di euro, deteneva partecipazioni di controllo in banche stabilite in Croazia (Sberbank d.d.), Slovenia (Sberbank banka d.d.), Bosnia ed Erzegovina, Repubblica Ceca, Ungheria e Serbia, oltre a operare mediante una filiale in Germania.

<sup>11</sup> Sulla crisi di Sberbank in Europa sia consentito rinviare a BODELLINI, *Le crisi bancarie nell'Unione Europea*, Milano 2024, 96.

Nel febbraio 2022, in assenza di misure realisticamente praticabili per ripristinare la liquidità, la Banca Centrale Europea ha dichiarato Sberbank Europe AG e le banche controllate in Croazia e Slovenia in dissesto o a rischio dissesto (*“failing or likely to fail”*), poiché non sarebbero state in grado di ripagare i propri debiti nel prossimo futuro.<sup>12</sup>

Tale valutazione è stata confermata lo stesso giorno dal Comitato di Risoluzione Unico (*Single Resolution Board*), che ha disposto la sospensione dei pagamenti, dei diritti di esecuzione e di risoluzione contrattuale, nota come moratoria, alle tre banche Sberbank Europe AG (in Austria), Sberbank d.d. (in Croazia) e Sberbank banka d.d. (in Slovenia).<sup>13</sup>

La moratoria, in particolare, era finalizzata a consentire al Comitato di Risoluzione Unico di guadagnare tempo per decidere quale azione intraprendere al fine di mantenere la stabilità finanziaria. In data 1° marzo 2022, il Comitato di Risoluzione Unico è giunto alla conclusione che la risoluzione della banca austriaca Sberbank Europe AG non era necessaria nell'interesse pubblico in quanto le funzioni svolte dalla stessa, in particolare la raccolta dei depositi, l'erogazione del credito e la prestazione dei servizi di pagamento, non erano critiche atteso che la loro interruzione non avrebbe avuto effetti pregiudizievoli sull'erogazione di servizi essenziali per l'economia reale austriaca, né avrebbe impattato sulla stabilità finanziaria in Austria o in altri stati membri.<sup>14</sup> Lo stesso giorno, di contro, l'azione di risoluzione è stata intrapresa in relazione alle due banche controllate Sberbank d.d.

---

<sup>12</sup> European Central Bank, *EBC assesses that Sberbank Europe AG and its subsidiaries in Croatia and Slovenia are failing or likely to fail*, comunicato stampa del 28 febbraio 2022, disponibile al seguente link <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ssm.pr220228~3121b6aec1.it.html>.

<sup>13</sup> Single Resolution Board, *SRB determines Sberbank Europe AG in Austria, and its subsidiaries in Croatia and Slovenia as failing or likely to fail*, comunicato stampa del 28 febbraio 2022, disponibile al seguente link <https://www.srb.europa.eu/en/content/srb-determines-sberbank-europe-ag-austria-and-its-subsidiaries-croatia-and-slovenia-failing>.

<sup>14</sup> Single Resolution Board, *Notice summarising the decision taken in respect of Sberbank Europe AG*, 1 marzo 2022, disponibile al seguente link: [https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-01-03\\_SRB-Notice-summarising-the-decision-taken-in-respect-of-Sberbank-Europe-AG-parent-company\\_EN.pdf](https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2022-01-03_SRB-Notice-summarising-the-decision-taken-in-respect-of-Sberbank-Europe-AG-parent-company_EN.pdf).

e Sberbank banka d.d. in Croazia e Slovenia. Per la prima, la risoluzione è stata considerata necessaria per evitare significativi effetti avversi sulla stabilità finanziaria anche in considerazione del fatto che la procedura di liquidazione in base alle norme croate non sembrava in grado di conseguire gli obiettivi della risoluzione in egual misura.

Lo schema di risoluzione adottato ha previsto l'applicazione dello strumento per la vendita delle attività di impresa, che a seguito di una procedura competitiva, ha permesso al Comitato Unico di Risoluzione e all'autorità di risoluzione nazionale di trasferire tutte le azioni della banca croata a Hrvatska Poštanska Banka.<sup>15</sup> Circa la banca slovena, l'azione di risoluzione è stata ritenuta necessaria per due ragioni principali, ossia: i) garantire la continuazione della funzione critica di erogare finanziamenti alle piccole e medie imprese, e, ii) evitare significativi effetti avversi sulla stabilità finanziaria, anche alla luce del fatto che la liquidazione in base alla procedura slovena non avrebbe consentito il raggiungimento degli obiettivi della risoluzione in egual misura.<sup>16</sup>

Anche in questo secondo caso, lo schema di risoluzione elaborato ha previsto l'applicazione dello strumento per la vendita delle attività di impresa, che ha consentito al Comitato di Risoluzione Unica e all'autorità di risoluzione nazionale di trasferire tutte le azioni della banca in dissesto a Nova Ljubljanska Banka d.d.<sup>17</sup> Se, da un lato, tale vicenda ha dimostrato la prontezza delle autorità europee, dall'altro ha reso evidente la vulnerabilità degli intermediari finanziari degli Stati destinatari di sanzioni rispetto a *shock* geopolitici.

---

<sup>15</sup> Single Resolution Board, *Notice summarising the decision taken in respect of Sberbank d.d.*, 1 marzo 2022, disponibile al seguente link: [https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/20220103%20SRB%20Notice%20summarising%20the%20decision%20taken%20in%20respect%20of%20Sberbank%20d.d.\\_0.pdf](https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/20220103%20SRB%20Notice%20summarising%20the%20decision%20taken%20in%20respect%20of%20Sberbank%20d.d._0.pdf).

<sup>16</sup> Al riguardo sia permesso rinviare a BODELLINI, *International Bank Crisis Management – A Transatlantic Perspective*, Oxford, 2022, *passim*.

<sup>17</sup> Single Resolution Board, *Notice summarising the decision taken in respect of Sberbank banka d.d.*, 1 marzo 2022, disponibile al seguente link <https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/20220103%20SRB%20Notice%20summarising%20the%20decision%20taken%20in%20respect%20of%20Sberbank%20banka%20d.d..pdf>.

Un ulteriore esempio emblematico è rappresentato dalla vicenda di RCB Bank di Cipro, istituto che ha subito conseguenze altrettanto rilevanti a seguito delle sanzioni occidentali imposte alla Russia.

Fondata nel 1995 a Cipro come controllata della banca russa VTB, una delle principali istituzioni finanziarie a partecipazione statale della Federazione Russa, RCB Bank ha a lungo svolto la funzione di snodo finanziario tra la Russia e l'Unione europea, specializzandosi nell'intermediazione di flussi finanziari da e verso la Russia e servendo prevalentemente una clientela composta da imprese e individui russi o con interessi commerciali in Russia.

L'invasione dell'Ucraina nel febbraio 2022 e il conseguente inasprimento del regime sanzionatorio hanno inciso profondamente sull'operatività di RCB Bank. Le misure restrittive adottate nei confronti di VTB<sup>18</sup> – azionista rilevante dell'istituto cipriota – e il deteriorarsi delle condizioni di mercato hanno determinato la necessità di rivedere radicalmente la struttura e la strategia dell'istituto.

A fronte degli impatti dei rischi geopolitici, la banca ha comunicato e concordato con le autorità di vigilanza europee l'avvio di un piano di progressivo ritiro dalle attività bancarie tradizionali, che prevedeva la cessazione dell'accettazione di nuovi depositi, la sospensione dell'erogazione di nuovi prestiti e di nuove operazioni di investimento, nonché la vendita di parte del portafoglio crediti a Hellenic Bank Public Company Ltd per assicurare la piena restituzione dei depositi alla clientela. Queste decisioni sono state formalmente adottate e approvate dalla BCE, che ha imposto restrizioni specifiche sul *business* della banca in vista di una uscita ordinata dal mercato.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> VTB fu tra le prime banche russe a essere inserite negli elenchi delle entità sanzionate dall'Unione Europea e dagli Stati Uniti, con conseguente congelamento dei beni e divieto di operare sui mercati finanziari occidentali.

<sup>19</sup> European Central Bank, *ECB takes decisions related to RCB Bank phasing out its banking operations*, comunicato stampa del 24 marzo 2022, consultabile al seguente link: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ssm.pr220324~3e29618447.en.html>.

La composizione della clientela di RCB Bank – fortemente concentrata su soggetti russi o economicamente esposti verso la Russia – ha inoltre esposto l’istituto a rischi di conformità e di reputazione, aggravati dall’introduzione di limitazioni per i trasferimenti finanziari transfrontalieri e dalle restrizioni normative sui depositi da parte di cittadini russi presso banche dell’Unione europea.

In questo contesto di pressioni su più fronti, RCB Bank ha intrapreso un processo di trasformazione radicale del proprio modello di *business*, volto a garantire una cessazione ordinata delle operazioni bancarie (*wind-down*).

La banca ha così avviato un programma di smobilizzo controllato delle attività, finalizzato alla restituzione dei depositi ai clienti e alla liquidazione ordinata del portafoglio creditizio. Questo percorso ha portato, nel dicembre 2022, alla revoca formale della licenza bancaria da parte della BCE, in seguito alla conclusione delle operazioni di dismissione e al completamento delle attività di *winding-down*.<sup>20</sup>

A differenza di Sberbank Europe AG, RCB Bank non è stata dichiarata in stato di dissesto dalle autorità di vigilanza, riuscendo a gestire la propria uscita dal mercato in modo più ordinato.

Tuttavia, le due vicende dimostrano come anche istituti bancari stabiliti nell’Unione europea, ma caratterizzati da forti legami economici con Paesi destinatari di sanzioni, possano trovarsi rapidamente nell’impossibilità di proseguire la propria attività ordinaria, confermando l’effetto moltiplicatore delle sanzioni finanziarie oltre il perimetro dei soggetti direttamente colpiti.

Oltre alle banche direttamente o indirettamente riconducibili a investitori russi, anche le banche europee con operatività in Russia hanno dovuto confrontarsi con sfide di portata eccezionale.

Tali intermediari si sono trovati a dover bilanciare l’esigenza di tutelare i propri investimenti in Russia con il rispetto di obblighi normativi e richieste spesso

---

<sup>20</sup> European Central Bank, *ECB withdraws banking licence of RCB Bank*, comunicato stampa del 22 dicembre 2022 consultabile al seguente link: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ssm.pr221222~9a92f99f3c.en.html>

contrastanti provenienti dalle loro autorità di vigilanza. In questo contesto, le banche interessate hanno dovuto scegliere se minimizzare i rischi reputazionali ed economici mediante un'uscita immediata dal mercato russo, o se mantenere una presenza temporanea, limitata al tempo strettamente necessario per dismettere le attività locali. Così, Société Générale ha venduto le sue controllate russe immediatamente nell'aprile 2022, registrando perdite per circa 3,2 miliardi di euro.<sup>21</sup> Diversamente, Raiffeisen Bank, Citibank e UniCredit – tra le altre – hanno affrontato il costoso, complesso e lungo processo di uscita graduale dal mercato russo.

UniCredit, presente in Russia attraverso la controllata AO UniCredit Bank, ha progressivamente ridotto le proprie attività locali dall'inizio del conflitto in Ucraina, cessando l'erogazione di nuovi prestiti pur restando tenuta, in base alla normativa russa, ad accettare i depositi.

A fronte di questa situazione, la BCE ha chiesto a UniCredit di ridurre ulteriormente la propria presenza nel Paese, imponendo il divieto di accettare nuovi depositi nonché restrizioni ai servizi di pagamento. Il gruppo si è così trovato a dover contemperare il rispetto del regime sanzionatorio occidentale con il rischio di misure ritorsive da parte delle autorità russe, incluse ipotesi di nazionalizzazione della controllata o di blocco del rimpatrio dei fondi.

L'uscita delle banche dal mercato russo è resa ulteriormente complessa dalla mancanza di controparti locali disposte ad acquistare le controllate di banche straniere a prezzi equi, e dal fatto che, in ogni caso, alcune potenziali controparti risultano esse stesse soggette a sanzioni, sicché trattare con loro costituirebbe *ex se* una violazione del regime sanzionatorio.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Cfr. *Societe Generale has closed the sale of Rosbank and its russian insurance subsidiaries*, comunicato stampa del 18 maggio 2022, consultabile al seguente link: <https://www.societegenerale.com/en/news/press-release/closing-sale-rosbank-and-its-subsidiaries>.

<sup>22</sup> Un tentativo di Raiffeisen Bank International di cedere parte dei propri asset russi scambiandoli con una partecipazione in una società austriaca non finanziaria è fallito a causa delle obiezioni del Dipartimento del Tesoro statunitense, il quale, pur insistendo affinché la banca riducesse la propria esposizione alla Russia, ha comunque contestato l'operazione di scambio proposta in quanto l'asset

Nonostante tali complessità, UniCredit è riuscita a ridurre significativamente la propria esposizione. La controllata russa ha cessato di accettare nuovi clienti e ha aumentato le commissioni sui servizi, mentre società con sede negli Emirati Arabi Uniti hanno manifestato interesse per l'acquisizione dell'entità locale.<sup>23</sup> Nel dicembre 2025 il gruppo ha compiuto ulteriori passi verso l'uscita definitiva, con le dimissioni di diversi dirigenti apicali, la cessione degli asset di UniCredit Leasing a una società russa e l'annuncio dell'obiettivo di chiudere l'attività *retail* entro la metà del 2026.

4. L'Unione bancaria, istituita con l'obiettivo di preservare la stabilità e l'integrazione del sistema bancario nell'area dell'euro, era stata originariamente concepita per affrontare rischi prudenziali tradizionali, quali il rischio di credito, il rischio di mercato e il rischio operativo.<sup>24</sup>

L'emersione del rischio geopolitico introduce, tuttavia, una dimensione di complessità ulteriore, imponendo alle banche e alle autorità di vigilanza un rafforzamento delle attività di gestione, monitoraggio e prevenzione.

Una definizione ampiamente accolta in dottrina e nella prassi è quella secondo cui il rischio geopolitico si identifica nella minaccia, realizzazione ed *escalation* di eventi avversi connessi a guerre, terrorismo e, più in generale, a qualsiasi tensione tra Stati e attori politici idonea a compromettere il corso pacifico delle relazioni internazionali<sup>25</sup>.

---

austriaco sembrava essere detenuto indirettamente da un oligarca russo sanzionato, il cui coinvolgimento avrebbe esposto la banca a significativi rischi sanzionatori.

<sup>23</sup> *UniCredit's Russian business stops taking on corporate clients, raises fees*, 1 ottobre 2025, consultabile al seguente link: <https://www.reuters.com/business/finance/unicredits-russian-business-stops-taking-corporate-clients-raises-fees-2025-10-01/>; *UniCredit initiates steps to exit Russia*, 10 dicembre 2025, consultabile al seguente link: <https://www.retailbankerinternational.com/news/unicredit-to-exit-russia/?cf-view>.

<sup>24</sup> Si veda *ex multis* BODELLINI, *The Banking Union in the Aftermath of the COVID-19 Pandemic: An Incentive to Finalise the Project?*, in Gabriella Gimigliano – Valentino Catellan (eds.), *Money Law, Capital, and the Changing Identity of the European Union*, Oxford, 2022, *passim*.

<sup>25</sup> Cfr. Dario Caldara - Matteo Iacoviello, *Measuring Geopolitical Risk*, in *American Economic Review* 2022, *passim*, consultabile al seguente link: [https://www.matteoiacoviello.com/gpr\\_files/GPR\\_PAPER.pdf](https://www.matteoiacoviello.com/gpr_files/GPR_PAPER.pdf).

Data questa ampia definizione, gli eventi scatenanti o i fattori che possono innescare o aumentare la probabilità che si materializzi un rischio geopolitico, sono molteplici e difficilmente riconducibili a schemi predefiniti.

A differenza dei rischi di credito, di mercato o di liquidità - che possono essere analizzati mediante dati storici, modelli statistici e indicatori economici - il rischio geopolitico trae origine da eventi politici, mutamenti negli equilibri internazionali o trasformazioni sociali, difficilmente rilevabili e suscettibili di analisi quantitative.<sup>26</sup>

Al riguardo, la Banca Centrale Europea ha evidenziato come gli *shock* macro-finanziari e geopolitici siano in grado di colpire, penetrare e diffondersi all'interno del sistema bancario e finanziario attraverso tre direttrici principali: i) il canale dei mercati finanziari, ove l'accresciuta incertezza e avversione al rischio possono generare volatilità, turbare i flussi di capitali e determinare perdite sui portafogli delle banche; ii) il canale dell'economia reale, mediante dazi, sanzioni e interruzioni nei flussi commerciali e nelle catene di approvvigionamento che possono modificare il comportamento delle imprese e dei consumatori e indebolire le condizioni economiche delle aree di operatività delle banche; iii) il canale della sicurezza e della protezione, che espone le banche a rischi operativi derivanti da attacchi cibernetici, interruzioni dei servizi e danni alle infrastrutture, proprie o di fornitori terzi. A livello microeconomico, questi tre canali si concretizzano nelle consolidate categorie del rischio bancario – rischio di credito, rischio di liquidità e *funding*, rischio di mercato, *governance*, rischio del modello di *business*, rischio operativo – le quali tendono ad interagire, amplificando vulnerabilità e generando contagio e ricadute transfrontaliere.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Così BECK - BRUNO - CARLETTI, *The impact of geopolitical shocks on banks' financial soundness in the Banking Union*, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV) Directorate-General for Economy, Transformation and Industry PE 773.718, Novembre 2025. Lo studio da conto di studi empirici che hanno cercato di misurare sia l'esposizione delle banche e dei paesi al rischio geopolitico, sia i suoi effetti sul sistema bancario e finanziario.

<sup>27</sup> Cfr. Banca Centrale Europea, *Affrontare l'impatto del rischio geopolitico*, consultabile al seguente link: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/priorities/html/geopolitical-risk.it.html>; si veda anche Thorsten Beck - Brunella Bruno - Elena Carletti, *The impact of geopolitical shocks on*

Il rischio geopolitico si configura, pertanto, come un fattore trasversale, capace di incidere sulle categorie di rischio tradizionali e di contribuire in modo significativo all'aumento dell'incertezza sulle politiche economiche, tanto a livello europeo quanto a livello globale.

Il perdurare di forti tensioni geopolitiche e la conseguente incertezza sulle prospettive macroeconomiche impongono alle banche un approccio improntato alla massima prudenza, richiedendo la capacità di individuare tempestivamente le implicazioni di tali eventi sull'operatività, sulla redditività e sul profilo di rischio complessivo.

In tale contesto, la vigilanza bancaria europea ha riconosciuto la rilevanza sistemica del rischio geopolitico, includendolo tra le priorità di vigilanza della BCE per il periodo 2024-2026<sup>28</sup> e confermandone la centralità anche per il periodo 2025-2027.<sup>29</sup>

In tale prospettiva, la Priorità 1 di vigilanza per il periodo 2025-2027, in continuità con quella del triennio precedente, richiede alle banche di rafforzare la capacità di risposta immediata a minacce macrofinanziarie e a gravi *shock* geopolitici, preparandosi a fronteggiare una maggiore volatilità dei mercati, un aumento dei costi di provvista, un possibile deterioramento della qualità degli attivi e una revisione dei prezzi nei mercati finanziari.

Per poter gestire efficacemente i rischi geopolitici è fondamentale che le banche i) dispongano di solidi sistemi di *governance*, con ruoli e responsabilità chiari per il monitoraggio dei rischi e l'integrazione di tale nuovo rischio nei processi

---

*banks' financial soundness in the Banking Union*, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV) Directorate-General for Economy, Transformation and Industry PE 773.718, Novembre 2025.

<sup>28</sup> Cfr. European Central Bank, *ECB Banking Supervision: SSM supervisory priorities for 2024-2026*, consultabile al seguente link: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/priorities/html/ssm.supervisory\\_priorities202312~a15d5d36ab.en.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/priorities/html/ssm.supervisory_priorities202312~a15d5d36ab.en.html).

<sup>29</sup> Cfr. European Central Bank, *Supervisory priorities 2025-2027*, consultabile al seguente link: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/priorities/html/ssm.supervisory\\_priorities202412~6f69ad032f.en.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/priorities/html/ssm.supervisory_priorities202412~6f69ad032f.en.html).

decisionali strategici<sup>30</sup>; ii) aggregino e rendicontino dati sui rischi in modo tempestivo ed affidabile<sup>31</sup>; iii) gestiscano i rischi finanziari in modo prudente, adeguando i livelli di capitale o, se del caso, effettuando accantonamenti per perdite su crediti;<sup>32</sup> iv) integrino il rischio geopolitico nella pianificazione patrimoniale e nelle prove di *stress*, includendo scenari che riflettano potenziali *shock* geopolitici significativi e valutando il loro impatto su solvibilità, liquidità e condizioni di finanziamento;<sup>33</sup> nonché, v) garantiscano la resilienza operativa, rafforzando la capacità di fronteggiare minacce cibernetiche, interruzioni dei servizi (inclusi quelli esternalizzati), vulnerabilità legate all'ICT e rischi di sicurezza fisica e di protezione dei dati.

Tra questi strumenti, una solida posizione patrimoniale, unitamente alla disponibilità di riserve macroprudenziali di capitale e liquidità rilasciabili, si rivelano particolarmente efficaci per assorbire le perdite derivanti da *shock* esogeni e continuare a garantire servizi finanziari essenziali all'economia reale. Tale flessibilità risulta cruciale alla luce della natura intrinsecamente imprevedibile e della potenziale gravità degli eventi geopolitici.

Vi è pertanto che la gestione del rischio geopolitico richiede un approccio integrato e proattivo. Una *governance* robusta, dati affidabili, resilienza finanziaria e

---

<sup>30</sup> Con particolare riferimento alla creazione di solidi sistemi di *governance* e di gestione dei rischi, la BCE ha rilevato una serie di carenze persistenti delle banche consistenti nell'incapacità di anticipare rischi emergenti e di tenerne conto negli accantonamenti per il rischio di credito e nella mancata preparazione a fronteggiare la presenza eventuale di un forte aumento dei debitori in difficoltà.

<sup>31</sup> Le banche possono fare riferimento a buone prassi quali la “*Metodologia SREP relativa alla governance interna e alla gestione dei rischi*” che fornisce una descrizione della metodologia utilizzata per valutare la *governance* interna e la gestione dei rischi (IGRM) degli istituti significativi nell'ambito del processo di valutazione e revisione prudenziale (SREP), cfr. Banca Centrale Europea, *Progetto di guida sulla governance e sulla cultura del rischio*, 2024, *passim*; Banca Centrale Europea, *Guida sull'efficace aggregazioni segnalazione dei dati sui rischi*, 2024, *passim*.

<sup>32</sup> Le banche valutano e assicurano l'adeguatezza patrimoniale in relazione ai profili di rischio seguendo le linee guida della BCE; cfr. Banca Centrale Europea, *Guida dalla BCE sul processo interno di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale*, 2018, *passim*; Banca Centrale Europea, *Guida dalla BCE sul processo interno di valutazione dell'adeguatezza della liquidità*, 2018, *passim*; Banca Centrale Europea, *IFRS overlays and model improvements for model risks*, 2024, *passim*.

<sup>33</sup> Cfr. Banca Centrale Europea, *ECB report on banks' ICAAP practices*, 2020, *passim*, in cui l'autorità incoraggia gli intermediari a integrare uno spettro di scenari avversi, ivi inclusi i rischi geopolitici, nella pianificazione patrimoniale.

operativa, e strumenti di *stress testing* costituiscono elementi complementari di un sistema di *risk management* capace di preservare la stabilità del sistema bancario e la continuità dei servizi, in linea con le aspettative di vigilanza della BCE e le *best practice* internazionali. Solo attraverso un simile approccio le banche potranno fronteggiare efficacemente l'incertezza geopolitica, salvaguardando al contempo la stabilità finanziaria e la fiducia dei mercati.

5. L'analisi condotta evidenzia come le tensioni geopolitiche e la crescente centralità delle sanzioni internazionali abbiano assunto un ruolo strutturale nel ridefinire il funzionamento del sistema bancario europeo e globale.

Gli eventi degli ultimi anni, e in particolare il conflitto russo-ucraino, hanno dimostrato che il rischio geopolitico non rappresenta più un fattore esogeno e marginale, bensì una variabile sistemica, capace di incidere in modo diretto sulla stabilità degli intermediari, sui loro modelli di *business* e sulle loro scelte strategiche.

Le sanzioni finanziarie, pur concepite come strumenti di politica estera, producono effetti profondi e duraturi sull'operatività bancaria, amplificando l'incertezza giuridica, i costi di *compliance* e i rischi reputazionali, soprattutto per gli intermediari con una marcata proiezione internazionale.

I casi di Sberbank, RCB Bank e UniCredit mostrano con particolare chiarezza come il rischio geopolitico possa tradursi rapidamente in crisi di liquidità, processi di risoluzione o dismissioni forzate, nonché in un ripensamento radicale della presenza geografica delle banche su determinati mercati. Tali vicende confermano l'effetto moltiplicatore delle sanzioni finanziarie, che travalica il perimetro dei soggetti direttamente colpiti e si riflette sull'intero sistema bancario, comportando scelte di *de-risking* e fenomeni di frammentazione finanziaria.

In questo contesto, il riconoscimento del rischio geopolitico come rischio trasversale impone un'evoluzione degli approcci di *governance*, gestione dei rischi e supervisione bancaria. Le banche sono chiamate a integrare in modo strutturale tali

nuovi rischi nei propri processi decisionali, rafforzando la capacità di anticipare scenari avversi, di adattare tempestivamente le loro strategie operative e di preservare adeguati livelli di capitale e liquidità.

Parallelamente, la vigilanza è chiamata a proseguire nel rafforzamento di un approccio prudenziale che tenga conto della natura imprevedibile e potenzialmente sistemica degli *shock* geopolitici. In un contesto internazionale sempre più instabile, la capacità di convivere con il rischio geopolitico diventa, dunque, una componente imprescindibile della stabilità finanziaria.

**Marco Bodellini**

*Associato di diritto dell'economia e dei mercati finanziari  
nell'Università degli Studi di Bergamo*

**Gloria Poletti**

*Dottoressa in Giurisprudenza  
nell'Università degli Studi di Milano "Cattolica"*

**LE INIZIATIVE DI “28° REGIME”  
COME TECNICHE DI INTEGRAZIONE NORMATIVA  
E STRATEGIA DI POSIZIONAMENTO GEOPOLITICO \***

*(The “28th Regime initiatives” as normative integration techniques  
and strategies for geopolitical positioning)*

**ABSTRACT:** *Il contributo analizza il ruolo delle c.d. iniziative di “28° regime” quali tecniche regolatorie di integrazione europea, alternative ai modelli di armonizzazione cogente e alla soft law. Muovendo dalla recente proposta di Società Europea Unificata, formalizzata nella Risoluzione del Parlamento europeo del gennaio 2026 sulla base delle considerazioni offerte dai Rapporti Letta e Draghi del 2024, l’analisi si concentra sulle discipline di 28° regime come modalità generale di intervento normativo dell’Unione. L’indagine ricostruisce i precedenti europei di tale tecnica, individuandone le condizioni di efficacia, e sviluppa un confronto sistematico tra questi schemi e gli strumenti di soft law, evidenziando convergenze, divergenze e criteri di preferibilità tra i due modelli. La riflessione è, infine, completata attraverso un inquadramento delle iniziative di 28° regime nella prospettiva della competizione geopolitica globale, valutandone l’idoneità a perseguire obiettivi di autonomia e posizionamento strategico dell’Unione. Le conclusioni evidenziano potenzialità e limiti strutturali dello strumento, suggerendone una lettura quale espressione giuridica dell’attuale condizione politica dell’integrazione europea.*

*The article examines the role of so-called “28th Regime” initiatives as regulatory techniques for European integration and as alternative mechanisms to binding harmonisation and soft law. Moving from the recent proposal for a Unified European Society — as formalised in the European Parliament Resolution of January 2026 and*

---

\* Contributo approvato dai revisori.

*grounded in the considerations set out in the Letta and Draghi Reports of 2024 — the analysis focuses on 28th regime frameworks as a general mode of EU regulatory intervention. The study investigates previous European experiences related to this technique, identifying the conditions for their effectiveness; then, it operates a systematic comparison between such schemes and traditional soft law instruments, highlighting convergences, divergences and criteria for choosing between the two models. The analysis is then finalized by framing the 28th regime initiatives within the perspective of global geopolitical competition, assessing their suitability for pursuing the Union’s strategic autonomy and positioning. The analysis highlight both the potential and the structural limits of this instrument, suggesting that it be read as the legal expression of the current political condition of European integration.*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. La genesi e il contesto geopolitico della proposta di 28° regime per il diritto societario. - 3. Una soluzione *old school*: le precedenti iniziative di regime normativo opzionale europeo. - 4. Il rapporto tra interventi di 28° regime e *soft law*: convergenze e divergenze. - 5. (segue): criteri di preferibilità tra i due modelli regolatori. - 6. Le iniziative di 28° regime come strumento di integrazione europea in prospettiva geopolitica. - 7. Conclusioni: limiti delle iniziative di 28° regime come strumento di posizionamento strategico e prospettive di sviluppo.

1. Nell’ultimo biennio ha raccolto crescente interesse presso le istituzioni dell’Unione (e, contestualmente, in dottrina<sup>1</sup>) l’ipotesi di introduzione di un c.d. “28° regime” – ossia l’adozione di un *corpus* normativo ulteriore rispetto a quello degli Stati membri, destinato a proporsi quale opzione, a disposizione degli operatori del

---

<sup>1</sup> Cfr. BIERNAT, *Toward a Pan-European Corporate Standard: The 28th Regime and Legal Fragmentation*, in [www.ecgi.global](http://www.ecgi.global), 16 gennaio 2026; ROHR, *The 28th Regime: Make It a Sandbox, Not Another Paper Form*, in *VerfBlog*, 29 ottobre 2025; VOS, *The 28th Company Law Regime: A Mix of Harmonization and Regulatory Competition*, in *European Company Law*, 2025, 23, 1, 4-6; MÖSLEIN, *European company law in the age of digital transformation: artificial intelligence, data economy, and digital corporate governance*, in *ERA Forum*, 2025, 26, 4; ENRIQUES, *EU Corporate Law Reforms to Create an Integrated Market for Innovation*, in *Bocconi Legal Studies Research Paper*, 2025, No. 5607953.

mercato, in alternativa alle discipline nazionali e caratterizzato da regole uniformi nell'intero mercato interno – per il diritto societario europeo.

Si tratta di un'iniziativa che ha trovato formalizzazione nell'approvazione in seduta plenaria da parte del Parlamento europeo, alla fine di gennaio 2026, di un pacchetto di raccomandazioni da trasmettere alla Commissione europea alla quale, di conseguenza, si richiede ora la predisposizione di una proposta di legge dedicata al tema.<sup>2</sup>

Più nello specifico, la risoluzione del Parlamento europeo propone di delineare il quadro della *Società Europea Unificata* (S.EU), una forma societaria a responsabilità limitata non quotata che gli Stati membri dovranno rendere disponibile alle imprese che vogliano costituirsi all'interno dell'Unione. Tra le indicazioni già emerse in seno al Parlamento europeo – funzionali ad assicurare la competitività del nuovo assetto societario nel panorama europeo ed extraeuropeo – vi sono la previsione di un capitale minimo di 1 euro, la possibilità di costituire l'impresa interamente online entro 48 ore attraverso il ricorso ad un portale digitale europeo che renda automatico il riconoscimento della società in tutti gli Stati membri, e la facoltà (stante la sottoposizione ad un quadro normativo unitario) di trasferire la sede dell'impresa tra i vari Stati membri avvalendosi di un regime ad elevata flessibilità.

Con riferimento a tale proposta, sono emerse in dottrina diverse posizioni, volte – a seconda della prospettiva di interesse – ad evidenziare l'auspicabile impatto di tale modello sulla competitività europea (specialmente con riferimento alle imprese ad elevato coefficiente di innovazione) ovvero a sottolineare le difficoltà di sviluppare un regime societario unitario in un contesto nel quale le regole di fiscalità, diritto fallimentare e diritto del lavoro rimangono di competenza dei singoli Stati membri, ciò ponendo in dubbio la possibilità dello strumento di contrastare i

---

<sup>2</sup> *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 gennaio 2026 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il 28° regime: un nuovo quadro giuridico per le imprese innovative (2025/2079(INL))*.

fenomeni di arbitraggio regolamentare o di de-localizzazione strategica delle imprese oggi riscontrabili nel territorio dell’Unione.<sup>3</sup>

Nonostante questi aspetti rivestano indubbiamente rilievo, il tema delle “iniziative di 28° regime” assume interesse anche (e, ad avviso di chi scrive, soprattutto) con riferimento alle sue caratteristiche di tecnica regolatoria generale e, di conseguenza, alla sua idoneità a porsi quale strumento di integrazione europea, anche al di fuori (e a prescindere dalle specificità) del diritto societario.

In tale ottica, infatti, il 28° rappresenta una modalità di intervento normativo dell’Unione qualitativamente peculiare e distinta tanto dall’armonizzazione mediante direttive quanto dall’unificazione mediante regolamenti: se, infatti, i modelli di armonizzazione “classica” operano sostituendo o modificando le discipline nazionali preesistenti, il sistema opzionale del 28° regime si affianca ad queste senza sostituirle e rimettendo ai soggetti privati la scelta circa il *corpus* normativo applicabile ai propri rapporti.

Tale configurazione introduce, innanzitutto, nel sistema delle fonti europee un elemento di concorrenza regolamentare verticale tra livello nazionale e livello sovranazionale, che si aggiunge – e, auspicabilmente, annulla – alla concorrenza orizzontale tra ordinamenti nazionali e che si sviluppa, rispetto all’autonomia delle parti, secondo paradigmi operativi prossimi a quelli della disciplina civilistica e del diritto privato internazionale.<sup>4</sup>

Un’analisi dello storico dell’Unione europea in materia di iniziative di 28° regime, che muova dalla sua più recente manifestazione ma che si sviluppi tenendo in considerazione anche le analoghe esperienze pregresse può, di conseguenza, offrire alcuni spunti di riflessione in relazione agli sviluppi del processo di integrazione

---

<sup>3</sup> V. HOFFMANN, MEYER-ERDMANN, *How a 28th company law regime jeopardises workers’ rights*, in *ETUI Research Paper-Policy Brief*, 2025; GARCIMARTIN, PAULUS, *The 28th insolvency law: Reflections on a lex concursus europaea*, in *International Insolvency Review*, 2025, 34, 2, 428-447.

<sup>4</sup> Critici in merito ENRIQUES, NIGRO, *No Private Ordering Please, We Are Italians!*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 2025.

europea, e sullo strumentario più adeguato per perseguire gli scopi ad essa sottesi nell'attuale contesto geopolitico.

2. La proposta di un 28° regime per il diritto societario dell'Unione europea rappresenta, per vero, il punto di convergenza di una serie di impulsi paralleli di riflessione strategica, manifestatasi nel 2024 attraverso due relazioni a firma, rispettivamente, di Enrico Letta e Mario Draghi.<sup>5</sup>

Il primo Rapporto, intitolato "*Much More Than A Market: Speed, Security, Solidarity*" e pubblicato nell'aprile 2024 ha evidenziato come, a trent'anni dalla sua istituzione formale, il mercato unico europeo rimanga significativamente frammentato tra i diversi Stati membri. Di conseguenza, nel *Report* vengono identificati quattro pilastri strategici (energia, difesa, telecomunicazioni e settore finanziario) oggetto di ulteriore e auspicabile armonizzazione ai fini di un rilancio del mercato interno in termini di competitività anche internazionale; al contempo, si suggerisce l'istituzione di una "*Simplified European Company*" quale veicolo utile a superare la frammentazione giuridica presente a livello societario, identificata come un ostacolo critico all'espansione transfrontaliera delle imprese.

Di poco successivo, il Rapporto Draghi, presentato nel settembre 2024 con il titolo "*The Future of European Competitiveness*", si pone in una prospettiva più ampia, sviluppando la propria analisi attorno ai tre assi della riduzione del divario di innovazione dell'Unione rispetto a Stati Uniti e Cina, dell'accelerazione della decarbonizzazione in chiave competitiva e del rafforzamento della sicurezza attraverso la riduzione delle dipendenze strategiche. Ai fini del raggiungimento di tali scopi, il *Report* sottolinea la necessità del completamento dell'unione dei mercati dei

---

<sup>5</sup> Rispettivamente, LETTA, *Much More Than A Market: Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, aprile 2024; e DRAGHI, *The Future of European Competitiveness*, settembre 2024. Per un commento ai due *Report* v. MOCAVINI, *I Rapporti Letta e Draghi sul futuro del mercato unico e sulla competitività europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 4, p. 1313 e ss.

capitali e, coerentemente, individua nella frammentazione dei diritti societari nazionali uno degli impedimenti strutturali ad una maggiore integrazione finanziaria europea.

I due Rapporti, dunque, pur differendo in parte nella prospettiva d’indagine, convergevano sul comune tema delle difficoltà delle imprese europee – e, in particolare, quelle innovative e di piccole dimensioni – di sviluppare le proprie attività oltre i confini nazionali in ragione della frammentazione del diritto societario degli Stati membri, elemento identificato quale fattore di debolezza competitiva sistemica del mercato UE.

A valle dei due *Report*, l’ipotesi di costituire un regime opzionale unitario è stata poi formalmente recepita nella piattaforma programmatica della seconda Commissione Von der Leyen e, in particolare, nelle *Linee Guida Politiche* per il mandato 2024-2029,<sup>6</sup> in occasione delle quali la Presidente ha manifestato l’intenzione di offrire alle imprese innovative la possibilità di operare nell’intero territorio dell’Unione sulla base di un unico insieme di regole, identificando formalmente tale iniziativa con l’espressione “*28th regime*”.

Successivamente, il *Competitiveness Compass*<sup>7</sup> ha inquadrato sistematicamente il 28° regime all’interno di una più ampia strategia per la competitività articolata sui tre “imperativi” identificati dal Rapporto Draghi. In linea con la particolare attenzione rivolta alle imprese innovative, la *Comunicazione* della Commissione del 28 maggio 2025,<sup>8</sup> nel delineare la Strategia europea per le *start-up* e le *scale-up* ha fornito ulteriori precisazioni, configurando il 28° regime come un

---

<sup>6</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Priorità dell’Unione europea per il periodo 2024-2029*, in [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029\\_it](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029_it).

<sup>7</sup> *Communication: A competitiveness compass for the EU*, in <https://commission.europa.eu/>, 29 gennaio 2025.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La strategia dell’UE per le start-up e le scale-up. Scegliere l’Europa per muovere i primi passi e crescere*, Bruxelles, 28 maggio 2025, com(2025)270 final.

“single set of rules” (e, di conseguenza, abbandonando la più ambiziosa visione del Rapporto Letta che contemplava un vero e proprio codice europeo degli affari), concentrandosi sul diritto societario e sulle aree immediatamente connesse.

Tale processo si è poi, come già osservato, tradotto in una serie di *call for inputs* e nelle raccomandazioni che, a seguito della risoluzione ad opera del Parlamento europeo, si trovano attualmente al vaglio della Commissione.

Giova osservare come la Proposta sia stata, nella totalità del suo *iter*, concettualmente legata alla progressiva perdita di competitività osservabile nell’ecosistema imprenditoriale europeo rispetto ad altre economie avanzate, quali quelle statunitense, dei paesi del Medio Oriente e dell’Asia.

In un contesto nel quale la competizione tra economie sembra manifestarsi non più in prospettiva statale ma, più propriamente, a livello di “aree geografiche di influenza”, la frammentazione normativa intrinseca all’ordinamento comunitario è stata infatti identificata come una fonte di elevati costi tanto diretti (consulenze legali, adattamento della documentazione societaria) quanto indiretti (tempi di apprendimento, incertezza giuridica), connessi alla necessità per le imprese di interfacciarsi con ventisette ordinamenti societari distinti, ciascuno con proprie regole su costituzione, *governance*, protezione dei soci, distribuzione degli utili e scioglimento. In relazione a questi aspetti, inoltre, si è evidenziato come – pur in presenza di una formale libertà di stabilimento – una mobilità transfrontaliera dinamica per imprese risulti nella pratica di più complessa attuabilità.<sup>9</sup>

In questo senso, la costituzione di un modello societario alternativo e neutrale rispetto a quello degli Stati membri, si propone (quantomeno) di ridurre i costi per la fase “interna” di operatività delle imprese europee, favorendone l’affermazione sul mercato e promuovendone la competitività con le imprese di paesi extra-europei

---

<sup>9</sup> Cfr. TULLIO, *Cross-Border Mobility of Companies in the European Union: Current Legal Framework and Persistent Barriers*, in *Luiss School Of Government Working Paper Series*, 2025, 6-14; altresì CRESPI, *La mobilità delle società nell’Unione europea*, Torino, 2016.

caratterizzati da una normativa meno onerosa in termini di costi operativi e di *compliance*.

3. Sebbene la proposta di istituzione di un 28° regime di diritto societario europeo sia stata accolta come innovativa all'interno del panorama normativo comunitario, una analisi maggiormente approfondita rivela come essa rappresenti soltanto la manifestazione più recente di una tecnica regolamentare già nota nell'esperienza dell'Unione: la medesima strategia è stata impiegata, ad esempio, nella definizione della disciplina degli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari, con riferimento ai Prodotti Pensionistici Individuali Paneuropei (PEPP),<sup>10</sup> oltre ad essere parte di una serie di proposte di armonizzazione poi non finalizzatesi nell'Unione, come quella relativa all'introduzione di un sistema di diritto comune europeo della vendita (la *Common European Sales Law*, o CESL<sup>11</sup>). Giova, di conseguenza, offrire una breve panoramica di tali iniziative allo scopo di identificarne analogie e difformità e, di conseguenza, con l'obiettivo di tracciare con maggiore chiarezza la fisionomia di quella che può – alla luce del suo periodico utilizzo – definirsi una tecnica regolatoria in senso proprio.

Rimanendo all'interno del diritto societario è possibile, anzitutto, far riferimento all'esperienza del Gruppo Europeo di Interesse Economico,<sup>12</sup> destinato a

---

<sup>10</sup> V. sul tema SICLARI, SCIASCIA, *Innovazione finanziaria e rafforzamento del mercato unico per i servizi finanziari retail: sfide, rischi, risposte della regolazione*, in *Riv. trim. dir. dell'econ.*, 2016, 2, p. 184 e ss.; MATTARELLA, *La normativa europea sui prodotti pensionistici individuali paneuropei tra regolazione del mercato e automatizzazione dei servizi finanziari*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2023, p. 120 e ss.; SQUEGLIA, *Riflessioni critiche sul Pan-European Personal Pension Product (PEPP). Perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo. Parte I*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2020, p. 602 e ss.; ANIA, *La sfida dei PEPP. Opportunità e punti critici del primo prodotto pensionistico pan-europeo*, 8 ottobre 2018.

<sup>11</sup> *Ex multis* SCHULZE, *Common European Sales Law (CESL)*, Beck, 2012; GRUNDMANN, *Costs and benefits of an optional European sales law (CESL)*, in *Common market law review*, 2013, 50; MICKLITZ, REICH, *The Commission Proposal for a “Regulation on a Common European Sales Law (CESL)”: Too broad or not broad enough?*, in *European Regulatory Private Law Project (ERPL-03) Working Papers*, 2012, 4. Per la dottrina domestica v. riassuntivamente MAZZAMUTO, *Progetti di codificazione europea sul contratto*, in *Europa e Dir. Priv.*, 2020, 4, p. 1105 e ss.

<sup>12</sup> V. MASI, *Il gruppo europeo di interesse economico*, Torino, 1994; ROMAGNOLI, *Il Gruppo europeo di interesse economico (G.E.I.E.)*, in *Impresa*, 1986, 9, p. 1118 e ss.

minimizzare le difficoltà giuridiche, fiscali e psicologiche che persone fisiche, società, imprese e altri enti affrontano nella cooperazione transfrontaliera attraverso la predisposizione di una struttura che, pur dotata di capacità giuridica propria, non fosse classificabile come una vera e propria società, risultando piuttosto riconducibile al *groupement d'intérêt économique* rinvenibile nel diritto francese.<sup>13</sup>

Possono, poi, richiamarsi la difficile esperienza della Società Europea<sup>14</sup> quale forma societaria per azioni di diritto europeo (di cui, tuttavia, sono noti i problemi di frammentazione applicativa derivanti dai massicci rinvii al diritto nazionale degli Stati membri per una pluralità di aspetti operativi), quella della Società Cooperativa Europea (rispetto alla quale si sono posti analoghi problemi<sup>15</sup>) nonché quelle – fallite – della *Societas Privata Europaea* (SPE) proposta dalla Commissione nel 2008 come forma societaria europea per le PMI,<sup>16</sup> e della *Societas Unius Personae*.<sup>17</sup>

L'ambito societario non rappresenta, tuttavia, il solo settore oggetto di proposte attraverso interventi di tal genere: guardando al diritto dei contratti, ad esempio, la già menzionata proposta di introduzione di Regolamento relativo a un Diritto Comune Europeo della Vendita – formalmente ritirata nel 2015<sup>18</sup> – avrebbe dovuto consentire la creazione di un insieme unico di regole paneuropee operanti

---

<sup>13</sup> BARTOLACELLI, *Il GEIE "italiano" tra impresa e società*, Napoli, 2014, *passim*; cfr. altresì LECERF, *Les Groupements Européennes de Coopération interentreprises*, in *Droit et pratique comm. int.*, 1977.

<sup>14</sup> In dottrina, per tutti CAPRIGLIONE (a cura di), *La nuova disciplina della Società europea*, Padova, 2008, e dottrina *ivi* considerata; nonché CORAPI, PERNAZZA (a cura di), *La Società europea, fonti comunitarie e modelli nazionali*, Torino, 2011.

<sup>15</sup> PRESTI, *Le fonti della disciplina e l'organizzazione interna della società cooperativa europea*, in *Giur. comm.*, 2025, 6, p. 774 e ss.

<sup>16</sup> Cfr. la *Proposta di regolamento del Consiglio del 25 giugno 2008 relativo allo statuto della Società privata europea*, Bruxelles, 25.6.2008 COM(2008) 396. Tale esperienza rappresenta, in tutta evidenza, il principale riferimento concettuale da cui muove la proposta attualmente in discussione: cfr. EIDENMÜLLER, ENGERT, HORNUF, *Incorporating under European Law: The Societas Europaea as a Vehicle for Legal Arbitrage*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 2009.

<sup>17</sup> *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle società a responsabilità limitata con un unico socio*, Bruxelles, 9 aprile 2014, COM(2014) 212 final.

<sup>18</sup> Ciò sebbene parte del suo contenuto sia confluito successivamente nelle Direttive (UE) 2019/770 e 2019/771: cfr. in merito VAN GOOL, MICHEL, *The New Consumer Sales Directive 2019/771 and Sustainable Consumption: A Critical Analysis*, in *J. Eur. Consumer & Mkt. L.*, 2021, 10, 136; CARVALHO, *Sale of goods and supply of digital content and digital services—overview of directives 2019/770 and 2019/771*, *ibid.*, 2019, 8, 5.

parallelamente al diritto contrattuale degli Stati membri. Tali regole, direttamente e uniformemente applicabili in tutti gli Stati dell’Unione, sarebbero avrebbero costituito un regime opzionale, accessibile alle parti nella definizione delle regole del singolo rapporto contrattuale; questo, ove prescelto dai contraenti, avrebbe disciplinato aspetti quali la conclusione dell’accordo, la determinazione del suo contenuto, gli obblighi delle parti, i rimedi, il risarcimento del danno e la prescrizione dei diritti contrattuali, offrendo in tal modo un *corpus* normativo unitario per le vendite transfrontaliere.<sup>19</sup>

Ancora: guardando al settore finanziario, si è già avuto modo di richiamare brevemente il caso dei PEPP, disciplinati oggi dal Regolamento UE 1238/2019 e operanti in via complementare ai sistemi pensionistici pubblici, professionali e privati esistenti a livello nazionale, seguendo un sistema di regole standardizzate con riferimento alle caratteristiche essenziali del prodotto.<sup>20</sup> A questa esperienza è possibile affiancare quella degli Organismi di Investimento Collettivo in Valori Mobiliari (UCITS), la quale costituisce probabilmente l’esempio di maggior successo di regime opzionale europeo nel settore finanziario, anche alla luce della rilevante quota di mercato che tali fondi sono riusciti ad ottenere sul mercato.<sup>21</sup>

Guardando, da ultimo, al diritto industriale, meritano una breve menzione anche il caso del Brevetto Unitario Europeo e del Marchio Europeo: il primo, operante

---

<sup>19</sup> Giova, peraltro, osservare come, in relazione alla CESL, si sia ampiamente discusso sulla possibilità di qualificare la disciplina come un “28° regime” in senso proprio (e, dunque, nei termini di un ordinamento aggiuntivo accessibile dalle parti mediante esercizio dell’autonomia privata) ovvero come modello di “2° regime” (ossia come secondo regime “interno” di ciascun ordinamento nazionale) o ancora di “1° regime” (identificando, di conseguenza, la CESL come diritto uniforme prevalente sulle regole di conflitto): cfr. RUHL, *The Common European Sales Law: 28th Regime, 2nd Regime or 1st Regime?*, in *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, 2012, 5; nonché BASILE, *Un diritto europeo della vendita come « secondo regime » a carattere facoltativo?*, in *Giust. civ.*, 2013, 2, p. 75 e ss.

<sup>20</sup> Anche in riferimento ai PEPP si è posto, tuttavia, il tema della mancata armonizzazione dei prodotti a livello di trattamento fiscale: v. BUTLER, *The Creation of an Internal Market for Private Pensions: Legal Design, Mobility, Retirement, and Taxation*, in *EU Law Live*, 2022, 101, pp. 2-10; VAN ZANDEN, VAN MEERTEN, MINTO, *The PEPP Contribution to the Capital Markets Union (CMU)*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 2021.

<sup>21</sup> V. in merito MAGGIOLINO, *La globalizzazione finanziaria in crisi: tra neutralità economica e valori occidentali*, in *Riv. trim. dir. dell’econ.*, 2024, suppl. 3, pp. 111-135.

quale regime opzionale disponibile in via supplementare ai brevetti nazionali e al brevetto europeo tradizionale consente, se ottenuto, di richiedere una protezione uniforme valida in tutti gli Stati membri partecipanti al sistema.<sup>22</sup> Analogamente, il Marchio Europeo costituisce un titolo di proprietà industriale unitario che coesiste con i marchi nazionali, le cui procedure di gestione e valutazione sono affidate all'EU IPO.<sup>23</sup>

L'analisi comparata di tali esperienze evidenzia come il successo di un regime normativo opzionale dipenda da una pluralità di variabili, tra le quali è possibile ricomprendere la capacità del sistema di offrire vantaggi tangibili rispetto alle alternative nazionali, la semplicità applicativa, l'assenza di rinvii eccessivi alle legislazioni degli Stati membri che ne frammentino l'uniformità e la presenza di infrastrutture istituzionali – a livello nazionale ed europeo – adeguate a supportarne il funzionamento.

In particolare, gli interventi che hanno avuto maggior successo (si pensi agli UCITS, o al caso del Marchio UE) si caratterizzano per aver offerto benefici concreti e immediati rispetto alle alternative nazionali – ad esempio attraverso una procedura unica di costituzione, e la relativa riduzione dei costi – e per la loro “autosufficienza normativa”, ossia per la tendenziale assenza di rinvii al diritto nazionale per aspetti connessi al loro funzionamento; un'eccessiva interazione con la disciplina interna degli Stati membri contribuisce, nei fatti, a privare un sistema armonizzato di quell'uniformità che ne costituisce il principale fattore di interesse e ne ostacola l'uniformità applicativa.<sup>24</sup> Correlativamente, l'efficacia di un regime opzionale

---

<sup>22</sup> V. DI CATALDO, *Concorrenza (o confusione?) di modelli e concorrenza di discipline di fonte diversa nel brevetto europeo ad effetto unitario. Esiste un'alternativa ragionevole?*, in *Riv. dir. ind.*, 2013, 6, p. 301 e ss.; GHIDINI, *Il Brevetto Unitario e la Corte Unificata dei Brevetti: una matassa da sbrogliare (a proposito di un recente libro)*, *Riv. dir. ind.*, 2025, 2, p. 53 e ss.; per la dottrina straniera v. MATTHEWS, TORREMANS (a cura di), *European Patent Law: The Unified Patent Court and the European Patent Convention*, Berlino, 2023.

<sup>23</sup> V. GIUDICI, *Osservazioni sulla nuova disciplina europea dei marchi*, in *Riv. dir. ind.*, 2016, 3, p. 186, e riferimenti *ivi* richiamati.

<sup>24</sup> Cfr. EUROPEAN LAW INSTITUTE, *Response to the European Commission Public Consultation on the 28th Regime*, 30 settembre 2025; WEVER, *The EU 28th Regime for Innovative Companies*

intrattiene una stringente relazione con la coerenza dell’intero ecosistema normativo in cui esso si inserisce, nonché con gli interessi nazionali e i caratteri della cultura giuridica di ciascuno Stato membro (aspetto, questo, che ha determinato il fallimento della proposta di una *Common European Sales Law*).

Al contempo queste esperienze dimostrano che, in presenza delle suddette caratteristiche, un regime normativo opzionale può costituire una risorsa a disposizione delle istituzioni dell’Unione allo scopo di favorire una maggiore integrazione normativa – e, conseguentemente, commerciale – europea.

4. Da quanto osservato in relazione alle caratteristiche dello strumento, risulta chiaro come la struttura dei regimi opzionali come quelli delineati dalle iniziative di 28° regime condivide alcuni tratti distintivi con altri strumenti di armonizzazione non vincolante presenti nel territorio dell’Unione e, in particolare, con i provvedimenti di *soft law*.<sup>25</sup> Da un punto di vista concettuale, entrambe le tipologie di intervento si collocano in posizione intermedia tra due estremi rappresentati, da un lato, dai fenomeni di armonizzazione cogente e, dall’altro, dalle ipotesi di assenza di intervento normativo europeo e, conseguentemente, di competizione regolamentare “pura” tra ordinamenti nazionali.

Tale collocazione intermedia si giustifica alla luce del comune problema sotteso al ricorso ad entrambi gli strumenti, ossia l’impraticabilità politica o istituzionale di modelli ad elevata armonizzazione in determinati settori dovuta – a seconda dei casi – all’eterogeneità delle tradizioni giuridiche nazionali, ovvero alla diversa sensibilità politica osservabile negli Stati membri in relazione ad una

---

*Needs a Dual-Instrument Architecture to stimulate a Coherent Tax Treatment*, in *Kluwer International Tax Blog*, 29 dicembre 2025.

<sup>25</sup> La letteratura in materia è, intuitivamente, vastissima. V., per tutti, SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, *passim*; SARTORI, *Il diritto dell’economia nell’epoca neolibérale: tra scienza e metodo*, in PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione digitale: studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, 2021, p. 145 e ss.; LEMMA, «Best Practices» ed altri aspetti della «Soft Law», in *Mondo Bancario*, 2006, 4, 47; BROZZETTI, “Ending of too big to fail” tra soft law e ordinamento bancario europeo. *Dieci anni di riforme*, Bari, 2018.

determinata materia. In questi casi, la possibilità di offrire un modello regolatorio che i destinatari possono scegliere di adottare (nel caso del regime opzionale) oppure di elaborare *standard*, principi o raccomandazioni che, pur privi di forza vincolante, siano in grado di orientare le condotte degli operatori (nel caso della *soft law*) offre un'efficace alternativa al ricorso allo strumentario tradizionale.

In tal senso, il più evidente tratto comune tra i due strumenti è il carattere non coattivo di entrambi: nel caso dei regimi opzionali, le parti decidono se assoggettare il proprio rapporto alla disciplina europea ovvero a quella nazionale; in presenza di un intervento di *soft law*, i destinatari decidono se conformarsi agli *standard* raccomandati. In tutti e due i casi, l'effettività della disciplina dipende dunque dalla libera scelta dei destinatari anziché da un'imposizione autoritativa dotata del carattere della prescrittività.

Entrambe le tecniche, inoltre, introducono un elemento di competizione tra livello europeo e livello nazionale: il regime opzionale si propone quale alternativa alle discipline nazionali per attrarre le scelte dei soggetti privati; analogamente, la *soft law* compete con le regole nazionali cogenti per orientare i comportamenti verso *standard* considerati preferibili dalle istituzioni dell'Unione. Alla luce di ciò, i regimi opzionali e gli interventi di *soft law* si presentano quali tecniche regolatorie applicabili in contesti nei quali l'Unione non dispone di competenza esclusiva ovvero in cui l'esercizio della competenza concorrente incontrerebbe resistenze politiche di difficile soluzione (in caso emblematico è, in tal senso, quello dell'armonizzazione del diritto contrattuale sostanziale), preservando la sovranità degli Stati membri.

Da ultimo, si osservi come entrambi gli strumenti si pongano in un rapporto di possibile "propedeuticità" rispetto ad eventuali interventi vincolanti successivi, favorendo strategie di *governance* sperimentale utili a "testare" l'appetibilità e l'accogliibilità nella prassi di determinate soluzioni prima di procedere a un'eventuale armonizzazione cogente.

Tra i due strumenti sussistono tuttavia significative differenze, che incidono sulla preferibilità dell’uno o dell’altro a seconda delle caratteristiche del caso di specie.

Innanzitutto, una distinzione fondamentale tra le due tecniche attiene allo statuto giuridico che esse acquisiscono una volta introdotte: un modello di 28° regime, una volta scelto dalle parti, opera a tutti gli effetti (sostanziali e procedurali) al pari di una disposizione di diritto positivo. Di contro, la *soft law* per definizione non produce effetti giuridici vincolanti; di conseguenza, essa non crea obblighi giustiziabili se non attraverso l’impatto reputazione connesso alla loro violazione.<sup>26</sup>

Ciò incide, intuitivamente, sulla natura dell’*enforcement* connesso al ricorso ai due strumenti: un regime opzionale si avvale dei meccanismi di *enforcement* propri delle regole prescrittive (azione giudiziaria, esecuzione forzata, ovvero sanzioni in caso di inadempimento), mentre la *soft law* ottiene il proprio effetto attraverso meccanismi di pressione reputazionale, condizionalità nell’accesso a benefici o mercati, *naming and shaming* e *moral suasion*: tali strumenti possono essere egualmente efficaci, ma sono strutturalmente diversi nella loro fisionomia da quelli dotati di forza coercitiva.

Ancora. I regimi di diritto opzionale e gli interventi di *soft law* differiscono sotto il profilo della loro “aspirazione regolatoria”: laddove il regime opzionale si propone (quantomeno in via di principio) di fornire un *corpus* normativo completo e autosufficiente per la disciplina di un determinato rapporto o istituto, gli interventi di *soft law* tendono ad operare attraverso l’enucleazione di principi e l’individuazione di *standard* o *best practices* che richiedono sempre una – almeno parziale – attività di integrazione ad opera di regole nazionali o di azioni private.

---

<sup>26</sup> Giova, comunque, ricordare come le regole di *soft law* possano comunque assumere rilevanza come criteri interpretativi ovvero parametri di valutazione della diligenza delle parti in caso di controversia: v. RAMAJOLI, *Soft law e ordinamento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 25, 1, pp. 147-162; CALDERAZZI, *La decisione e le scelte economiche oltre i concetti tradizionali di potere e autonomia privata*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2017, 1, pp. 331-348.

Un regime opzionale, in quanto fondato sul diritto positivo, offre (almeno in teoria) piena certezza giuridica a chi se ne avvale, identificando quali regole si applicheranno ai rapporti sottoposti alla sua disciplina, quali saranno le conseguenze giuridiche di determinate azioni e i rimedi esperibili in caso di violazione. La *soft law* è invece portatrice di un'intrinseca incertezza con riferimento al suo perimetro applicativo: i destinatari non possono conoscere con precisione le conseguenze della mancata conformità ad uno *standard*, né possono fare affidamento sulla sua stabilità nel tempo – al di là di un consolidamento della stessa in una prassi di mercato.

Da ultimo, la procedura di adozione dei due strumenti differisce significativamente: un regime opzionale trova sempre la propria fonte in un atto legislativo dell'Unione e, di conseguenza, richiede l'attivazione di una procedura legislativa che veda il coinvolgimento di Commissione, Parlamento e Consiglio; di contro, la *soft law* può essere adottata unilateralmente dalla Commissione, da altre autorità oppure emergere da iniziative private (codici di condotta di settore, *standard* tecnici elaborati da organismi di armonizzazione) e, di conseguenza, si caratterizza per una maggiore agilità procedurale che contribuisce a spiegarne la diffusione.

Naturalmente, quella appena offerta rappresenta una tassonomia di massima: nella prassi, è ben possibile riscontrare fenomeni "osmosi" e "oscillazioni" suscettibili di avvicinare tra loro queste tecniche regolatorie. Ad esempio, gli strumenti di *soft law* possono acquisire progressivamente effetti quasi-vincolanti attraverso meccanismi di *hardening*, come nel caso delle raccomandazioni rese dalla Commissione.<sup>27</sup> Al contempo, il rispetto di *standard* tecnici può determinare il sorgere di una presunzione di conformità degli stessi ai requisiti essenziali contemplati delle direttive di armonizzazione tecnica. Guardando al mercato finanziario, inoltre, linee guida come quelle emanate dalle *European Supervisory*

---

<sup>27</sup> ANNUNZIATA, *Atti delle Autorità e Istituzioni europee, tra soft law e controllo della Corte*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, 2021, 2.

*Agencies*, pur non formalmente vincolanti, sovente manifestano un potere conformativo attraverso il ricorso a regole di *comply or explain*.<sup>28</sup>

Simmetricamente, alcuni regimi opzionali presentano un grado di autosufficienza così limitato da avvicinarsi funzionalmente alla *soft law*: ad esempio la *Societas Europaea*, con i suoi numerosi rinvii al diritto nazionale dello Stato membro in cui ha sede, sembra offrire più un quadro di riferimento che una disciplina completa, posto che il suo effettivo regime di operatività dipende in larga misura dal diritto nazionale applicabile.

Si consideri, inoltre, come i contenuti di un precetto di *soft law* possano essere incorporati dalle parti all'interno dei propri assetti negoziali, operando di conseguenza come regole vincolanti *inter partes*: tale meccanismo avvicina funzionalmente la *soft law* ai regimi opzionali, specialmente considerando come anche questi – pur promanando da una disciplina esaustivamente elaborata a livello istituzionale – trovino la propria fonte nell'atto di autonomia privata del soggetto che se ne avvale, sia esso riferibile all'individuazione della disciplina di un contratto ovvero alla scelta di ricorrere ad una determinata forma istitutiva.

5. Alla luce di quanto evidenziato risulta chiaro che i due strumenti, pur presentando profili di affinità, non risultano indifferenti dal punto di vista della strategia regolatoria; l'opportunità di ricorrere all'uno o all'altro può, infatti, ricondursi ad una serie di variabili che attengono, *inter alia*, alle competenze dell'Unione e ai vincoli procedurali insistenti su una determinata disciplina e alla possibilità di indentificare una chiara base giuridica per un intervento di diritto positivo.

---

<sup>28</sup> V. HO, «*Comply or Explain*» and the future of non financial reporting, in *Lew. & Clark l. rev.*, 2017, p. 317 e ss.; EFIGENIA, *The “comply or explain” principle and the “soft law”*, in *Revista electrónica de direito*, 2015, 1; BÖTTNER, *The comply-or-explain mechanism in the European Supervisory Authorities, or: Does Meroni allow nudging?*, in LANCOS, XANTHOULIS, ARROYO JIMÉNEZ (a cura di), *The Legal Effects of EU Soft Law*, Cheltenham, 2023, pp. 176-192.

Anche le caratteristiche dei destinatari dell'intervento giocano un ruolo essenziale: l'introduzione di un regime opzionale presuppone che i destinatari siano in grado di operare una scelta informata tra i regimi a loro disposizione, mentre la *soft law* si presta a condizionare il comportamento dei destinatari a prescindere dal compimento di una scelta esplicita. Questo aspetto, peraltro, si lega profondamente con il tema degli incentivi alla *compliance*: un regime opzionale rappresenterà l'alternativa preferibile solo a condizione che, per gli operatori che possono farvi ricorso, il ricorso a quest'ultimo sia "conveniente" rispetto alle alternative offerte dal diritto nazionale; tale valutazione, di contro, sarà assente nel caso degli interventi di *soft law*, che di conseguenza risulteranno efficaci anche qualora essi si pongano ortogonalmente rispetto all'utilità dei destinatari.

Si consideri inoltre come, nelle materie caratterizzate da elevata eterogeneità delle tradizioni giuridiche nazionali e da forte sensibilità politica, la *soft law* sembri rappresentare la modalità d'intervento preferibile, posto che quest'ultima non impone scelte uniformi ma, di contro, orienta progressivamente le prassi verso modelli condivisi; in presenza di maggiore certezza giuridica, invece, un regime opzionale si presta ad offrire un quadro normativo completo e vincolante e, di conseguenza, a favorire la certezza del diritto.

Bisogna da ultimo evidenziare che la scelta circa il ricorso all'uno o all'altro strumento possa derivare altresì dagli obiettivi strategici perseguiti dalle istituzioni europee: se, infatti, lo scopo dell'azione normativa è testare l'appetibilità di determinate soluzioni normative in vista di una eventuale e futura armonizzazione cogente, la *soft law* rappresenta tradizionalmente lo strumento più adatto, in quanto essa consente di raccogliere indicazioni dalla prassi senza l'impegno di risorse – economiche e politiche – elevate. Di contro, se si vuole offrire agli operatori del mercato un'alternativa stabile al diritto nazionale il regime opzionale è ritenuto generalmente preferibile. Al contempo, un intervento di *soft law* si pone nella logica di favorire una "convergenza spontanea" della disciplina interna degli Stati membri,

attraverso il comune recepimento di principi elaborati a livello europeo; il regime opzionale, invece, non incide sul diritto nazionale, che continuerà a svilupparsi autonomamente accanto alle soluzioni offerte dal modello europeo.

6. La riflessione finora condotta ha permesso di offrire una panoramica dei regimi opzionali nella loro dimensione tecnico-giuridica, guardando primariamente alla natura dello strumento d'intervento, al suo rapporto con le discipline nazionali, al confronto con tecniche regolatorie alternative – *in primis*, la *soft law* – e alle sue condizioni di efficacia. Tale prospettiva necessita, a questo punto, di essere posta in relazione con la dimensione più propriamente di *policy* dell'istituto, che emerge con chiarezza collocando le iniziative di regime opzionale nel contesto geopolitico in cui l'Unione europea si trova ad operare. Da un'analisi dei rapporti Letta e Draghi del 2024 – che costituiscono la cornice politica entro cui si iscrive la proposta di 28° regime societario – è agevole osservare come ci si trovi di fronte non a documenti di politica del diritto in senso stretto ma, piuttosto, a manifesti programmatici di politica economica che tendono a valorizzare la necessità di un nuovo posizionamento strategico dell'Unione nel sistema internazionale.

La frammentazione giuridica del mercato interno, in questo senso, non viene analizzata alla stregua di un'imperfezione tecnica da correggere per ragioni di coerenza sistematica, ovvero per il rispetto di una cornice dogmatica di riferimento; essa assume, infatti, rilievo nei termini di un *handicap* che compromette la capacità dell'Europa di reggere il confronto competitivo con i principali attori economici del mercato globale. Come osservato in dottrina<sup>29</sup> l'integrazione giuridica, in questa prospettiva, non deve analizzarsi in quanto fine a sé stessa, ma nei termini di uno strumento al servizio di obiettivi geopolitici: autonomia strategica, sovranità

---

<sup>29</sup> CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali. Diritto – Economia – Geopolitica*, Torino, 2025.

tecnologica, capacità di proiezione normativa globale e tutela multilivello dei diritti fondamentali.

In tal senso, la questione rilevante non è più soltanto se i modelli opzionali come le iniziative di 28° regime siano tecnicamente preferibili ad altre forme di armonizzazione cogente o alla *soft law* ma, piuttosto, se essi siano idonei a raggiungere le finalità che l'Unione persegue quale forza politica in un contesto di competizione regolamentare globale.

Una volta impostato il tema in questa prospettiva diviene possibile porre in relazione l'instaurazione del 28° regime con il problema del divario di competitività esistente tra Europa, Stati Uniti e Cina evidenziato dai *Report* Letta e Draghi: lo "scarto" attualmente riscontrabile, in tal senso, non deriva esclusivamente dalla maggiore o minore disponibilità di risorse finanziarie ulteriori ma, al contempo, dalla capacità di mobilitare efficacemente gli *asset* esistenti e di consolidarne la presenza sul territorio europeo. Nel momento in cui le imprese innovative europee che raggiungono dimensioni significative tendono a trasferirsi fuori dall'Unione ovvero ad essere "assorbite" da operatori extra-europei le risorse dell'Unione, anziché finanziare l'innovazione domestica, defluiscono verso mercati percepiti come più favorevoli.<sup>30</sup>

La frammentazione giuridica del mercato interno contribuisce a questo esito in misura non trascurabile: un'impresa che intende operare in tutti gli Stati membri deve confrontarsi con diversi ordinamenti societari, regimi fiscali, discipline di gestione dell'insolvenza, sistemi di diritto del lavoro e via discorrendo.<sup>31</sup> I costi che da questo derivano, peraltro, sono proporzionalmente più gravosi per gli operatori di minori dimensioni e le *start-up* innovative, ossia proprio per quei soggetti che dovrebbero costituire il motore dell'innovazione europea e della creazione del

---

<sup>30</sup> BIERMEYER, MEYER-ERDMANN, *Cross-Border Corporate Mobility in the EU: Empirical Findings 2023*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 2024.

<sup>31</sup> GERNER-BEUERLE, SCHUSTER, 2014. *The Costs of Separation: Friction between Company and Insolvency Law in the Single Market*, in *LSE Legal Studies Working Paper 6*, 2014.

valore. Di contro, imprese come quelle statunitensi operano nel proprio contesto domestico avvalendosi di un quadro giuridico sostanzialmente uniforme, pur accedendo a un mercato di dimensioni comparabili a quello europeo.<sup>32</sup>

In questo senso, le iniziative di 28° regime prospettano la possibilità di beneficiare di un *corpus* normativo uniforme in tutta l’Unione, senza dover sostenere i costi di adattamento ai diversi ordinamenti, anche in settori dove un’armonizzazione strutturale risulterebbe di complessa praticabilità. Al contempo, la predisposizione di un modello unitario di regole costituisce il presupposto necessario per l’affermarsi di un’autonomia strategica dell’Unione che, emersa storicamente nel dibattito sulla politica estera e di sicurezza, si estende oggi fino a ricomprendere la dimensione economica, sostenibile e tecnologica: l’aspirazione dell’Unione a ridurre le proprie dipendenze in settori critici (semiconduttori, terre rare, energia, tecnologie digitali)<sup>33</sup> richiede, infatti, la disponibilità di un ecosistema normativo che favorisca l’emergere di grandi operatori europei in tali ambiti.

In tal senso, i regimi opzionali facilitano la creazione e la crescita di imprese innovative, riducendo gli ostacoli alla loro espansione transfrontaliera e, dunque, agevolando la prima fase di quello *scale-up* necessario a porsi quali attori di riferimento a livello globale.<sup>34</sup> Parallelamente, essi consolidano la capacità dell’Unione di esercitare influenza normativa a livello globale, offrendo un modello regolatorio alternativo a quelli proposti da altre “sfere di influenza”; in questo senso, i regimi opzionali, integrando ed arricchendo l’effetto *Bruxelles*, favoriscono l’affermazione di modelli (societari, contrattuali, operativi) europei quali *standard* di riferimento globali che potranno esercitare un’attrazione anche su imprese

---

<sup>32</sup> Cfr. ENRIQUES, NIGRO, TRÖGER, *Can US venture capital contracts be transplanted Europe? Systematic evidence from Germany and Italy*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 2025.

<sup>33</sup> V. LUCHENA, *La regolazione europea per le materie prime fra geopolitica, tutela dell’ambiente e sviluppo dell’economia*, in *Riv. trim. dir. dell’econ.*, 2024, suppl. n. 3, p. 79 e ss.

<sup>34</sup> Cfr. EUROPEAN INVESTMENT BANK, *The scale-up gap: Financial market constraints holding innovative firms* in <https://www.eib.org/en/publications/the-scale-up-gap>, 2024.

extraeuropee che intendano operare nel mercato unico, o che cerchino un quadro giuridico alternativo e più favorevole rispetto a quelli domestici.

7. L'accoglimento di una prospettiva geopolitica nell'analisi del tema dei sistemi normativi opzionali consente anche di identificare alcuni limiti strutturali dell'iniziativa del 28° regime nel diritto societario come strumento di integrazione europea, e di porre le basi per alcune riflessioni in merito all'applicazione di tale tecnica in prospettiva generalizzata.

Un primo limite attiene, come si è più volte sottolineato, all'incompletezza dell'armonizzazione caratterizzante la proposta attualmente al vaglio della Commissione: il 28° regime per il diritto societario, infatti, non si estenderà ai settori della fiscalità, della gestione dei fenomeni di insolvenza, e al diritto del lavoro sostanziale; tali materie resteranno di competenza nazionale e, di conseguenza, la loro eterogeneità continuerà ad incidere sul mercato interno in termini di frammentazione: un'impresa costituita secondo il 28° regime sarà soggetta a regole societarie uniformi, ma a regimi fiscali, procedure concorsuali e discipline lavoristiche differenti a seconda dello Stato membro di stabilimento. L'uniformità sarà, in altri termini, parziale, e i vantaggi competitivi corrispondentemente limitati.

Questo elemento si ricollega direttamente ad un secondo limite, relativo alla natura volontaria dello strumento: se il 28° regime può affermarsi solo qualora i destinatari ritengano conveniente sceglierlo – e, di conseguenza, solo se esso offre vantaggi tangibili rispetto alle alternative nazionali – ne deriva che un sistema opzionale mal progettato, gravato da eccessivi rinvii al diritto nazionale e privo di benefici percepibili, resterà sostanzialmente inutilizzato; sarà, in tal senso, necessario che tali iniziative importino vantaggi concreti (in termini di semplificazione amministrativa, riduzione dei costi, portabilità transfrontaliera) suscettibili di controbilanciare i costi di transizione verso un quadro giuridico nuovo e, peraltro,

privo di una giurisprudenza consolidata che consenta di prevedere i possibili rischi e costi di gestione delle controversie.

Pur nella consapevolezza di tali aspetti, la riflessione operata suggerisce che le strategie di 28° regime, con i loro limiti, rappresentino comunque uno strumento regolatorio significativo non soltanto per il diritto societario, ma per la teoria generale della regolazione europea.

Tali iniziative, infatti, dimostrano come sia possibile progredire nell’armonizzazione del mercato interno senza “forzare” la convergenza degli ordinamenti nazionali, bensì offrendo dei modelli operativi che si affermino attraverso le preferenze dei loro destinatari e, dunque, secondo logiche (non politiche, ma) di mercato e pro-competitive.

In questa prospettiva, le iniziative di 28° regime non costituiscono esclusivamente degli strumenti per risolvere la frammentazione osservabile in un singolo settore (diritto societario, brevettuale, ovvero dei contratti) ma offrono, per converso, un paradigma regolatorio suscettibile di ridefinire il rapporto tra diritto europeo e diritti nazionali nell’attuale scenario di competitività globale<sup>35</sup>: l’integrazione normativa, tradizionalmente perseguita mediante sostituzione o ravvicinamento delle legislazioni, si presterebbe in tal modo ad essere conseguita anche mediante processi di “affiancamento virtuoso”, nei quali le regole europee coesistono con quelle nazionali e con esse competono per attrarre le scelte dei destinatari.

L’affermazione di regimi opzionali europei accanto alle discipline nazionali si presta, in altre parole, a favorire dinamiche di “federalismo competitivo” che

---

<sup>35</sup> VAN DEN BERGH, *Regulatory competition or harmonization of laws? Guidelines for the European regulator*, in MARCIANO, JOSSELIN (a cura di), *The Economics of Harmonizing European Law*, Cheltenham, 2002, pp. 27-49; DREZNER, *Globalization, harmonization, and competition: the different pathways to policy convergence*, in *Journal of european public policy*, 2005, 12, 5, pp. 841-859; ANTONUCCI, DE POLI, URBANI (a cura di), *I luoghi dell’economia. Le dimensioni della sovranità*, Torino, 2019; LUCHENA, *Programmazione multilivello dell’economia e condizionalità*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022; PELLEGRINI, (a cura di), *Diritto pubblico dell’economia*, 2023, p. 10.

presentano analogie con i modelli seguiti, ad esempio, dal diritto societario statunitense<sup>36</sup>; ciò, nell'auspicio di provocare la medesima *race to the top* in termini di efficienza delle regole societarie osservabile in tale contesto.

Ma vi è di più: rispetto al modello statunitense, le iniziative di 28° regime introducono una variante significativa, creando competizione non soltanto orizzontale – tra Stati membri – ma anche verticale e, dunque, tra livello nazionale e livello europeo<sup>37</sup>. L'efficacia di tale strategia dipende, dunque, dalla capacità del regime europeo di raggiungere un giusto equilibrio attrattivo tra flessibilità e protezione, tra efficienza e tutela degli interessi delle parti: se il regime europeo è percepito come eccessivamente rigido o burocratico, le imprese continueranno a preferire le forme nazionali più flessibili (ovvero il trasferimento in giurisdizioni extraeuropee); di contro, qualora esso sia ritenuto eccessivamente permissivo, ciò potrà favorire fenomeni di elusione e arbitraggio regolamentare, con conseguenze negative per il mercato e i soggetti che vi operano.

Sullo sfondo è necessario tenere presente anche un aspetto attinente alla natura stessa dello strumento: le iniziative normative opzionali costituiscono sempre e comunque delle tecniche di armonizzazione giuridica, non di integrazione politica o economica; esse possono rimuovere ostacoli normativi, ma difficilmente potranno supplire alla mancanza di una politica industriale europea, di un mercato dei capitali integrato, di investimenti pubblici adeguati in ricerca e innovazione, di una fiscalità coordinata. In altri termini, il 28° regime può essere parte della risposta al problema della competitività europea, ma non può costituirne l'intera sostanza.

La valutazione in merito all'opportunità e alla praticabilità dei regimi normativi opzionali non può prescindere dalle finalità che essi sono chiamati a perseguire e dal contesto storico e geopolitico in cui si manifestano: se l'obiettivo, in

---

<sup>36</sup> ENRIQUES, NIGRO, TROEGER, *Mandatory Corporate Law as an Obstacle to Venture Capital Contracting in Europe: Implications for Markets and Policymaking*, in [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), 2025.

<sup>37</sup> Cfr. MICKLITZ, *The transformation of private law through competition*, in *European Law Journal*, 2016, 22, 5, pp. 627-643.

questa fase strategica, è rafforzare la competitività europea nello scenario globale, il 28° regime può essere parte della risposta; in una logica di lungo periodo, è tuttavia necessario che tali iniziative siano inserite in una strategia più ampia posto che, se l'intento ultimo è realizzare una piena integrazione del mercato interno mediante regole uniformi e cogenti, questo approccio è destinato a rivelarsi insufficiente.

L'attuale predilezione per questo strumento d'intervento pare riflettere, in definitiva, lo stato attuale dell'integrazione europea, e le sue difficoltà: essa è, da un lato, sufficientemente avanzata da rendere percepibili i costi connessi alla persistente frammentazione normativa – specialmente ove questi siano posti in relazione con lo scenario geopolitico globale – ma, dall'altro, non abbastanza consolidata da consentire l'imposizione di regole uniformi.

Il 28° regime, in quest'ottica, non rappresenta tanto la soluzione a un problema quanto l'espressione giuridica di una condizione politica, e intuirne la natura significa comprendere i limiti e le possibilità dell'integrazione europea nel tempo presente.

**Antonio Davola**

*Associato di diritto dell'economia*

*nell'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”*

**IL MUTAMENTO DEL CONTESTO GEOPOLITICO ED  
I RIFLESSI SUL SISTEMA GIURIDICO: SINTETICHE OSSERVAZIONI  
A MARGINE DI UN RECENTE VOLUME MONOGRAFICO \***

*(The change in the geopolitical context and its impact  
on the legal system: concise observations on the margins  
of a recent monographic volume)*

**ABSTRACT:** *Questo breve saggio si propone di chiarire alcune implicazioni giuridiche dei mutamenti geopolitici in corso, traendo ispirazione da una recente monografia del professor Francesco Capriglione.*

*This brief essay seeks to elucidate certain legal implications of the ongoing geopolitical shifts, taking inspiration from a recent monograph by Prof. Francesco Capriglione.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. - 2. Le principali chiavi di lettura del Volume. - 3. Significativi esempi dei riflessi giuridici derivanti dal mutamento del contesto geopolitico. - 3.1. L'estensione di ambito applicativo dei poteri speciali in senso stretto. - 3.2. Le misure di "congelamento" ed il conflitto russo-ucraino. - 4. Qualche riflessione.

1. In queste poche "battute" non si tenterà di approfondire *funditus* il contenuto del recente Volume del Prof. Capriglione, dedicato al declino delle democrazie liberali<sup>1</sup>: autorevoli studiosi<sup>2</sup> hanno già analizzato con dovizia di particolari le principali direttrici delle meditate riflessioni dell'Autore.

---

\* Contributo approvato dai revisori.

<sup>1</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali. Diritto – Economia - Geopolitica*, Milano, 2025.

<sup>2</sup> Cfr. MONTEDORO, *La crisi delle democrazie liberali: a partire da un libro di Francesco Capriglione*, 22 dicembre 2025, rinvenibile in *apertacontrada.it*; CIOCCA, Commento a F. Capriglione, *Il declino delle democrazie liberali. Diritto-Economica-Geopolitica*, Utet, 2025, *ivi*;

Ci limiterà pertanto a esporre alcune suggestioni emerse dalla lettura del volume, considerando che alcuni tra i più recenti e rilevanti interventi normativi volti a ridefinire il rapporto tra Stato e mercato – dunque tra interesse pubblico e interesse privato – possono essere adeguatamente compresi solo se contestualizzati all’attuale frangente storico.

A questo fine è tuttavia indispensabile delineare sinteticamente le principali chiavi di lettura proposte dall’Autore nell’analisi di recenti fenomeni geopolitici, economici e giuridici, di per sé estremamente complessi.

2. Appare opportuno rilevare, in questa sede, come il volume evidenzi in modo puntuale il profondo declino del modello politico, giuridico ed economico che ha caratterizzato e sorretto lo sviluppo dell’Occidente negli ultimi ottant’anni. Tale processo parrebbe d’altronde segnare il definitivo tramonto di talune “illusioni”<sup>3</sup> che sino a “ieri” avevano alimentato la narrazione dominante. In un simile scenario, pertanto, il diritto finisce per essere sempre più “fagocitato” dall’uso della forza<sup>4</sup> strumentale al perseguimento di interessi “strategici”.

I recenti conflitti rendono del resto l’ordine globale sempre più instabile ed imprevedibile, ciò si ripercuote sui sistemi democratici, in particolar modo in ambito statunitense, poiché tale cambio di paradigma, riflettendosi anche nel modo in cui potere politico ed economia si intrecciano,<sup>5</sup> sta conducendo ad un rovesciamento delle tradizionali relazioni tra Stati Uniti ed i suoi alleati.<sup>6</sup>

---

FABBRINI, *Un commento al volume di F. Capriglione, Il declino delle democrazie liberali. Diritto, economica, geopolitica*, Utet, 2025, *ivi*.

<sup>3</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. 17 e ss., ove l’A., special modo in relazione alla dialettica Europa ed Usa, ritiene ormai verificatasi la “fine delle illusioni” (richiamandosi al titolo dell’opera di A. Roy) non solo in ambito di difesa ma anche a livello di rapporti economici.

<sup>4</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. VIII e p. 59, ove si richiama la legge del più forte.

<sup>5</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. 61 e ss., ove si mette in evidenza il ruolo di Musk.

<sup>6</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. 148, ove si sottolinea l’epilogo della storica amicizia tra Usa ed Europa e si auspica in prospettiva “un cambio di regime in grado di ripristinare le condizioni per un felice ritorno al rapporto di amicizia che per decenni ha legato gli Usa ai paesi del Vecchio continente europeo”.

Come noto, la nuova “politica” adottata degli USA per incidere sullo scacchiere mondiale appare meno ancorata alla cooperazione e più vicina alle logiche della forza, mirando a relegare ad un ruolo di subalternità<sup>7</sup> persino il suo principale alleato. In tale ottica, le democrazie liberali sono considerate sempre meno “solide” poiché insidiate, non solo dall’esterno ma anche dall’interno, dal rafforzarsi di logiche “oligarchiche” e “tecno-plutocratiche”.<sup>8</sup>

In tal guisa il “trumpismo” viene visto come il segnale di una trasformazione epocale più che come una parentesi contingente. Si osserva, d’altronde, come il “Vecchio continente” rischi di essere relegato ai margini, in un contesto dominato da potenze assertive e da modelli sempre più autoritari, qualora non riesca ad affermare, con fermezza,<sup>9</sup> una visione politica forte, capace di superare gli egoismi nazionali e di richiamare tutti al rispetto del diritto internazionale e delle regole democratiche.

In definitiva, appare sempre più chiaro per l’A. che Trump e il movimento politico a lui riconducibile costituiscono una chiave di lettura dell’attuale contesto storico oltre che il fattore centrale del nuovo (dis)ordine globale. Corroborano tale tesi non solo le vicende legate all’invasione ed alla sostanziale resa dell’Ucraina, ma anche, più di recente, l’operazione condotta in Venezuela contro Maduro nonché, da ultime, le rivendicazioni statunitensi sulla Groenlandia e l’invenzione di un *Board of Peace* ad immagine e somiglianza del suo artefice.

3. Il mutamento del contesto geopolitico globale, come osservato dall’A., produce pesanti effetti sui sistemi economici e giuridici,<sup>10</sup> mettendo in crisi certezze,

---

<sup>7</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. 182 e ss.

<sup>8</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. 68, ove si evidenzia la centralità della separatezza tra poteri (compreso quello economico) nei sistemi democratici.

<sup>9</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. 185, ove si afferma la necessità di un approccio fondato sulla fermezza che “deve estrinsecarsi in modalità che, pur evidenziando una posizione di allineamento con gli Stati Uniti, non sconfini in forme di appiattimento dalle richieste/imposizioni di Trump”.

<sup>10</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. 43 e ss., ove si afferma che il rapporto tra diritto ed economica subisce la pesante incidenza dei cambiamenti geopolitici.

di stampo anche democratico, che si erano apparentemente consolidate negli ultimi ottant'anni.

Una conferma della correttezza di questa constatazione può derivare dall'analisi di alcune modificazioni dell'ordinamento nazionale ed unionale.

A titolo esemplificativo si accennerà alla evoluzione di alcuni "poteri speciali",<sup>11</sup> in particolar modo ponendo l'attenzione sull'estensione: a) dei *Golden power*; b) delle misure di "congelamento" di *asset* russi in Italia.

3.1. Negli ultimi anni, la disciplina dei poteri speciali in "senso stretto"<sup>12</sup> è stata caratterizzata da un processo di costante espansione ed "intensificazione" che ha profondamente modificato l'assetto originario, ampliando in misura significativa l'ambito applicativo.

Tale processo ha alimentato un dibattito dottrinale che ha investito non solo la natura dello strumento, ma anche la sua compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento, tanto interno quanto unionale.

---

<sup>11</sup> Sia consentito il rinvio a DE CHIARA, *Poteri amministrativi ed autonomia privata nella conformazione giuridica del mercato*, Bari, 2025, *passim*.

<sup>12</sup> Con il D.L. 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 maggio 2012, n. 56, si è infatti assistito al superamento del modello originario (c.d. *golden share*). Il passaggio non è stato, tuttavia, il frutto di una scelta del tutto volontaria del legislatore nazionale, bensì il risultato di un'evoluzione fortemente influenzata dalle istanze provenienti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Con tale compendio, il legislatore ha infatti introdotto un nuovo assetto regolatorio, più organico e sistematico, dotato – quasi paradossalmente – di una portata precettiva sensibilmente più ampia rispetto al passato. L'intervento del 2012 ha segnato, infatti, un momento di discontinuità sotto molteplici profili. In primo luogo, viene definitivamente meno il legame tra poteri speciali e statuto societario, a favore di un fondamento direttamente legislativo. In secondo luogo, si assiste a un ampliamento significativo della platea dei soggetti potenzialmente incisi dalla disciplina, nonché delle fattispecie rilevanti ai fini dell'attivazione del potere. In terzo luogo, si registra un'espansione qualitativa dei poteri attribuiti al Governo, alcuni dei quali assumono un contenuto flessibile e adattabile al caso concreto. Ciò che colpisce, tuttavia, è il fatto che questa profonda trasformazione non abbia immediatamente riaperto, se non in tempi recenti, il dibattito sulla compatibilità della disciplina con il diritto dell'Unione. È plausibile ritenere che tale attenuazione del confronto critico sia dipesa dal venir meno del rischio di un uso apertamente protezionistico dei poteri speciali in funzione di ostacolo alle privatizzazioni. Nondimeno, proprio questa fase ha contribuito ad avviare una tendenza di fondo, ossia quella dell'estensione progressiva, tanto sul piano soggettivo quanto su quello oggettivo, dell'ambito di applicazione dei poteri speciali. Su tali temi si consente ancora il rinvio a DE CHIARA, *op. cit.*, p. 36 ss.

Al centro delle riflessioni si colloca, in modo pressoché costante, l'esigenza di assicurare un corretto e ragionevole bilanciamento tra interessi strutturalmente contrapposti. Da un lato, la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali, cardini dell'integrazione europea e presupposti essenziali per l'attrattività dei mercati nazionali. Dall'altro, le istanze di tutela degli interessi nazionali di natura pubblica, legate alla salvaguardia degli *asset* e dei settori ritenuti strategici.

In questa prospettiva, i poteri speciali dovrebbero rappresentare uno strumento di conformazione dell'autonomia privata<sup>13</sup> operante nei limiti quanto strettamente necessario, in ragione del principio del "minimo mezzo", onde evitare compressioni sproporzionate dell'iniziativa economica e degli investimenti, di matrice non solo estera.

Alla luce però dello scenario generale – vivacemente delineato nel libro del Prof. Capriglione<sup>14</sup> e caratterizzato da crisi di eterogenea natura – il progressivo ampliamento e rafforzamento dei *golden powers* e delle misure di congelamento di beni ed attività riconducibili ad oligarchi russi ha assunto una funzione difensiva degli ordinamenti democratici occidentali nei confronti delle forme di penetrazione e condizionamento, nell'economia nazionale, di forze ricollegabili ad ordinamenti autoritari. È da sottolineare che la spinta ad adottare o rafforzare questi strumenti, del resto, è venuta innanzitutto dalle istituzioni eurounitarie.

Sotto questo profilo, merita attenzione la tensione generata dall'urgenza di adottare misure reattive alle sopramenzionate crisi a catena, la quale ha prodotto un conflitto tra il consolidato orientamento "neo-mercataista" dell'Unione e le strategie

---

<sup>13</sup> Parlano di conformazione pure MATTARELLA, *Il golden power nel quadro della disciplina amministrativa dell'impresa*, in *Luiss Law Review*, 1/2024, p. 97 e ss.; MALTONI, *Condizioni che consentono di "equiparare" un'organizzazione privata ad una organizzazione pubblica nell'esercizio di funzioni amministrative e condizioni etero imposte da cui conseguono effetti conformativi dell'organizzazione di enti privati per la salvaguardia di interessi pubblici "essenziali"*, in *Pers. Amm.*, 2020, p. 177 e ss.

<sup>14</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. 29.

interventiste attivate per la ripresa economica e la “difesa”, incluso il rafforzamento di meccanismi in precedenza a lungo osteggiati o fortemente limitati.

Sintomatico di questa tensione o contraddizione è il fatto che l’esercizio dei poteri speciali nazionali ha riaperto, in tempi recenti,<sup>15</sup> il dibattito sulla loro compatibilità con il diritto dell’Unione, soprattutto in relazione all’estensione progressiva, tanto sul piano soggettivo quanto su quello oggettivo, dell’ambito di applicazione dei poteri stessi.

Tale tendenza è stata accentuata da una serie di fattori esogeni, tra loro eterogenei ma convergenti nei loro effetti. L’evoluzione tecnologica, l’introduzione del regolamento europeo sugli investimenti esteri diretti, le vicende legate alla pandemia ed il riacutizzarsi di conflitti tra Stati con ricadute di portata globale, hanno infatti contribuito a ridefinire le priorità degli Stati e a rafforzare l’attenzione verso la protezione degli interessi strategici nazionali.

Questi fenomeni sono dunque espressione delle dinamiche di deglobalizzazione ampiamente analizzate dall’A del volume. Alcune estensioni meritano però particolare attenzione.

Si pensi, innanzitutto, alla progressiva applicazione della disciplina anche alle acquisizioni intra-UE, e persino ad operazioni di natura meramente domestica, nonché alle acquisizioni di partecipazioni di minoranza da parte di investitori extra-UE.<sup>16</sup> Si consideri, inoltre, l’introduzione, all’interno del settore della difesa e della sicurezza nazionale, dell’articolato *sottosistema* di cui all’art. 1-bis del D.L. n. 21/2012, relativamente al quale l’attenzione si sposta dalle fattispecie originarie (*id est*: l’acquisto di partecipazioni o operazioni, delibere o atti rilevanti) agli acquisti di

---

<sup>15</sup> Sul tema SCIPIONE, *Il golden power tra interessi nazionali e vincoli europei. I rilievi della Commissione europea sull’OPS UniCredit–Banco BPM*, in *Riv. Dir. Resp.*, n. 2, 2025; MIRONE, *L’impatto del Golden Power sul mercato delle acquisizioni bancarie: riflessioni a partire dal caso Unicredit/BPM*, in *Riv. ODC*, n. 3, 2025, p. 1363 e ss.

<sup>16</sup> Cfr. CHIEPPA - PIRO, *Dal D.L. n. 21/2012 al D.L. n. 21/2022 e agli ultimi interventi normativi*, in AA.VV., *Golden Power*, a cura di CHIEPPA - PIRO - TUCCILLO, Piacenza, 2023, p. 28 e ss.

determinati *asset*<sup>17</sup> e dunque ai relativi piani industriali. Ulteriore elemento di novità è poi l'estensione dei *golden powers* al settore finanziario.<sup>18</sup>

A fronte di siffatti sviluppi, appare naturale interrogarsi sulla tenuta della logica di specialità ed eccezionalità<sup>19</sup> che dovrebbe costituire il fondamento stesso dei poteri speciali. L'impressione che se ne ricava, infatti, è che l'accumularsi di estensioni e ampliamenti, per mezzo di interventi sporadici, disomogenei ed asistematici, stia rischiando di trasformare uno strumento concepito come straordinario in un meccanismo di intervento ordinario, con conseguenze non trascurabili sul piano della certezza del diritto e della prevedibilità delle decisioni governative.

Proprio per questo motivo, la disciplina, già di per sé complessa e stratificata,<sup>20</sup> dovrebbe suggerire (*rectius*: imporre), in ossequio al principio di legalità, un'interpretazione particolarmente rigorosa e poco incline a letture sostanzialistiche o comunque analogiche che finiscono per dilatare ulteriormente l'ambito dei poteri. L'esperienza applicativa mostra, tuttavia, come tale esigenza di rigore non trovi

---

<sup>17</sup> In tema, tra i tanti, ARGIOLAS, *Ratio dell'istituto e sua evoluzione normativa*, in *La disciplina del golden power. Evoluzione normativa e novità italiane ed europee per le imprese*, a cura di CAZZATO e FIORENTINO, Santarcangelo di Romagna, 2025, p. 63.

<sup>18</sup> *Ex multis*, si vedano SACCO GINEVRI, *Golden powers e banche nella prospettiva del diritto dell'economia*, in *Riv. reg. merc.*, 2021, p. 58 ss.; LENER, *Golden powers e investimenti esteri nelle infrastrutture finanziarie*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2020, p. 236 e ss.; LOCCI - JENA, *The strategic relevance of banking and finance sectors under the FDI screening perspective*, in *Law and Economics Yearly Review*, Vol. 13, Part. 2, Special issue, 2024, p. 328 e ss.; PIGNATTI, *Golden power ed enti creditizi. Le ragioni di un difficile rapporto*, Torino, 2025, p. 67 e ss.

<sup>19</sup> Si veda del resto LENER, *Brevi note sul golden power nel «settore finanziario» alla luce del Decreto Liquidità*, in *Analisi giur. econ.*, 2020, p. 547, ove si sostiene che il campo di intervento del *golden power* è stato ampliato in maniera tale che appare più agevole definire le ipotesi in cui *non può* intervenire di quelle in cui *può* farlo; PICOTTI, *La legge del più forte. Il diritto come strumento di competizione tra Stati*, Roma, 2023, p. 89, ove si parla di "eccezione che si fa regola"; SACCO GINEVRI, *Golden powers e infrastrutture finanziarie dopo il Decreto Liquidità*, 2020, rinvenibile in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), p. 3, ove si afferma la riproposizione dell'accostamento fra settori strategici "tradizionali" (energia, trasporto, comunicazioni, ecc.) e settori bancario e assicurativo, come accadeva in passato con le privatizzazioni.

<sup>20</sup> Un giudizio non positivo sembra infatti esprimere SACCO GINEVRI, *Rileggendo "Le privatizzazioni in Italia" di Laura Ammannati*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2024, suppl. 1/2024, p. 47 e ss.

sempre adeguato riscontro, né nella prassi governativa né, talvolta, nell'esercizio del sindacato giurisdizionale.<sup>21</sup>

Ciò alimenta il rischio che i poteri speciali, da strumento di tutela mirata di interessi pubblici qualificati, si trasformino in un fattore di controllo generalizzato e di incertezza sistemica, incidendo in modo significativo sulla libertà di iniziativa economica e sull'attrattività del sistema Paese.

3.2. Paiono porsi pur sempre nel solco delle tendenze di ridefinizione della contorni della deglobalizzazione, tutt'ora in atto, anche i c.d. poteri speciali in senso lato, in particolare, tra le misure restrittive "finanziarie", quelle individuali di "congelamento"<sup>22</sup> (e di messa a disposizione) dei "beni" (*rectius*: dei fondi e delle risorse economiche) nei confronti dei soggetti "listati" che, tra l'altro, "sostengono" le politiche russe di compromissione dell'integrità, indipendenza e sovranità dell'Ucraina o se ne "avvantaggiano", oppure, che siano capaci di "agevolare" l'elusione delle relative prescrizioni.

In questo contesto, almeno per una parte delle categorie soggettive designate, a dir poco disomogenee, anche al di là delle aggettivazioni utilizzate dalle normative, dovrebbe dubitarsi della possibilità di qualificare, in senso tecnico, tali poteri come

---

<sup>21</sup> In tema sia consentito il rinvio ad DE CHIARA - RICCIARDI, *Golden powers: la costituzione, l'estensione e l'escussione del pegno*, in *Rev. Lex Mercatoria*, 31/2025, p. 63 e ss.

<sup>22</sup> Si vedano, *ex multis*, sul tema SGUBBI - FONDARLI, *Congelamento dei beni senza frontiere. Il caso Ucraina*, in *Dir. pen. cont.*, 2014, p. 315 e ss.; ALÌ, *Dalle misure restrittive dell'Unione Europea alla "guerra economica" nei confronti della Russia e Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*, in *Questione giust.*, 2022, p. 42 e ss.; BARBERINI, *Il congelamento dei beni degli oligarchi*, in *Questione giust.*, 2022, p. 54 e ss.; CIMAROSSA, *La legittimità delle misure restrittive a carattere personale contro la Federazione russa alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Ordine inter. dir. um.*, 2022, p. 1242 e ss.; RUOPPO, *Sanzioni individuali dell'unione europea nel conflitto russo-ucraino e diritti fondamentali: luci ed ombre all'indomani delle prime pronunce della corte di giustizia*, in *Ord. int. dir. um.*, 2022, p. 1201 e ss.; ZARRA, *Prime note sulle misure di congelamento dei beni di proprietà di individui russi: tra tutela dei diritti fondamentali dei destinatari delle sanzioni e le posizioni dei terzi*, in *Rassegna dir. civ.*, 2022, p. 668 e ss.; POLI - FINELLI, *Context specific and structural changes in EU restrictive measures adopted in reaction to Russia's aggression on Ukraine*, in *rivista.eurojus.it*, 3/2023, p. 19 e ss.; CUPAIOLI, *Il congelamento dei beni*, in *Amministrativamente*, 2/2024, p. 709 e ss.

meramente ablatori o puramente sanzionatori,<sup>23</sup> quantomeno nel senso in cui sono tradizionalmente intesi tali concetti<sup>24</sup> a livello nazionale.

Senza poter approfondire in tal sede la problematica natura giuridica, ciò che preme è mettere in risalto come, almeno per alcune categorie di misure individuali, a rilevare non sia tanto la condotta tenuta ma la riferibilità o vicinanza soggettiva a determinati centri di interesse, organi, enti o soggetti. Probabilmente, allora, la funzione di simili misure è dunque finanche precauzionale/preventiva rispetto al pericolo di future condotte o azioni (anche di sostegno o agevolazione dell'invasione), sebbene comunemente se ne individui lo scopo sostanziale ed ultimo nella volontà di spingere, per il tramite di una pressione anche indiretta frutto della formale conformazione delle situazioni giuridiche soggettive, la Federazione Russa a porre fine alla illegittima invasione dell'Ucraina.<sup>25</sup> Vale tuttavia osservare che i congelamenti, ma più in generale le misure "restrittive", hanno ottenuto risultati assai parziali<sup>26</sup> *ad onta* dell'uso fin troppo sostanzialistico adottato e che ha finito per mettere in crisi il principio di legalità. L'analisi della evoluzione della normativa, nonché della prassi (avallata finanche dalla giurisprudenza), analogamente a quanto già evidenziato per i *golden power*, mostra infatti, anche in tal contesto, non solo una forte ampliamento del perimetro precettivo ma anche una significativa tensione con il principio di stretta legalità, specie a fronte di possibili effetti espropriativi – sia pur "larvati" o di valore – in assenza di indennizzo e legati al lungo ed indeterminato protrarsi delle misure in ragione di costanti rinnovi/proroghe.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Sul tema LEANDRO, *I rapporti internazionali d'impresa al vaglio delle misure restrittive adottate dall'unione europea in occasione del conflitto russo-ucraino*, in *Dir. comm. int.*, 2022, p. 243 e ss.

<sup>24</sup> Cfr. DE CHIARA, *op. cit.*, p. 22.

<sup>25</sup> Sulla funzione delle misure restrittive quale strumento di pressione per la cessazione di comportamenti in violazione di obblighi internazionali, si veda, se non ci si inganna, anche POLI - FINELLI, *Le misure restrittive russe davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea: le tendenze giurisprudenziali emergenti*, in *Dir. Un. Eu.*, 3/2023, p. 2.

<sup>26</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. 139 e ss.

<sup>27</sup> Sul punto si vedano del resto le riflessioni di RUOPPO, *op. cit.*, p. 1218.

4. La deglobalizzazione (*rectius*: frammentazione)<sup>28</sup> ponendo in discussione un certo ordine globale dei mercati, sta rafforzando tendenze legislative legittimanti forme più pregnanti di intervento protezionistico del potere pubblico. I conflitti e le tensioni tra Stati assumono infatti sempre più significatività per le possibili ripercussioni sull'ordine mondiale<sup>29</sup> affermatosi nel secolo – fondato su sistema unipolare: ossia sulla c.d. *Pax Americana* – ma oggi in profonda crisi. La ragione ultima dell'ampliamento, dell'ambito e dell'incidenza dei poteri speciali risiede dunque nel radicalizzarsi di simili tendenze o spinte alla deglobalizzazione<sup>30</sup> (*rectius*: frammentazione), le quali non determinano il venir meno – *tout court* – dei rapporti economici a livello globale ma piuttosto producono una sorta di inversione di tendenza a livello di politiche normative – specie in virtù dell'aumento delle misure protezionistiche<sup>31</sup> e delle affermarsi di misure “restrittive” – dettata non tanto o non solo da ragioni economiche quanto da tensioni geopolitiche.<sup>32</sup>

L'autonomia privata risente, pertanto, di queste evoluzioni che rischiano però di trasmutare, in una sorta di eterogenesi dei fini, istituti nati come “eccezione” in “regola” (vedasi l'estensione di ambito applicativo dei Golden power) e misure “temporanee” in sostanzialmente “indeterminate” (vedasi le misure di “congelamento”), da un lato, riproponendo possibili distorsioni di mercato analoghe a quelle derivanti dalla vigilanza strutturale, dall'altro, potendo probabilmente

---

<sup>28</sup> Cfr. COLANTONE, *De-Globalization and Fragmentation*, in *IEP@BU Working Paper Series*, February 2025, *passim*.

<sup>29</sup> Si vedano le riflessioni di RODRIK - WALT, *How to construct a new global order*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2024, 40, p. 256 ss.

<sup>30</sup> Connettono i poteri speciali con la deglobalizzazione anche CANDIAN - LANDINI, *Golden Power between the exercise of economic freedoms and protection of economic-financial security*, in *Law and economics yearly review*, 2024, p. 19.

<sup>31</sup> Sul tema RODRIK, *How Far Will International Economic Integration Go?*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2000, vol. 14 n. 1, p. 177 e ss., ove si è sostenuto che forme avanzate di globalizzazione, stato nazionale e politica democratica non possono coesistere, nel senso che nel corso del tempo la società sceglie, nel migliore dei casi, al più due di queste tre componenti.

<sup>32</sup> Sul punto non si può che far riferimento al *decoupling* (disaccoppiamento, inteso come superamento dalla dipendenza economica da un paese, per ragioni di sicurezza nazionale) ed al *de-risking* (mitigazione dei rischi e diversificazioni delle fonti di approvvigionamento per ridurre l'esposizione ad un singolo mercato). Sul tema DEL ROSSO, *Il triangolo USA - UE - Cina: tra decoupling e de-risking*, 15.07.2023, in *Geopolitica.info*.

produrre – almeno in taluni casi – potenziali lesioni del c.d. contenuto minimo della proprietà<sup>33</sup>. Risalendo dalle esemplificazioni ai temi più generali, la lettura del libro induce a riflettere sul rischio che – in un contesto geopolitico ed economico “liquido” – si possa produrre, in prospettiva, persino una dissoluzione del diritto<sup>34</sup> stesso, almeno per come lo abbiamo inteso nelle ultime decadi secondo il modello di una *rule of law* globale.

**Edoardo De Chiara**

*Ricercatore di diritto commerciale  
nell'Università degli Studi di Salerno*

---

<sup>33</sup> Sul tema della tutela dei diritti si vedano le riflessioni di ZARRA, *op. cit.*, p. 680 e ss.

<sup>34</sup> MATTEI, *La fine del diritto. La grande sostituzione tecnologica nell'era nuova*, Milano, 2025, *passim*.

**“ERRORI DI CALCOLO”: FORZA E DIRITTO  
NELLE DINAMICHE GEOPOLITICHE DI POTENZA \***

*(“Errors of calculation”: force and law  
in the geopolitical dynamics of power)*

**ABSTRACT:** *L’articolo analizza il rapporto tra forza e diritto nelle dinamiche geopolitiche di potenza. Il diritto è interpretato come una “tecnologia di cooperazione” che non elimina il conflitto ma lo rende prevedibile e gestibile, trasformando la forza in potere stabilizzato. Attraverso una rilettura del dialogo tucidideo tra Ateniesi e Melii, si evidenziano i limiti delle interpretazioni deterministiche della “legge del più forte” e si sostiene che, anche nella violazione e nell’osservanza delle norme giuridiche, il diritto continua a influenzare il comportamento degli attori internazionali. L’articolo propone inoltre una distinzione degli incentivi al rispetto delle norme in base alla “taglia” degli Stati e conclude, attraverso il caso degli Stati Uniti, che l’indebolimento del diritto interno e internazionale non elimina la forza ma ne accresce l’instabilità e l’imprevedibilità.*

*The article examines the relationship between force and law in the dynamics of geopolitical power. Law is conceptualised as a “technology of cooperation” that does not eliminate conflict but renders it predictable and manageable, thereby transforming force into stabilised power. Through a rereading of the Thucydidean dialogue between the Athenians and the Melians, the article highlights the limits of deterministic interpretations of the “law of the strongest” and argues that, both in compliance with and in violation of legal norms, law continues to shape the behaviour of international actors. It further distinguishes incentives for legal compliance according to the “size” of States. Finally, using the case of the United States, it*

---

\* Contributo approvato dai revisori.

*contends that the weakening of domestic and international law does not eliminate force but rather increases systemic instability and unpredictability.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. - 2. “Fake news”: Tucidide come teorico della legge del più forte. - 3. Il diritto entra necessariamente nel processo decisionale dell’attore internazionale che decide di violare la norma giuridica. - 4. Il diritto non entra necessariamente nel processo decisionale dell’attore internazionale che decide di conformarsi alla norma giuridica. - 5. Il grado medio di osservanza del diritto nell’ambito della competizione di potenza è superiore a quello della sua violazione. - 6. Gli incentivi al rispetto della norma giuridica variano in funzione della “taglia” di un attore internazionale. - 7. Forza e diritto nell’America di Trump. - 7.1. La disgregazione del “fronte interno”. - 7.2. La sfida al sistema di regole e istituzioni della società internazionale. - 8. Verso una conclusione.

1. Pur nella consapevolezza della varietà di manifestazioni del fenomeno giuridico nel tempo e nello spazio, il diritto può essere a pieno titolo annoverato fra le tecnologie di cooperazione.<sup>1</sup> Intendo qui per tecnologia di cooperazione un modello di interazione non conflittuale nel quale la coordinazione delle azioni sociali permette di trasformare le interferenze all’interno di un aggregato umano (o fra più aggregati umani) in un esito complessivamente vantaggioso per tutti i soggetti coinvolti.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Una varietà di manifestazioni del fenomeno giuridico nel tempo e nello spazio che è stata messa a fuoco sia dagli studi sulle *legal traditions* (su tutti, cfr. GLENN, *Legal traditions of the world: sustainable diversity in law*, Oxford, OUP, 2011, tr. it.: *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, Bologna, il Mulino, 2011), sia da quelli sull’esperienza giuridica (d’obbligo è il riferimento a ORESTANO, *Della “esperienza giuridica” vista da un giurista*, in ID., *Diritto. Incontri e scontri*, Bologna, il Mulino, 1981, p. 487 e ss.).

<sup>2</sup> Nel modello del conflitto, invece, le interferenze fra i componenti di un aggregato umano (o fra aggregati umani) conducono allo scontro, eventualmente anche attraverso l’uso della violenza e della guerra. Una realtà tipicamente conflittuale è, ad esempio, lo “stato di natura” descritto da Thomas Hobbes nel *Leviatano*. Come è noto, nella sua indagine sulle origini delle strutture politiche della società, Hobbes ipotizzò l’esistenza di un mondo pre-politico governato dalla logica del “*bellum omnium contra omnes*” (“la guerra di tutti contro tutti”). In assenza di leggi e apparati di governo, le azioni di individui non ancora associati in comunità ed in lotta per la sopravvivenza sarebbero destinate ad essere mosse dagli istinti più intimi e violenti: cfr. HOBBS, *Leviatano* (1651), Milano, Rizzoli, 2016.

Tipici esempi di tecnologia di cooperazione sono l'economia e la moneta: la prima ha sviluppato criteri di coordinazione delle azioni sociali finalizzati ad assicurare una razionale ed efficiente allocazione delle risorse in un regime di scarsità di beni;<sup>3</sup> la seconda agisce come strumento condiviso che rende possibili gli scambi anche fra individui che non si conoscono.<sup>4</sup>

Rispetto a queste e altre tecnologie di cooperazione, la specificità del diritto è quella di sottrarre le vicende umane all'insicurezza e all'incertezza<sup>5</sup> sfruttando alcuni specifici strumenti (meta-norme, norme, istituzioni, sentenze)<sup>6</sup> per costruire un peculiare metodo di gestione del disaccordo. In altre parole, data l'impossibilità pratica di trovare un accordo all'interno di una *società politica* o di una *società di società politiche*, il fenomeno giuridico consente quanto meno di "essere d'accordo

---

<sup>3</sup> Come ricordano LANDRETH – COLANDER, *History of Economic Thought*, Boston, Houghton Mifflin, 1994, tr. it.: *Storia del pensiero economico*, Bologna, il Mulino, 1996, 12, per risolvere il problema della scarsità si è fatto ricorso, nel corso della storia, a quattro diversi meccanismi: la forza bruta, la tradizione (ossia la soluzione allocativa adottata nel passato), l'autorità delle istituzioni di governo e/o della Chiesa; il mercato.

<sup>4</sup> Sulla storia della moneta, cfr. BLOCH, *Esquisse d'une histoire monétaire de l'Europe*, Paris, Colin, 1954, tr. it.: *Lineamenti di una storia monetaria d'Europa*, Torino, Einaudi, 1981; AMATO, *Le radici di una fede. Per una storia del rapporto fra moneta e credito in Occidente*, Milano, Bruno Mondadori, 2008.

<sup>5</sup> Come sottolineano VIOLA – ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*<sup>6</sup>, Roma-Bari, Laterza, 2009, 4, «la prima e più generale ragion d'essere del diritto si ritrova nell'esigenza di sottrarre le vicende umane all'incertezza e all'insicurezza». Sulle prestazioni di certezza quale prospettiva privilegiata per indagare le ragioni più autentiche ed esistenziali del fenomeno giuridico, cfr. poi LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè, 2023.

<sup>6</sup> Si discute ovviamente su quali di questi quattro strumenti rappresenti il "baricentro" del giuridico: se nella prospettiva hartiana, tale centro di gravità è identificato nelle meta-norme (cfr. HART, *The concept of Law*, New York – London, OUP, 1961, tr. it.: *Il concetto di diritto*, Torino, Einaudi, 2002), per Kelsen esso coincide con le norme (cfr. KELSEN, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Wien, 1934, tr. it.: *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 2000). Secondo la prospettiva romaniana, il cuore del fenomeno giuridico andrebbe individuato nelle istituzioni (cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (1917-1918), Firenze, Sansoni, 1977), mentre nel realismo di Holmes esso si sposta nella (previsione della) sentenza (cfr. HOLMES, *The Path of the Law*, in *Harvard Law Review*, 10, 1897, p. 460 e ss.). In realtà, il potenziale primato di uno di questi strumenti sugli altri può essere teorizzato con riferimento ad una specifica tradizione giuridica, ma non in relazione alle esperienze giuridiche nel loro complesso: proprio l'obiettivo di assicurare la certezza e la prevedibilità delle condotte umane ha imposto al diritto di modulare diversamente le modalità di impiego (e l'equilibrio reciproco) di questi strumenti a seconda del contesto sociale e storico di riferimento. Basti pensare alle meta-norme, del tutto assenti nella tradizione giuridica ctonia. Oppure si pensi alla tradizione giuridica confuciana, nella quale il ricorso al giudice rappresenta un'*extrema ratio* e viene anzi percepito come un fallimento, un segno che la virtù e il rito non sono riusciti a mantenere l'armonia.

su come essere in disaccordo”. Questo metodo non elimina il conflitto ma – prendendo atto della sua inevitabilità – lo governa. Procedure, competenze, regole del gioco, criteri di decisione rendono il dissenso gestibile, lo incanalano entro forme prevedibili e non distruttive. Il conflitto non scompare, ma viene sottratto alla logica immediata della forza, dell’arbitrio o della sopraffazione.<sup>7</sup> Sapere che le decisioni seguiranno procedure riconoscibili e che le eventuali controversie saranno risolte secondo regole note consente agli individui e alle collettività delle quali fanno parte di orientare le proprie scelte nel tempo.

Come detto, la realizzazione attraverso il diritto di questo clima di fiducia e affidamento reciproco è vantaggiosa per tutti, in quanto permette la progettazione di forme di vita collettiva (e di relazioni internazionali) sottratte all’incertezza, all’insicurezza, al caos e, in ultima battuta, alla “legge del più forte”.

Una logica, quest’ultima, la quale si rivela inefficiente ed estremamente rischiosa anche per l’attore che dispone della maggiore capacità coercitiva. Certo: nel breve periodo, il diritto costringe il più forte a rinunciare a parte dei “dividendi” derivanti dal suo primato. Tuttavia, è altrettanto vero che nel medio-lungo periodo, questo primato potrà stabilizzarsi, diventando più legittimo, accettato e dunque meno esposto ad incertezze.

---

<sup>7</sup> Ragionando sulla fondazione degli ordinamenti giuridici, Massimo Luciani si è domandato come sia possibile qualificare come “giuridico” un sistema che inevitabilmente trae origine da un atto di forza. Secondo Luciani, il diritto non può negare la propria origine violenta, ma neppure può ridursi a essa. La forza, per diventare diritto, deve essere trasformata: da violenza contingente deve mutare in potere stabile, capace di produrre regole generali, astratte e durature. È questo processo di stabilizzazione che consente al diritto di acquisire una pretesa regolativa e di distinguersi dalla mera sopraffazione. In questa prospettiva, Luciani respinge tanto le soluzioni giusnaturalistiche quanto quelle moralistiche: il diritto non ha bisogno di fondarsi su valori esterni o su presupposti etici pre-giuridici per funzionare. La sua legittimazione non deriva dall’essere “giusto” in senso morale, ma dall’essere un ordinamento effettivo, stabile e riconoscibile, capace di trasformare la forza in struttura normativa. Il diritto non cancella la violenza originaria, ma la incapsula e la rende prevedibile. Insomma, il “diritto della forza” e la “forza del diritto” non sono poli opposti, ma momenti di un medesimo processo. Il diritto è forza istituzionalizzata; la forza, quando riesce a darsi forma giuridica, cessa di essere arbitrio e diventa potere. In questo senso, il nucleo oscuro del diritto – la violenza delle origini – è anche la sua condizione di possibilità: senza quel trauma iniziale non vi sarebbe ordine, ma senza la successiva giuridificazione della forza non vi sarebbe diritto (LUCIANI, *Il diritto della forza*, in *Lo Stato*, 23, 2024, p. 297 e ss.).

Muovendo da queste coordinate generali nelle pagine che seguono mi propongo di problematizzare la tesi – implicitamente accettata in alcuni ambienti delle relazioni internazionali e dell’analisi geopolitica – secondo la quale il diritto non conterebbe nulla nell’ambito della competizione di potenza. Si tratta di una tesi che affonda le proprie radici in un fraintendimento (se non in una cosciente manipolazione a fini geopolitici) del pensiero di Tucidide, suo malgrado arruolato fra i teorici dell’incondizionata prevalenza della “legge del più forte” sulla “forza della legge” (par. 2).<sup>8</sup>

Al fine di problematizzare tale tesi introdurrò quattro argomenti: (i) in linea di principio, nell’attuale scenario geopolitico, il diritto entra sempre o quasi sempre nel processo di *decision-making* dell’attore internazionale che viola la norma giuridica (par. 3); (ii) viceversa, il diritto non entra necessariamente nel processo decisionale dell’attore internazionale che sceglie di conformarsi allo *standard* individuato dalla norma (par. 4); (iii) il grado medio di osservanza delle norme giuridiche internazionali è superiore al loro grado medio di violazione (par. 5); (iv) in ambito internazionale, il sistema di incentivi all’osservanza della norma giuridica varia in funzione della “taglia” di un attore e della sua posizione nelle classifiche di potenza: superpotenza, grande potenza, media potenza, *etc.* (par. 6).

Come si vedrà, questi quattro argomenti possono a mio avviso essere accolti non solo, evidentemente, in una prospettiva costruttivista – l’orientamento più sensibile alle ragioni del diritto nell’ambito della scienza delle relazioni internazionali – ma persino all’interno del *framework* teorico realista. *Framework* – occorre

---

<sup>8</sup> A titolo meramente esemplificativo si consideri la rilettura di Tucidide proposta da KAGAN, *On the Origins of War and the Preservation of Peace*, London, Hutchinson, 1995, secondo il quale la pace non sarebbe garantita dalla moderazione, dagli accordi o dal diritto, bensì dall’ostentazione continua e visibile della forza.

aggiungere – che solo a scapito di una brutale semplificazione può essere ridotto ad una confederazione di contabili dei rapporti di forza.<sup>9</sup>

Nella parte finale del contributo proverò a verificare la tenuta di questa griglia interpretativa rispetto ad un caso limite di svalutazione delle norme interne (par. 7.1) e internazionali (par. 7.2), che cessano così di svolgere la loro ordinaria funzione di “trasformatori” della forza in potere affidabile e prevedibile: l’America di Trump. Sotto questo profilo, la compressione dei *checks and balances* e le sue ricadute su una politica estera sempre più assertiva sono state efficacemente messe a fuoco in un recente volume di Francesco Capriglione.<sup>10</sup> Anche alla luce di questa diagnosi, cercherò di mostrare come l’esperienza dell’America di Trump – lungi dal confutare la tesi di questo contributo – dimostri che le scelte degli attori sono espressione di errori di calcolo favoriti da fattori umani, emotivi e istituzionali. In questo senso, una politica basata esclusivamente sulla grammatica della minaccia rappresenta un’illusione, accelerando sul piano interno la disgregazione dell’ordine giuridico della convivenza e su quello esterno il processo di transizione egemonica in atto. Due acceleratori diversi, i quali peraltro convergono in un comune effetto destabilizzante, il quale pone in pericolo la sicurezza dell’impero informale americano.

---

<sup>9</sup> Sul realismo politico, nella sterminata letteratura, cfr. almeno PORTINARO, *Il realismo politico*, Roma-Bari, Laterza, 1999; CAMPI – DE LUCA (cur.), *Il realismo politico. Figure, concetti, prospettive di ricerca*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.

<sup>10</sup> Il fulcro dell’analisi di CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali. Diritto – Economia – Geopolitica*, Milano, Utet, 2025 è rappresentato dalla riflessione sull’esperienza del trumpismo, interpretata non come semplice deviazione populista ma come cambio di paradigma: un regime politico che tende alla concentrazione del potere esecutivo, alla compressione dei *checks and balances*, alla subordinazione delle istituzioni indipendenti (magistratura, banca centrale, università, media) e alla confusione strutturale tra interessi pubblici e privati. Gli Stati Uniti vengono così descritti come laboratorio di una possibile “autocrazia elettiva”, in cui la legittimazione elettorale è usata per giustificare pratiche illiberali. Tale evoluzione – spiega Capriglione – non è priva di riflessi sul piano internazionale, producendo instabilità geopolitica, guerre commerciali, perdita di credibilità americana e un riposizionamento forzato dell’Unione europea, chiamata a scegliere tra subalternità e autonomia strategica. Le guerre in Ucraina e in Medio Oriente sono dunque lette come manifestazioni di una più ampia crisi dell’ordine giuridico internazionale.

2. La vicenda narrata da Tucidide nel *Dialogo tra gli Ateniesi e i Melii* è uno degli episodi più celebri e densi di significato de *La guerra del Peloponneso*.<sup>11</sup>

I fatti sono noti. Atene è una potenza marittima all'apice della propria forza; Melo, una piccola isola dell'Egeo, colonia spartana ma rimasta neutrale. Proprio questa neutralità costituisce agli occhi degli Ateniesi un problema politico: l'esistenza di uno spazio eccessivamente autonomo all'interno dell'area di influenza ateniese rischia di incrinare l'autorità imperiale e di incoraggiare altre città a sottrarsi al suo dominio.



Fig. 1.: Melo durante la Guerra del Peloponneso  
(Fonte: Wikimedia Commons, "Melos, Sparta and Athens 416 BCE", CC BY-SA 4.0)

Tucidide sceglie di raccontare l'episodio in una forma del tutto peculiare, rinunciando alla narrazione tradizionale e presentando l'incontro tra le parti come un dialogo diretto, privo di commenti dell'autore o di appelli emotivi. È una scelta che conferisce al testo un carattere quasi teatrale: il dialogo non è solo cronaca di un

---

<sup>11</sup> Cfr. TUCIDIDE, *Il dialogo dei Melii e degli Ateniesi*, Venezia, 1991, estratto da *La guerra del Peloponneso* (libro V, vv. 84-116).

negoziato fallito, ma una chiave interpretativa attraverso la quale vengono messi a confronto due modi radicalmente diversi di concepire la politica.

Gli Ateniesi impongono sin dall’inizio le regole del discorso. Rifiutano ogni riferimento alla giustizia in senso morale o astratto e affermano che il diritto ha senso solo tra soggetti di forza equivalente. Laddove esiste una sproporzione di potere, sostengono, l’unico criterio realistico è la necessità: i forti fanno ciò che possono, i deboli subiscono ciò che devono. In questa prospettiva, la neutralità dei Melii è una posizione inammissibile, perché l’impero non può tollerare spazi di ambiguità. La clemenza non è una virtù politica, bensì una debolezza; ciò che conta non è il singolo caso, ma l’esempio che esso fornisce agli altri sudditi.

Dal canto loro, i Melii – di fronte agli argomenti degli Ateniesi – tentano una difesa disperata ma dignitosa. Invocano il diritto dei neutrali, confidano nell’aiuto di Sparta, fanno appello alla giustizia, alla fortuna e persino agli dèi. Tuttavia, ogni loro argomento viene smontato dagli Ateniesi con una logica implacabile. La speranza viene descritta come una cattiva consigliera politica, utile solo a chi non ha altro al quale aggrapparsi. Gli dèi – dicono gli Ateniesi – favoriscono semmai chi esercita il potere; gli alleati intervengono solo quando è nel loro interesse; la giustizia non protegge chi è strutturalmente più debole.

Il fallimento del negoziato conduce all’esito finale: l’assedio di Melo, la sua conquista, l’uccisione di tutti gli uomini adulti e la riduzione in schiavitù di donne e bambini. Tucidide registra questi eventi con estrema sobrietà, in tono asettico, senza commenti morali. Eppure, proprio il contrasto tra la razionalità fredda del dialogo e la brutalità dell’esito produce un effetto tragico di grande potenza.

È qui che emerge il senso profondo del brano, spesso frainteso. Tucidide non sta celebrando la legge del più forte né fornendo una giustificazione teorica del realismo politico, come pure è stato sostenuto<sup>12</sup>. Al contrario, egli mette in scena la

---

<sup>12</sup> Sul rapporto della scuola realista delle relazioni internazionali con Tucidide, cfr. CESA, *Le ragioni della forza. Tucidide e la teoria delle relazioni internazionali*, Bologna, il Mulino, 1994.

degenerazione morale ma anche politica della potenza egemone, mostrando come una razionalità interamente fondata sulla forza e sulla minaccia finisca per distruggere se stessa. Non è un caso che, pochi anni dopo, Atene sarà travolta dal disastro della spedizione in Sicilia: il dialogo di Melo appare così, retrospettivamente, come un momento rivelatore della *hybris* imperiale ateniese.

Lungi dal dimostrare l'irrelevanza del diritto nelle relazioni internazionali, il testo tucidideo segnala piuttosto l'inidoneità della grammatica della pura forza ad assicurare quelle esigenze di certezza e prevedibilità nelle interazioni fra le collettività che possono invece essere più efficacemente soddisfatte in modalità giuridiche. Il diritto non scompare, dunque: viene respinto, piegato, talvolta persino mortificato, ma proprio il tentativo di farne a meno ne conferma la presenza e il peso. In questo senso, Tucidide non è il fondatore di una lettura deterministica e cinica della politica di potenza, ma tutt'al più il suo più lucido problematizzatore.

Come ha sottolineato Virgilio Ilari, il Dialogo dei Melii e degli Ateniesi è divenuto nella retorica politica e strategica statunitense una sorta di passaggio-feticcio, isolato dal contesto complessivo de *La Guerra del Peloponneso* e caricato di un valore paradigmatico sproporzionato. La vicenda di Melo viene così trasformata nella prova testuale dell'idea secondo la quale, nei rapporti internazionali, il diritto non conterebbe nulla di fronte alla forza. In realtà, osserva Ilari, questo episodio dice molto più sugli usi contemporanei di Tucidide che non su Tucidide stesso: esso non esaurisce né riassume la sua riflessione, ma costituisce uno dei molti momenti – tragici e controversi – di una narrazione assai più articolata, nella quale la guerra non è mai ridotta a una legge naturale ineluttabile, bensì ricostruita attraverso decisioni politiche, calcoli, errori e responsabilità storiche concrete.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Cfr. ILARI, *Thucydides' Traps. The Peloponnesian War in American Political Rhetoric and in Senior Military Education*, in IORI – MATIJAŠIĆ (cur.), *Thucydides in the "Age of Extremes" and Beyond. Academia and Politics*, Newcastle-Venice, 2022, History of Classical Scholarship, Supplementary Volume 5, p. 263 e ss.

La manipolazione del pensiero tucidideo – operata soprattutto nella cultura strategica e internazionalistica statunitense – non costituisce peraltro una ingenuità o un fraintendimento innocente, ma risponde a obiettivi politici e ideologici ben precisi. In particolare, il genere letterario relativo alla c.d. “trappola di Tucidide”<sup>14</sup> è funzionale allo sviluppo di una *rappresentazione geopolitica* nel significato tecnico del termine.<sup>15</sup> Una rappresentazione la quale ha almeno tre obiettivi: descrivere la guerra e la competizione muscolare in ambito internazionale come esiti quasi inevitabili di leggi storiche, sottraendole alla responsabilità della decisione politica; legittimare l’egemonia americana attraverso la sua identificazione con Atene, quest’ultima raffigurata nei termini di “guerriero democratico”; formare *élite* civili e militari, abituandole a pensare il conflitto e le ragioni della forza come condizione strutturale dell’ordine internazionale.

Sulla stessa linea di Virgilio Ilari si colloca anche l’analisi di Luca Iori, secondo il quale assumere Tucidide come depositario di regolarità trans-storiche del comportamento politico (e in particolare della centralità della deterrenza preventiva) finisce per impoverire la comprensione del mondo antico e al tempo stesso per semplificare la rappresentazione di quello contemporaneo. Semmai, il dialogo tra Melii e Ateniesi rivela i limiti strutturali della minaccia come strumento di governo imperiali. In questo caso, infatti, l’esibizione della forza non produce sottomissione,

---

<sup>14</sup> Al riguardo sono significative alcune dichiarazioni di Xi Jinping ([https://english.www.gov.cn/news/202411/17/content\\_WS6739500bc6d0868f4e8ed13f.html](https://english.www.gov.cn/news/202411/17/content_WS6739500bc6d0868f4e8ed13f.html)). Secondo l’attuale presidente cinese, la c.d. “trappola di Tucidide” – l’idea ossia che l’impetuosa ascesa di una potenza emergente renda inevitabile un conflitto armato con la potenza di *status quo* – non rappresenta un destino storico ineluttabile. La ridefinizione in atto degli equilibri fra Stati Uniti e Cina può essere invece governata attraverso una cooperazione responsabile e il dialogo. La “trappola di Tucidide” è stata elaborata nel 2012 da ALLISON, *Thucydides’s Trap Has Been Sprung in the Pacific*, in *Financial Times*, 21/8/2012.

<sup>15</sup> Le rappresentazioni geopolitiche sono una delle fondamentali categorie analitiche impiegate dai filoni della geopolitica francese, critica e umanistica. Esse rimandano a una serie di costruzioni simboliche e discorsive (immaginari, miti, narrazioni, *etc.*), fondate su operazioni di ingegneria storiografica e geografica e, più in generale, su una rielaborazione selettiva di verità parziali. Uno dei compiti della geopolitica è svelare come tali costruzioni vengano usate dagli attori al fine di mobilitare l’opinione pubblica interna e generare consenso a livello internazionale. In argomento, cfr., fra gli altri, LOYER, *Géopolitique: Méthodes et concepts*, Malakoff, 2019, tr. it.: *Geopolitica. Metodi e concetti*, Torino, Utet, 2023, spec. p. 25 e ss.

ma semmai irrigidisce l'avversario e conduce a un esito estremamente costoso per la potenza egemone. A ben riflettere, infatti, il prolungarsi dell'assedio oltre le attese obbliga Atene a impegnare risorse militari ed economiche sproporzionate rispetto al valore strategico dell'isola, tanto più che con la loro neutralità i Melii avevano escluso una posizione di ostilità nei confronti degli Ateniesi.<sup>16</sup> Più in generale, la vicenda mostra come in Tucidide il *coercive bargaining* (negoziato per pressione) possa fallire proprio perché ignora la dimensione politica, simbolica e decisionale degli attori più deboli, contribuendo all'*escalation* del conflitto anziché alla stabilizzazione dell'ordine.<sup>17</sup>

Se proprio si vuole insistere su una rilettura in chiave contemporanea, più che al realismo, la vicenda di Melo sembrerebbe quasi aprire la strada alla geopolitica umanistica, ossia a quei filoni del pensiero geopolitico che non esauriscono l'analisi delle rivalità di potere nell'esame di indici quantitativi di potenza, ma che tentano di spiegare i conflitti alla luce del c.d. "fattore umano": un insieme di parametri culturali, storici, antropologici, psicosociali non misurabili quantitativamente ma che risultano decisivi per comprendere come una collettività pensa e si pensa nel mondo e nella storia.<sup>18</sup>

Ha scritto Massimo Luciani nella sua rilettura del dialogo fra Melii e Ateniesi che non è la morale a poterci salvare dalle prevaricazioni del più forte, «ma il diritto, solo il diritto. Eppure, lo stesso diritto non sarebbe efficace se non avesse a sua volta il presidio della forza: il diritto limita il forte solo a condizione ch'egli vi si assoggetti ed egli vi si assoggetta solo se non può farne a meno».<sup>19</sup> Rispetto a questa

---

<sup>16</sup> Come ricorda Canfora, quella ateniese doveva essere una rapida spedizione punitiva. Non era stata invece messa in preventivo la dura e ostinata resistenza militare dei Melii: cfr. CANFORA, *La grande guerra del Peloponneso. 447-394 a.C.*, Roma-Bari, Laterza, 2024, p. 163 e ss.

<sup>17</sup> Cfr. IORI, *Usi e abusi di Tucidide*, in *Limes*, 12, 2024, p. 133 e ss.

<sup>18</sup> È questo in particolare l'approccio seguito dalla rivista *Limes*, uno dei più importanti luoghi di riflessione geopolitica in Italia (cfr. ad esempio il volume 8/2019 dal titolo "*Il fattore umano*"). Sul "fattore umano" e la geopolitica umanistica, cfr. DE RUVO (a cura di), *Storia e filosofia della geopolitica. Un'antologia*, Roma, Carocci, 2024, pp. 38 e 47.

<sup>19</sup> Cfr. LUCIANI, *Ateniesi e Melii. Oggi*, in *Passaggi costituzionali*, 1, 2025, p. 13 e ss. e spec. p. 20.

annotazione di Luciani, vi sarebbe da chiedersi se la scelta degli uomini di cooperare in forme giuridiche per trasformare la forza in potere affidabile e prevedibile non risponda in realtà ad un principio morale. E dunque, se almeno su questo punto, non debba essere riconosciuta la connessione fra diritto e morale.<sup>20</sup> Tuttavia, un tale interrogativo sconfinerebbe ben oltre il perimetro di questo contributo. Assai più modestamente proverò a dimostrare che l’illusione del forte di poter fare a meno del diritto si fonda su un tragico errore di calcolo.

3. Per confutare la tesi dell’irrelevanza del diritto nell’ambito della competizione di potenza mi appoggerò a quattro argomenti.

Il primo argomento può essere sintetizzato come segue: nello scenario geopolitico contemporaneo, la norma giuridica entra sempre (o quasi sempre) nel processo decisionale dell’attore internazionale che decide di violarla. Infatti, la violazione è generalmente preceduta da un’analisi costi-benefici relativa al potenziale danno reputazionale che da essa può derivare.

Questa ipotesi è confermata da una pluralità di indizi empirici, quali l’investimento in strutture e competenze giuridiche specialistiche all’interno degli apparati di *intelligence* e di sicurezza nonché, soprattutto, il ricorso sistematico ad argomenti giuridici e interpretazioni alternative della norma violata per giustificare la violazione compiuta.<sup>21</sup>

Basti ricordare il discorso di Vladimir Putin del 24 febbraio 2022, nel quale la violazione dell’integrità territoriale dell’Ucraina veniva giustificata sulla base dell’art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Precisamente, il Presidente della Federazione russa invocava il diritto alla legittima difesa collettiva a seguito di una “richiesta di

---

<sup>20</sup> Che la cooperazione chiami in causa un principio morale è affermato ad esempio da VIOLA – ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*<sup>6</sup>, cit., p. 56 e ss.

<sup>21</sup> A testimonianza dell’importanza delle competenze giuridiche specialistiche all’interno degli apparati di *intelligence*, cfr. il volume monografico dedicato al geodiritto da parte di *Gnosis* (2/2020), rivista edita dal Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. Ulteriori spunti di riflessione in CASTELLUCCI, *Geodiritto, cinque anni dopo*, in *Gnosis*, 2025, p. 1 e ss.

assistenza” da parte delle autoproclamate Repubblica Popolare di Donetsk (DPR) e Repubblica Popolare di Luhansk (LPR). Il punto qui non è l’implausibilità di tali argomentazioni. Ciò che rileva dal punto di vista teorico è che l’uso della forza non è stato rivendicato come un atto puramente extra-giuridico, ma è stato inquadrato all’interno di una struttura di giustificazione normativa: ciò dimostra che il vincolo verso l’ordinamento internazionale nel suo complesso continua a trovare riconoscimento anche quando singole sue norme vengono strumentalizzate o apertamente forzate.

Oppure si pensi all’invasione dell’Iraq durante la II Guerra del Golfo. Gli Stati Uniti non si sono limitati a ricorrere alla forza, ma hanno tentato di giustificare giuridicamente l’intervento, presentando al Consiglio di sicurezza dell’ONU prove sull’esistenza di armi di distruzione di massa e richiamando le precedenti risoluzioni contro il regime iracheno. Il fatto che tali prove si siano poi rivelate false e manipolate non smentisce, ma anzi conferma la presenza del diritto: se esso fosse davvero irrilevante, non vi sarebbe stato alcun bisogno di costruire una narrazione giuridica a sostegno dell’uso della forza. Paradossalmente, la manipolazione del diritto presuppone il riconoscimento della sua forza simbolica e normativa.

Insomma, per dirla con Tosi, «tutto considerato, (...) noi restiamo ancora dell’opinione che il furto, anche il furto reiteratosi nella sonnacchiosa inefficienza del gendarme, sia cosa diversa dall’abrogazione del diritto di proprietà».<sup>22</sup>

Questi esempi di interpretazioni strumentali finalizzate a minimizzare i danni reputazionali derivanti dalla violazione della norma giuridica rientrano all’interno della più ampia famiglia di tecniche di *lawfare*, concetto elaborato in ambito strategico-militare per designare l’uso del diritto come “arma di guerra” (*law as a weapon of war*). In questa prospettiva, il ricorso al *lawfare* – lungi dal segnalare

---

<sup>22</sup> Cfr. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 6.

l'irrelevanza del diritto – ne conferma al contrario la sua persistente capacità di incidere sui calcoli degli attori internazionali.<sup>23</sup>

4. Se è vero che l'attore internazionale tiene sempre conto delle norme giuridiche quando decide di violarle, non è necessariamente vero il contrario: come hanno evidenziato i costruttivisti, la scelta di conformarsi allo standard di condotta prescritto da una norma giuridica non è sempre il risultato di un calcolo costi-benefici. Talvolta, alcune norme giuridiche sono interiorizzate a un livello così profondo che l'attore internazionale non si pone neppure il problema se conformarsi o violarle.

Per illustrare questo punto, Alexander Wendt ricorre all'esempio delle Bahamas: perché mai una superpotenza nucleare come gli Stati Uniti dovrebbe rispettare la sovranità di uno Stato sostanzialmente indifeso come le Bahamas? Un argomento fondato sull'interesse egoistico suggerirebbe che il danno reputazionale derivante dall'invasione delle Bahamas supererebbe i vantaggi della loro conquista. Tuttavia, secondo Wendt, questo argomento non è del tutto convincente, poiché è estremamente improbabile che i decisori politici statunitensi abbiano mai intrapreso un simile calcolo razionale. La tesi di Wendt è che l'indipendenza delle Bahamas derivi da un'interiorizzazione delle norme del diritto internazionale sulla sovranità a un livello così profondo che persino una superpotenza finisce per definire i propri interessi di conseguenza.<sup>24</sup>

In definitiva, le istituzioni – tra le quali i costruttivisti annoverano anche il diritto – contribuiscono a definire modelli culturali di comportamento e a

---

<sup>23</sup> Il termine viene coniato dal generale statunitense Charles J. Dunlap Jr., il quale ha definito il lawfare come «uso del diritto come mezzo per realizzare un obiettivo militare». Secondo Dunlap, dunque, il diritto entra nel conflitto non solo come vincolo, ma innanzitutto come terreno di manovra e, talvolta, come arma: cfr. DUNLAP, *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts*, in *Humanitarian Challenges in Military Intervention*, Carr Center for Human Rights Policy, Harvard University, 2001, p. 1 e ss.

<sup>24</sup> Cfr. WENDT, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, CUP, 1999, tr. it.: *Teoria sociale della politica internazionale*, Milano, V&P, 2007.

promuovere visioni del mondo condivise, così finendo per strutturare «non solo gli incentivi esterni ma anche gli obiettivi fondamentali e talvolta le stesse identità degli attori».<sup>25</sup> Ne consegue che le istituzioni influiscono, prima ancora che sul perimetro di ciò che gli attori *possono* o *non possono* fare, su cosa *vogliono* fare e, in ultima battuta, su chi sono. Man mano, dunque, che determinate pratiche giuridiche culturali si fanno *routine*, esse assumono «l'aspetto di abitudini e disposizioni, entrano a far parte dello sfondo cognitivo condiviso e, di conseguenza, non sono più oggetto di calcolo razionale, ma vengono date per scontate».<sup>26</sup>

Va da sé che nessuna interiorizzazione è irreversibile. Tuttavia, proprio quando la stabilità delle pratiche e delle aspettative condivise entra in crisi, l'attore internazionale avverte la necessità di tornare a tematizzare giuridicamente il proprio comportamento, usando in modo selettivo argomenti giuridici per contenere i costi reputazionali di condotte altrimenti difficilmente difendibili.

5. Tuttavia, non è necessario aderire al costruttivismo per riconoscere un ruolo al diritto nella cornice della competizione di potenza. Anche in una prospettiva realista è possibile pervenire alla medesima conclusione una volta preso atto del fatto che il grado medio di osservanza del diritto in ambito internazionale è largamente superiore a quello della sua violazione.

Infatti, come ha scritto uno dei più influenti studiosi di diritto internazionale, lo statunitense Louis Henkin, *quasi* tutti i paesi rispettano *quasi* sempre *quasi* tutte le norme internazionali.<sup>27</sup> Certo: in quel «quasi» – nel quale generalmente si gioca l'alternativa drammatica fra la guerra e la pace – si concentrano tutti i principali nervi scoperti del diritto internazionale. Ciò non toglie che un ordinamento giuridico

---

<sup>25</sup> Così ANDREATTA – CLEMENTI – COLOMBO – KOENIG-ARCHIBUGI – PARSI, *Relazioni internazionali*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 179.

<sup>26</sup> Cfr. WENDT, *Teoria sociale della politica internazionale*, cit., p. 420.

<sup>27</sup> «*Almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time*»: così HENKIN, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, New York, Columbia University Press, 1979, p. 47.

internazionale esista e permei quotidianamente la vita non solo degli Stati, ma anche delle persone. Basti pensare, banalmente, ad un viaggio aereo internazionale: l'intera esperienza di volo di un passeggero è resa possibile da norme internazionali (protocolli di sicurezza, acquisto di beni nelle zone franche aeroportuali, regole sulle comunicazioni radio, standard tecnici degli aeromobili, *etc.*). Mentre dunque i “fallimenti” del diritto internazionale fanno quasi sempre notizia, i suoi “successi” sono invisibili e routinari.

E del resto, se il rispetto del diritto internazionale non fosse la regola, l'intero edificio delle relazioni fra gli Stati risulterebbe semplicemente impraticabile. La diplomazia ordinaria presuppone il rispetto di norme condivise, a partire dalle regole sulla rappresentanza e sull'immunità; il commercio internazionale richiede prevedibilità degli impegni assunti, tutela degli scambi e tendenziale stabilità dei regimi tariffari; la cooperazione tecnica e scientifica esige affidamento reciproco, standard comuni e continuità degli obblighi; persino la gestione delle controversie – incluse quelle politicamente più conflittuali – necessita di procedure giuridiche riconosciute. In assenza di un elevato grado di osservanza del diritto internazionale, ciascuna di queste pratiche dovrebbe essere rinegoziata caso per caso, sotto la costante minaccia dell'arbitrio e della forza. Ciò risulterebbe del tutto irrazionale e antieconomico, perché i costi necessari a rendere ogni singola interazione minimamente sicura e affidabile – in termini di verifica preventiva, garanzie, deterrenza e gestione del rischio di defezione – finirebbero sistematicamente per superare i benefici attesi della cooperazione stessa. In altre parole, la competizione fra Stati si trasformerebbe in una sequenza di scambi ad alta incertezza, incapaci di produrre stabilità, accumulazione di vantaggi e pianificazione nel medio-lungo periodo.

È emblematico che il terzo degli argomenti che mi propongo di introdurre in questo contributo (il grado medio di osservanza del diritto nell'ambito della competizione di potenza è superiore a quello della sua violazione) non sia stato

formulato da un costruttivista o da uno studioso di impronta liberale, bensì da Hans Morgenthau, la figura forse più iconica del realismo politico internazionale. Morgenthau aveva iniziato la sua carriera accademica nel campo del diritto internazionale, salvo poi prenderne le distanze per fondare negli Stati Uniti una nuova disciplina (le *International Relations*)<sup>28</sup>. Alla base delle sue “dimissioni” da giurista vi fu, con ogni evidenza, la progressiva maturazione di un atteggiamento di disincanto nei confronti del “posto” che il diritto occupa nella competizione di potenza: «non potrebbe esistere» – annota Morgenthau – «un sistema di applicazione della legge più debole e primitivo di questo, poiché esso consegna il rispetto delle norme alle vicissitudini della distribuzione della potenza tra chi viola la legge e chi è vittima di quella violazione». Da questo punto di vista, il diritto internazionale sconta alcuni vizi d’origine: il carattere decentrato sia in sede di formazione della regola, sia in sede di applicazione, il difetto di *enforcement*, la sua imprecisione. Tuttavia, per quanto primitivo, per Morgenthau un ordinamento giuridico internazionale esiste ed esso deriva la sua forza dalla convergenza di interessi fra i membri di un sistema anarchico rispetto alla necessità di realizzare un clima di reciproco affidamento, soprattutto in relazione al rispetto degli accordi presi: «la maggior parte delle regole di diritto internazionale» – scrive ancora Morgenthau – «formulano in termini giuridici questi interessi, identici o complementari». E in fondo, la situazione del diritto internazionale appare «meno cupa» di quello che si potrebbe pensare: normalmente il diritto internazionale viene volontariamente rispettato malgrado la debolezza del suo sistema di applicazione. Problemi gravi si manifestano piuttosto in relazione a «pochi casi importanti», vitali per gli interessi nazionali, nell’ambito dei quali è il fattore di potenza a determinare il successo o

---

<sup>28</sup> Sull’itinerario intellettuale di Morgenthau, cfr. KOSKENNIEMI, *The gentle civilizer of nations: the rise and fall of international law 1870-1960*, New York, CUP, 2001, tr. it.: *Il mite civilizzatore delle nazioni. Ascesa e caduta del diritto internazionale 1870-1960*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 533 e ss.; ZAMBERNARDI, *I limiti della potenza. Etica e politica nella teoria internazionale di Hans J. Morgenthau*, Bologna, il Mulino, 2010.

l’insuccesso della norma internazionale.<sup>29</sup> Casi decisivi, per usare un linguaggio schmittiano.

Insomma, per Morgenthau il carattere anarchico del sistema internazionale – lungi dal testimoniare l’irrilevanza del fenomeno giuridico internazionale – ne conferma *a fortiori* la necessità. Proprio perché c’è l’anarchia è indispensabile individuare una tecnica in grado di assicurare la stabilità e la prevedibilità delle interazioni. Qui torniamo al punto di partenza con il quale abbiamo aperto il nostro contributo: tanto in ambito interno, quanto in campo internazionale, il diritto è una tecnologia di cooperazione finalizzata a sottrarre le vicende umane all’incertezza.

Ma non è tutto. In qualsiasi ramo dell’ordinamento giuridico, il “fallimento” di una norma è parte integrante e fisiologica dell’esperienza giuridica. Negli Stati Uniti, per esempio, vengono commessi poco meno di 20.000 omicidi l’anno e circa un caso su due rimane senza autore identificato o arrestato.<sup>30</sup> Eppure, malgrado numeri così allarmanti, chi oserebbe mai mettere in discussione la giuridicità delle norme penali che in questo paese puniscono il reato di omicidio? Del resto, un ordinamento nel quale i singoli precetti fossero tutti assistiti da una granitica effettività – senza conoscere il momento della violazione non sanzionata – aprirebbe la strada ad un mondo post-giuridico, una sorta di stato di natura rovesciato governato in prevalenza da altri codici (l’amore, l’empatia, il sentimento di immedesimazione, *etc.*). Questo paradosso (“troppo diritto = meno diritto”) non vuole essere certo una apologia della violazione della norma giuridica. Piuttosto, esso dovrebbe incoraggiare il giurista e il comune cittadino a sviluppare, anche in ambito internazionale, un rapporto maggiormente “pacificato” con i fallimenti del diritto. Perché è proprio il rischio del

---

<sup>29</sup> Cfr. MORGENTHAU, *Politics among nations: the struggle for power and peace* (1948), New York, McGraw-Hill, 1985, tr. it.: *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace* (1948), Bologna, il Mulino, 1997, p. 359 e ss. e spec. p. 364 e pp. 377-379.

<sup>30</sup> Sul tasso di risoluzione (*clearance rate*) degli omicidi negli Stati Uniti, cfr. <https://www.newsnationnow.com/crime/nearly-half-of-all-us-murders-go-unsolved-data-shows/>.

fallimento che permette di cogliere e apprezzare il valore e significato dei suoi successi.<sup>31</sup>

6. Vengo ora al quarto argomento: il sistema di incentivi che condizionano l'osservanza della norma giuridica internazionale varia in funzione della "taglia" dell'attore: superpotenza, grande potenza, potenza media, piccola potenza.<sup>32</sup>

Un interesse strutturale a consolidare il ruolo del diritto come regolatore delle relazioni internazionali accomuna innanzitutto le c.d. *middle powers*. Infatti, nell'attuale contesto tecnologico-militare, gli Stati di fascia media non possono ricorrere alla violenza per far valere le proprie ragioni nei confronti delle *potenze established*. In passato, coalizioni di medie potenze avevano sconfitto militarmente attori con proiezioni egemoniche e ridefinito le gerarchie di potenza. Basti pensare alle battaglie di Salamina e di Lepanto. Oggi, nella *nuclear era*, ciò non è più possibile, quanto meno in relazione a conflitti che potrebbero essere percepiti come esistenziali da parte delle superpotenze nucleari. Anticipo una potenziale obiezione: le medie potenze possono pur sempre usare con successo la forza contro attori di taglia inferiore. Questo è certamente vero. Tuttavia, una volta "sdoganata" la violenza verso il basso verrebbe altresì legittimata quella esercitata dall'alto, esponendo così le stesse medie potenze all'arbitrio delle superpotenze. In una dinamica di razionalità strategica – e a meno che tali paesi non siano in grado di dotarsi in futuro di una propria deterrenza nucleare – le medie potenze possono soltanto continuare ad insistere sul potenziamento del ruolo del diritto in ambito

---

<sup>31</sup> Secondo parte della dottrina, il diritto internazionale starebbe subendo una deliberata e sistematica pressione trasformativa da parte di un gruppo di paesi (in primo luogo gli Stati Uniti) finalizzata a recuperare nuovi e ben più ampi margini di legalità per l'uso della forza nelle relazioni internazionali. Ciò porterebbe a rivedere la classica dicotomia conforme/non conforme per valutare in maniera più approfondita la capacità di queste nuove interpretazioni di sostituirsi alle attuali regole del diritto internazionale dei conflitti armati: cfr. BARGIACCHI, *Possibili ripercussioni per l'ordine giuridico-valoriale internazionale della seconda presidenza Trump*, in *DPCE online*, 1, 2025, XI ss.

<sup>32</sup> Sulle possibili strategie di classificazione delle potenze, cfr. VALIGI, *Le medie potenze. Teoria e prassi in politica estera*, Milano, V&P, 2017.

internazionale. Tale tesi trova precisi riscontri empirici: come ho provato a dimostrare in altra sede, le clausole di autolimitazione del diritto interno rispetto all'apparato normativo e istituzionale della società internazionale sono concentrate all'interno delle Costituzioni delle medie e piccole potenze, mentre le superpotenze evitano volutamente di autovincolarsi costituzionalmente al rispetto del diritto internazionale.<sup>33</sup>

Ciò non significa che anche le superpotenze non abbiano interesse a fare affidamento sul diritto. Significa piuttosto che esse lo fanno per ragioni diverse da quelle delle medie potenze. In quest'ottica occorre distinguere fra due ipotesi differenti: da un lato, le relazioni tra superpotenze rivali appartenenti a blocchi contrapposti; dall'altro, i rapporti tra lo Stato-guida di un blocco politico-internazionale e i suoi alleati minori.

Muovendo dalla prima ipotesi, le superpotenze nucleari condividono alcuni interessi comuni che li contrappongono ai loro stessi alleati e, più in generale, agli attori di taglia inferiore. È il caso, ad esempio, del regime di non proliferazione nucleare: impedire giuridicamente l'accesso di nuovi Stati all'arma nucleare non solo consente a questi paesi di conservare un vantaggio comparato, ma permette altresì di ridurre l'imprevedibilità legata al suo eventuale utilizzo da parte di altri attori – a maggior ragione se non statuali – spesso considerati poco razionali e affidabili.

Peraltro, anche quando le superpotenze non condividono interessi sostanziali, esse hanno comunque un incentivo strutturale a giuridicizzare alcuni aspetti della loro rivalità, al fine di rendere prevedibile il comportamento dell'avversario e prevenire *escalation* involontarie. Basti pensare all'Accordo fra Stati Uniti e Unione sovietica sulla prevenzione degli incidenti in alto mare del 1972 (INCSEA), il quale introduceva specifici protocolli di comunicazione volti a ridurre l'ambiguità di potenziali segnali ostili.

---

<sup>33</sup> Cfr. IBRIDO, *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*, Bologna, il Mulino, 2025, p. 207 e ss.

Quanto alla seconda ipotesi, la creazione di infrastrutture normative, istituzionali e procedurali è oggetto di appositi “scambi” fra lo Stato-guida e gli Stati secondari alleati. Il punto è stato colto in particolare da Ikenberry, secondo il quale lo Stato-guida – accettando tali infrastrutture – rinuncia a parte dei “dividendi” derivanti dal suo primato, che decide di esercitare all’interno di una cornice giuridico-istituzionale anziché in maniera coercitiva e illimitata. In compenso, lo Stato-guida risparmia il proprio potere di coercizione militare, il quale – per quanto superiore – si esporrebbe in ogni caso a costi ed incertezze. La superpotenza consegue così una stabilizzazione del proprio primato, il quale viene reso più legittimo, routinario e soprattutto duraturo. Sul versante opposto, gli Stati secondari alleati traggono vantaggio da «un’autolimitazione credibile e istituzionalizzata» dell’esercizio del potere da parte dello Stato-guida, con il quale evidentemente non possono competere militarmente. In una logica *win-win*, entrambe le parti finiscono così per ottenere di più di quanto avrebbero ricavato agendo all’interno di un ordine basato sulla costante minaccia dell’uso arbitrario e indiscriminato della violenza. Secondo Ikenberry, l’articolato apparato normativo-istituzionale della NATO rappresenterebbe il caso paradigmatico di questi scambi, dando vita ad un modello intermedio fra i due paradigmi tradizionali, ossia l’equilibrio di potenza e l’egemonia.

Appare particolarmente significativo ai nostri fini che, valorizzando volutamente un’analogia con l’ordinamento interno, Ikenberry abbia definito questa “terza via”, questa forma di egemonia temperata, con il termine *constitutionalism*.<sup>34</sup>

7. - 7.1. L’America di Trump – con il suo disprezzo per i vincoli giuridici costituzionali ed internazionali tesi a trasformare la forza in potere affidabile e prevedibile – individua, per molti aspetti, un “caso limite”. E proprio per questo appare interessante verificare, alla luce di questo caso peculiare, la tenuta della

---

<sup>34</sup> Cfr. IKENBERRY, *After Victory. Institutions, strategic restraint and the rebuilding of order after major wars*, Princeton, PUP, 2001, tr. it.: *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della moderazione e ricostruzione dell’ordine internazionale dopo le grandi guerre*, Milano, V&P, 2003.

precedente griglia interpretativa che abbiamo proposto sul rapporto fra forza e diritto.

Per comodità espositiva è necessario esaminare separatamente il “fronte interno” e quello “esterno”, sottolineando tuttavia fin da ora che i due livelli si condizionano reciprocamente.

Sul versante dell’ordinamento interno, proprio nella patria della libertà di espressione, istituzioni universitarie, ricercatori e studenti non sono più in grado di prevedere se e in che misura l’esercizio del diritto di critica nonché della libertà d’insegnamento possa tradursi in sanzioni dirette (come, ad esempio, la revoca dei visti o borse di studio) o indirette (taglio dei finanziamenti a programmi considerati politicamente non allineati al Governo federale). A ciò occorre aggiungere che la progressiva normalizzazione del conflitto di interessi e la conseguente privatizzazione informale dell’esercizio del potere pubblico stanno rendendo l’azione del governo sempre meno impersonale, controllabile e prevedibile. Basti pensare alla mancata dismissione degli interessi economici privati del Presidente; al ricorso a canali decisionali informali all’interno della sua cerchia familiare e personale, formata da soggetti che sfuggono peraltro a qualsiasi meccanismo di *accountability*; alle pressioni sull’amministrazione della giustizia e all’uso del potere di grazia in favore di alleati politici; all’utilizzo di proprietà riconducibili al Presidente per attività connesse alla funzione pubblica.<sup>35</sup>

Anche in considerazione di queste e altre non meno gravi trasformazioni, il trumpismo è stato accusato di aver innescato un potenziale processo di involuzione democratica. Si tratta di una critica pienamente comprensibile, la quale intercetta timori reali, che ho anch’io in precedenza condiviso. Tuttavia, una riflessione più distesa e meditata – ma non per questo meno amara – mi ha progressivamente

---

<sup>35</sup> Per un bilancio più completo, cfr. CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali. Diritto – Economia – Geopolitica*, cit., p. 81 e ss.

condotto alla conclusione che tale interpretazione pecchi, allo stesso tempo, per *eccesso* e per *difetto*.

Per *eccesso*, in quanto gli Stati Uniti hanno sempre avuto un “lato oscuro” dal quale non si sono mai liberati e del quale il trumpismo costituisce soltanto un acceleratore, la punta di un *iceberg* se si preferisce. Per *difetto*, perché lo scenario in atto potrebbe prefigurare non già una torsione illiberale, bensì il prodromo di una crisi assai più profonda dell’ordine giuridico della convivenza.

Vediamo innanzitutto perché – per alcuni aspetti – quella americana era una democrazia incompiuta o di facciata già prima di Trump (con conseguente necessità di relativizzare l’inquadramento della fase attuale nei termini di una torsione illiberale).

Nelle nostre università insegniamo che uno Stato costituzionale di democrazia pluralista è molto di più di un ordinamento nel quale è riconosciuto a tutti il diritto di voto. Del resto, il suffragio universale è presente anche nelle c.d. democrazie illiberali e in molti regimi apertamente autoritari. Uno Stato costituzionale di democrazia pluralista non si limita a far votare le persone, ma assicura le condizioni di un leale processo di competizione politica all’interno di un sistema autenticamente pluralistico. Un sistema che è pluralistico proprio perché la differenza e il dissenso non sono considerati un limite bensì come un segno di vitalità di una società politica fondata, fra l’altro, sulla dignità della persona.

Ebbene, può essere considerato autenticamente democratico un paese nel quale viene garantito costituzionalmente il diritto di portare armi ma dove al contempo non è assicurato un livello minimo e universalistico di assistenza sanitaria? Un paese che conosce una concentrazione di potere economico, mediatico e tecnologico-militare senza precedenti? Un paese caratterizzato da gravi diseguaglianze razziali di fatto? Un paese che conserva, in parte significativa del suo territorio, il potere di condannare a morte i propri cittadini? Un paese nel quale il trasferimento illegale di un imputato di fronte ad un giudice – eventualmente anche

a seguito di un suo rapimento all'estero – non priva quest'ultimo del suo potere di processarlo (c.d. dottrina Ker-Frisbie)?

Ma anche a voler rimanere sul diritto di voto, segnalo che l'esercizio di tale diritto non gode affatto di buona salute negli Stati Uniti:<sup>36</sup> esso è circondato da una serie di vincoli procedurali che, lungi dall'essere neutrali, incidono in modo selettivo sull'effettiva possibilità del suo esercizio. Requisiti di identificazione particolarmente stringenti, la dislocazione strategica dei seggi elettorali, le periodiche “purghe” delle liste elettorali finiscono per colpire in misura sproporzionata i gruppi sociali più vulnerabili, a partire dalle minoranze razziali e dai cittadini economicamente svantaggiati.

Dunque, per esemplificare: si immagini un cittadino americano di colore miracolosamente sopravvissuto in una scuola o in un supermercato ad una sparatoria (che io sappia negli Stati Uniti ci sono oltre 40.000 morti l'anno legati alle armi da fuoco, più o meno come i militari caduti nei primi due anni di guerra in Ucraina); che, a causa del colore della sua pelle, nel corso di una successiva manifestazione di protesta contro la commercializzazione di armi rimanga vittima di un uso sproporzionato della forza da parte della polizia; che – impossibilitato a lavorare a causa delle violenze subite – venga licenziato; che, in assenza di un sistema di assistenza sanitaria obbligatoria, sia costretto ad affrontare le conseguenze fisiche e psicologiche di tali violenze secondo una logica sostanzialmente darwiniana, affidata alla sua esclusiva resilienza; e che, infine, il giorno delle elezioni – pur riuscendo fisicamente a raggiungere il proprio seggio – si trovi intrappolato in un dedalo burocratico tale da rendere quasi impossibile l'esercizio del diritto di voto. In che misura al sopravvissuto che abbia sperimentato questa catena di eventi può essere di interesse la nostra distinzione fra democrazie stabilizzate (delle quali il suo paese rappresenterebbe il campione) e democrazie illiberali? Questo esempio che

---

<sup>36</sup> Specialmente dopo la sentenza *Shelby County v. Holder* del 2013 (sul cui seguito, cfr. CLEMENTI, *La perdurante sfida del diritto al voto negli Stati Uniti*, 2, 2022, p. 1 e ss.).

sembrerebbe tratto dalla legge di Murphy potrebbe forse apparire come un'iperbole (è in un certo senso lo è). Tuttavia, esso vuole richiamare l'attenzione sull'esigenza di uscire dalle rassicuranti categorie del *law on the books* per prendere in considerazione il punto di vista dei soggetti vulnerabili.

Ora, la domanda non è se gli Stati Uniti siano o non siano una democrazia. È evidente che un cittadino statunitense ha molte più possibilità di partecipazione democratica rispetto ad un cittadino bielorusso. E in ogni caso, come scriveva Javier Cercas, ammesso che esista la dittatura perfetta – probabilmente tutte credono di esserla – certamente non esiste la democrazia perfetta, perché ciò che caratterizza una autentica democrazia è il suo carattere flessibile, aperto, malleabile: in altre parole, permanentemente migliorabile.<sup>37</sup>

La questione, dunque, non è stabilire se gli Stati Uniti siano o non siano una democrazia, quanto piuttosto interrogarsi sulle ragioni e precomprensioni che ci hanno portato ad interiorizzare questi vizi strutturali della democrazia americana come se fossero cose normali, come se fossero mere “contraddizioni”.

Da questo punto di vista mi pare di intravedere almeno due risposte, coincidenti con altrettanti atteggiamenti che l'osservatore europeo tende a tenere nella sua analisi dell'esperienza statunitense. Il primo atteggiamento consiste nel “sezionare” una singola criticità democratica – estensione del diritto di voto, diritti sociali, pena di morte, *etc.* – isolandola dalle altre. In questo modo è certamente possibile formulare una critica puntuale, talvolta anche severa, ma si rischia di perdere di vista il fatto che tale criticità fa sistema con tutte le altre.

Il secondo atteggiamento muove invece nella direzione opposta: le anomalie vengono considerate nel loro insieme, ma vengono ricondotte a una fase storica circoscritta, spesso letta come una parentesi eccezionale o patologica. Questa prospettiva finisce per presupporre, in modo più o meno implicito, l'esistenza di una

---

<sup>37</sup> Cfr. CERCAS, *Anatomía de un instante*, Barcellona, Debolsillo, tr. it.: *Anatomia di un istante*, Milano, Guanda, 2009, pp. 428-429.

precedente “età dell’oro” della democrazia americana, rispetto alla quale il presente apparirebbe come una deviazione temporanea. Eppure, già il solo fatto che la segregazione razziale nelle scuole sia stata superata nel 1954 – fra l’altro con un intervento estremamente creativo di *judicial activism* – rende abbastanza implausibile l’ipotesi che questa “età dell’oro” sia in realtà mai esistita. Il rischio di questo atteggiamento è quello di neutralizzare la portata delle trasformazioni in corso, trattandole come anomalie contingenti anziché come espressione di tensioni strutturali inscritte da tempo nel modello costituzionale e nel suo funzionamento politico-istituzionale.

Queste, dunque, le due ragioni principali. E tuttavia temo che ci sia anche dell’altro. Come mai nel confrontarci con le “contraddizioni” della democrazia statunitense non riusciamo ad applicare uno standard altrettanto indulgente verso altri paesi, magari non allineati alle nostre posizioni di politica estera? È possibile che considerazioni geopolitiche abbiano agito, consapevolmente o inconsciamente, come un filtro interpretativo rispetto alle nostre classificazioni? Volendo essere franchi in fondo: se gli Stati Uniti non fossero lo Stato-guida dell’alleanza alla quale apparteniamo, continueremmo a considerarli la “prima democrazia del mondo”? Continueremmo ad assumerli come modello di riferimento, piuttosto che come un’esperienza complessa, segnata da profonde tensioni?

Dicevo tuttavia che la critica all’America di Trump quale involuzione democratica pecca anche per *difetto*.

Il mio timore è che gli Stati Uniti possano – strappo dopo strappo – imboccare una strada ben più irreparabile rispetto a quella dell’involuzione democratica. Un regime autoritario è di gran lunga peggio di una democrazia, per quanto imperfetta. Tuttavia, laddove un regime autoritario riesca ad assicurare la prevedibilità del comportamento dei consociati e degli organi di governo esso può quantomeno garantire un ordine: un ordine oppressivo, certo, ma pur sempre un ordine. Il punto, qui, è diverso e più inquietante. Il rischio che intravedo nell’America di Trump non è

soltanto la sostituzione graduale di una democrazia imperfetta con un sistema a poteri concentrati. È, piuttosto, l'erosione delle premesse minime che rendono possibile qualunque forma di convivenza politica ordinata, ossia la prevedibilità del comportamento degli attori e la certezza delle regole.

In altre parole: una democrazia pluralista vive di conflitto, ma lo rende governabile attraverso procedure, limiti, àrbitri e soprattutto attraverso un patrimonio di aspettative condivise. Un sistema autoritario, dal canto suo, può soffocare il conflitto con la coercizione, e proprio per questo – paradossalmente – può produrre una certa regolarità: si sa chi comanda, si sa che cosa è consentito e cosa è proibito. È un ordine iniquo e non desiderabile, ma è pur sempre un ordine giuridico.

L'America di Trump, invece, rappresenta un *tertium genus*: non l'autorità che stabilizza, ma l'autorità che improvvisa; non il potere che impone regole riconoscibili (giuste o ingiuste che siano), bensì un potere che tende a rendere negoziabile ogni regola, a seconda del vantaggio contingente del *leader*. È qui che "strappo dopo strappo" si produce un effetto cumulativo: non si spezza soltanto questo o quel vincolo, ma si indebolisce l'idea stessa che esistano vincoli. E quando la politica diventa il luogo in cui tutto è revocabile – procedure, prassi, ruoli, perfino l'accettazione della sconfitta – il sistema perde il suo carattere di macchina prevedibile e diventa un campo di forze opaco, in cui gli attori non possono più fare affidamento su alcun quadro stabile.

Questo slittamento si manifesta, anzitutto, nel rapporto con la verità pubblica e con le istituzioni di garanzia. Quando le elezioni non sono più un meccanismo che produce un risultato "legittimo anche per chi perde" ma un evento che viene riconosciuto o negato in base alla convenienza politica viene colpito il presupposto essenziale della continuità costituzionale. Analogamente, quando giudici, apparati amministrativi, università, organi di stampa e autorità indipendenti vengono descritti

sistematicamente come nemici, traditori o cospiratori, l’ordinamento non perde soltanto credibilità: perde la capacità di funzionare come rete di fiducia reciproca.

Da qui discende un effetto che, a mio avviso, è più grave dell’involuzione democratica: la trasformazione della competizione politica in conflitto sull’esistenza di regole, prima ancora che sui contenuti delle decisioni. E se la grammatica istituzionale diventa essa stessa oggetto di contesa, il conflitto tende fisiologicamente a cercare altre sedi: informali, extra-istituzionali, talvolta persino violente.

L’elemento più inquietante non è dunque che l’ordinamento statunitense possa diventare “meno democratico”. È che possa diventare meno giuridico, nel significato della parola indicato in apertura di questo contributo. Meno capace, cioè, di produrre affidamento, continuità, prevedibilità; meno capace di operare come una tecnologia di cooperazione in grado di sottrarre le vicende umane all’insicurezza e all’incertezza. Insomma, in assenza di una reazione di orgoglio del sistema dei contropoteri e di quelle forze della società civile attive per ricucire le divisioni anziché per alimentare le polarizzazioni, lo scenario che intravedo per la fase che dovrà ancora venire ha un cuore antico ed appare assai poco confortante: questo “ritorno al futuro” Thomas Hobbes lo avrebbe definito “stato di natura”.<sup>38</sup>

7.2. La lacerazione del “fronte interno” – sempre più logorato da fratture multiple e sovrapposte – non poteva evidentemente non ripercuotersi su quello esterno. Del resto, se il dibattito pubblico interno si radicalizza e la battaglia politica assume i tratti di una crociata senza esclusione di colpi, gli attori politici avvertono un’analoga pressione a dover ostentare anche nella politica estera atteggiamenti muscolari e assertivi.

Emblematiche sono le modalità dell’intervento statunitense contro l’Iran nella c.d. Guerra dei dodici giorni, un conflitto tutto giocato su una strategia di *face-saving*.

---

<sup>38</sup> Cfr. HOBBS, *Leviatano* (1651), cit.

In effetti, in tale occasione, la posta in palio non era tanto di natura militare (secondo alcune indiscrezioni di stampa, Stati Uniti e Iran si sarebbero addirittura scambiati informazioni sui *target* delle rispettive azioni di guerra), bensì reputazionale: si trattava di preservare un'immagine di forza dinanzi all'opinione pubblica e alla comunità internazionale.

Più in generale, il ritorno alla presidenza di Trump sembrerebbe aver coinciso con il tentativo degli Stati Uniti di sfidare frontalmente il sistema delle regole e delle istituzioni del diritto internazionale. Oltre all'appena richiamato caso del bombardamento delle infrastrutture nucleari iraniane, si considerino, a titolo esemplificativo: la deposizione forzata del Presidente venezuelano Maduro, poi condotto incatenato ai piedi di fronte ad un tribunale newyorkese; la minaccia all'integrità territoriale di Panama e Groenlandia quale arma di pressione negoziale; l'adozione di sanzioni nei confronti della Corte penale internazionale, accusata di aver intrapreso iniziative giudiziarie contro Israele in relazione alla crisi di Gaza; la proposta, avanzata dallo stesso Presidente statunitense, di trasferire, di fatto forzatamente, la popolazione della Striscia di Gaza e trasformare l'area nella "riviera del Medio Oriente"; il cambio di denominazione del Dipartimento della difesa, ora Dipartimento della guerra.

Beninteso, non è la prima volta che il sistema delle regole e delle istituzioni del diritto internazionale viene posto sotto stress dagli Stati Uniti. Tuttavia, in passato non veniva attaccato l'apparato istituzionale e normativo della società internazionale in quanto tale.<sup>39</sup> Eventuali violazioni della legalità internazionale si inserivano entro una cornice che restava, almeno formalmente, riconosciuta e ripristinabile. Oggi, al contrario, sembra venir meno proprio la disponibilità a riconoscere valore strategico

---

<sup>39</sup> Sul concetto di *International Society* nella Scuola inglese delle relazioni internazionali, cfr. BULL, *The anarchical society. A study of order in world politics*, New York, Palgrave, 1977, tr. it.: *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, Milano, 2005, p. 36 e ss. (sul quale, cfr. il volume di RUSCHI, *Una ordinata anarchia. La filosofia del diritto internazionale di Hedley Bull*, Acireale, Bonanno, 2012).

a quel sistema di regole e procedure, che non è più percepito dalla potenza di *status quo* come cornice legittimante, bensì come un vincolo superfluo, se non addirittura ostile.<sup>40</sup> Perché in fondo ciò che conta è l’utile immediato, non l’interesse nazionale alla costruzione di un ordine condiviso. Insomma, sembra che il trumpismo stia prendendo un po’ troppo alla lettera il noto avvertimento di Keynes secondo il quale nel lungo periodo saremo tutti morti (“*in the long run we are all dead*”).

Queste considerazioni sembrerebbero dunque contraddire il ragionamento sviluppato nelle pagine precedenti, teso a dimostrare l’importanza del diritto quale fattore di stabilizzazione delle relazioni internazionali. A ben riflettere, tuttavia, si tratterebbe di un’obiezione mal posta. Scopo di questo lavoro non era dimostrare che la “forza della legge” prevale sempre e comunque sulla “legge del più forte”. Si tratterebbe di una conclusione ingenua quanto affrettata e in ogni caso lontana dal pensiero di chi scrive. L’obiettivo era piuttosto dimostrare come, anche per gli attori dotati di maggiore capacità coercitiva, le prestazioni di stabilità offerte dal diritto risultano preferibili rispetto a vantaggi immediati di corto respiro.

E tuttavia, come ci insegna la geopolitica umanistica, le scelte degli attori non sono sempre frutto di processi decisionali razionali. Ricordo, a titolo meramente esemplificativo, alcune delle molteplici variabili che possono produrre errori di calcolo: la tendenza a proiettare sui rivali le proprie categorie interpretative, senza cogliere che la geopolitica è innanzitutto – come scriveva Friedman – “amore per il nemico”;<sup>41</sup> il rischio per i decisori di rimanere intrappolati nelle rappresentazioni geopolitiche che essi stessi hanno artificialmente creato allo scopo di mobilitare

---

<sup>40</sup> Con specifico riferimento alla vicenda dei dazi, il punto è in particolare colto da RUOTOLO, *Undiscovered Country: tariffe doganali, unilateralismo e diritto internazionale*, in *Osorin*, 2025, [https://www.osorin.it/uploads/model\\_4/.files/189\\_item\\_2.pdf?v=1741344606](https://www.osorin.it/uploads/model_4/.files/189_item_2.pdf?v=1741344606).

<sup>41</sup> Nella prospettiva di Friedman, “amare il nemico” non significa ovviamente giustificarlo moralmente, bensì cercare di sforzarsi, in sede di analisi, di vedere il mondo dal suo punto di vista: le sue paure, aspirazioni, narrazioni. L’ “amore” in senso geopolitico consiste dunque nella capacità di comprendere perché l’altro agisce come agisce rinunciando al filtro delle proprie categorie. Senza questa sospensione del giudizio morale, l’analisi si trasforma in propaganda ed il mondo diviene un luogo decisamente più insicuro: cfr. FRIEDMAN, *Intelligence and Love*, in *Geopolitical Futures*, 2021.

l'opinione pubblica e gli altri Stati intorno a determinate rivendicazioni, così scambiando le proprie narrazioni per realtà; l'impossibilità di isolare l'azione politica da componenti emotive (paura, orgoglio, risentimento, desiderio di rivalse o di riconoscimento), non solo dei *leader* ma anche delle collettività che questi ultimi rappresentano; la brevità del ciclo elettorale cui è sottoposto il decisore politico, che tende a privilegiare opzioni capaci di produrre benefici immediatamente spendibili sul piano del consenso interno, anche quando esse risultino sub-ottimali nel medio-lungo periodo; fenomeni di *path dependence*, i quali inducono gli apparati a perseverare in traiettorie già intraprese anche quando sono ormai emerse alternative più efficienti.

Per circa sette decenni gli Stati Uniti hanno “barattato” con i propri interlocutori internazionali e in particolare le medie potenze europee alleate “prestazioni di stabilità” in cambio della rinuncia a una quota dei guadagni di breve periodo connessi al loro primato. Tuttavia, con il ritorno di Trump alla presidenza, non solo gli Stati Uniti si sono mostrati meno interessati a tali prestazioni di stabilità, ma essi stessi si sono consapevolmente trasformati nel principale produttore di instabilità a livello globale. Ciò appare evidente dal modello diplomatico-negoziale impiegato dall'amministrazione Trump su dossier internazionali quali i dazi, l'aumento della spesa per la difesa dei paesi NATO, il programma atomico dell'Iran.

Un modello non convenzionale di tipo transazionale e ispirato alla teoria del *coercive bargaining*. Esso è infatti non convenzionale, in quanto disallineato rispetto alle pratiche diplomatiche consolidate e ispirato a tecniche retorico-negoziali proprie del mondo imprenditoriale; è transazionale, in quanto riduce le relazioni internazionali a una sequenza di *deal* e calcoli contrattuali orientati al conseguimento di vantaggi immediati di brevissimo periodo, con totale disinteresse rispetto ad obiettivi collettivi e alla costruzione di relazioni di fiducia reciproca; è coercitivo, in quanto basato sull'uso sistematico di minacce credibili per forzare l'interlocutore a modificare le proprie posizioni, spesso in un contesto di marcata asimmetria di

potere. Per inciso, salvo alcune specificità legate al diverso contesto storico, si tratta delle tre medesime caratteristiche che si rinvencono nel modello negoziale utilizzato dagli Ateniesi nel dialogo con i Melii.<sup>42</sup>

Tuttavia, proprio nel momento in cui vecchi e nuovi indici di potenza segnalano la crescente capacità della Cina di insidiare la *leadership* statunitense sul piano economico, tecnologico e, in prospettiva, anche militare, la scelta statunitense di fare esclusivo affidamento sulla forza si rivela un atteggiamento miope e autolesionista. Non a caso, la sfida della Cina all’egemonia statunitense passa anche da una strategia volta a presentarsi come il suo contrario, esibendo il volto apparentemente gentile di una “potenza responsabile”: da un lato abbiamo dunque gli Stati Uniti, sempre più accusati – soprattutto nel contesto del Sud Globale – di fare un’applicazione selettiva delle regole che peraltro essi stessi hanno imposto attraverso l’apparato istituzionale liberale; dall’altro lato, la Cina, la quale cerca di utilizzare il diritto e le istituzioni internazionali per costruire nuovi legami, generare fiducia e strutturare spazi di cooperazione.

La rilevanza del diritto come strumento di *soft power* evidenzia chiaramente tutti i limiti della contro-strategia americana. Nell’attuale contesto di *shift of power*, la coercizione non è più sufficiente a garantire né l’ordine né la lealtà degli attori

---

<sup>42</sup> Tale metodo era innanzitutto non convenzionale: rompendo infatti con il tradizionale modello diplomatico panellenico, gli Ateniesi si rifiutano infatti di riconoscere l’esistenza di un sistema di valori comuni e di trattare i Melii come una controparte dotata di pari dignità politica («la valutazione fondata sul diritto si pratica, nel ragionamento umano, solo quando si è su di una base di parità, mentre, se vi è disparità di forze, i più forti esigono quanto è possibile ed i più deboli approvano»). Viene quindi esclusa ogni possibilità di mediazione. In secondo luogo, esso era transazionale, in quanto fondato su calcoli di utilità immediata, senza alcun interesse per relazioni durature o logiche cooperative («giacché il nostro intendimento è di esercitare l’impero su di voi senza traumi, e garantire la vostra salvezza in modo conveniente per entrambi: per voi e per noi»). Infine, si trattava di un modello coercitivo, poiché basato sull’uso esplicito della minaccia militare come strumento di pressione negoziale («a voi, invece della più dura delle repressioni, toccherebbe di obbedire, e noi trarremmo un guadagno dall’aver evitato di distruggervi»): cfr. TUCIDIDE, *Il dialogo dei Melii e degli Ateniesi*, cit., vv. pp. 89, 91, 93.

secondari, e rischia anzi di accelerare quei processi di riallineamento e di erosione dell'egemonia che essa vorrebbe invece scongiurare.<sup>43</sup>

Nel 1987, in un famosissimo volume, Paul Kennedy osservava che «coloro che prendono le decisioni a Washington devono affrontare la realtà imbarazzante e duratura per cui la somma totale degli interessi e degli obblighi globali degli Stati Uniti è oggi molto più grande della capacità del Paese di difenderli tutti contemporaneamente».<sup>44</sup> A distanza di quasi quattro decenni, l'America di Trump sembra rispondere a quella diagnosi tentando di ricentrare l'impero formale americano sull'emisfero occidentale e, al tempo stesso, di consolidarlo archiviando i tradizionali strumenti di *soft power*. Emblematica è la vicenda della cattura del Presidente venezuelano Maduro nel gennaio del 2026. Sennonché, come è stato di recente sottolineato, anche questo approccio di *hard power* – nella misura in cui rafforza fra l'altro il «galoppante anti-americanismo della regione» – potrebbe finire per esigere molte più risorse di quelle che gli Stati Uniti sono effettivamente in grado di mobilitare.<sup>45</sup>

8. Questo contributo non voleva essere un articolo *di diritto*, ma un articolo *sul diritto*, sia pure sviluppato attraverso le lenti di un giurista. In particolare, dal confronto fra la griglia analitica sviluppata nei par. 2-6 e l'esame del caso-studio americano (par. 7) sono emerse alcune tracce di riflessione, le quali non pretendono evidentemente di esaurire il tema, ma che potrebbero fungere da punto di partenza per ulteriori approfondimenti.

In estrema sintesi: se lo scopo ultimo del diritto è – come detto (par. 1) – trasformare la forza in potere affidabile e prevedibile, l'America di Trump sta

---

<sup>43</sup> Per un'analisi sullo *shift of power* in atto da una prospettiva di geopolitica del diritto, si perdoni il rinvio a IBRIDO, *Geopolitica e diritto in tempi di "shift of power"*, in *DPCE*, 4, 2025, 815 ss.

<sup>44</sup> Cfr. KENNEDY, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987, tr. it.: *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Milano, RCS, 2022, spec. p. 694 e ss.

<sup>45</sup> Cfr. PETRONI, *Il primo atto dell'impero delle Americhe di Trump*, in *Limes online*, 2026.

conoscendo un progressivo indebolimento del riconoscimento pubblico della funzione ordinante svolta dai vincoli giuridici interni e internazionali.

Senonché, il combinato disposto fra la difficoltà del diritto costituzionale interno a svolgere il compito di metodo di gestione del disaccordo (par. 7.1) e l'estrema polarizzazione politica della società americana lascia intravedere scenari foschi: che non sono quelli di un'America meno democratica, ma di una seconda *civil war*, eventualmente “a pezzi” (per parafrasare Papa Francesco). Questo scenario – che a prima vista potrebbe apparire inutilmente disturbante oltreché largamente esagerato – è in realtà assai più plausibile di quello che si potrebbe pensare. Molto probabilmente lo è in misura decisamente superiore all'ipotesi di uno scontro militare diretto con la Cina, evocata attraverso il ricorso alla ormai abusata formula della “trappola di Tucidide”.

Al riguardo, due dati appaiono allarmanti: la progressiva riduzione del numero di matrimoni interpartito fra democratici e repubblicani (la quale oggi si attesta sotto il 4%), segno che la soglia di “tollerabilità” dell'alterità politica si sta sempre più abbassando, così confinando gli americani in ecosistemi separati;<sup>46</sup> e il numero di armi da fuoco in circolazione (all'incirca 1,5 armi per ogni abitante).<sup>47</sup> Combinando i due dati, vi è da chiedersi cosa potrebbe accadere se, in un contesto caratterizzato da una capillare disponibilità di mezzi di offesa, la dinamica della delegittimazione reciproca oltrepassasse un punto di non ritorno.

Tuttavia – è bene sottolinearlo – non esistono destini già scritti: l'America può e deve cercare dentro se stessa – nei propri contropoteri e in quelle forze sociali che, anche lontano dai riflettori, continuano a lavorare per ricucire divisioni e a contenere il conflitto le risorse necessarie per restituire al diritto la sua funzione ordinante.

---

<sup>46</sup> Maggiori indicazioni in <https://ifstudies.org/blog/marriages-between-democrats-and-republicans-are-extremely-rare>.

<sup>47</sup> Dato il carattere estremamente permissivo della legislazione in materia, il numero delle armi in circolazione (<https://freedomforallamericans.org/how-many-guns-are-in-america/>) è circa quattro volte il numero di armi registrate (sul quale cfr. carta n. 1 di *Limes*, 3, 2024, 8).

Se rischiano di “saltare” i vincoli giuridici interni, a maggior ragione appaiono sotto pressione quelli internazionali, sfidati sempre più frontalmente dalla seconda amministrazione Trump (par. 7.2). Peraltro, quando la forza diviene l’unico parametro dell’azione politica allora i margini di mediazione fra il forte e il debole si assottigliano fino quasi a scomparire: qualsiasi prestazione di stabilità o contropartita non spendibile nel ciclo politico di brevissimo periodo è destinata alla medesima fine della promessa di amicizia formulata dai Melii: «la vostra ostilità» – questa la risposta degli Ateniesi – «non ci danneggia quanto la vostra amicizia. La quale apparirebbe come un segno della nostra debolezza, mentre il vostro odio sarebbe per i sudditi la prova della nostra forza». <sup>48</sup>

Eppure, in pochi anni la situazione si sarebbe rovesciata: nel 404 a.C., Atene – logorata sul piano morale e militare da una guerra senza uscita, stremata dall’assedio e dalla carestia, fiaccata nella fiducia in se stessa – fu costretta alla capitolazione. Quanto a Melo, la vittoria spartana non cancellò la catastrofe sociale e politica subita. Tuttavia, la ricostituzione di un piccolo nucleo di Melii consentì quantomeno di riannodare simbolicamente una continuità storica spezzata dalla violenza ateniese, trasformando l’isola – suo malgrado – nel contro-simbolo della *hybris* imperiale. Ancora una volta occorre ribadire, dunque, che il diritto – lungi dall’integrare un orpello moralistico – resta una risorsa essenziale per portare la prevedibilità nel dominio dell’incertezza, «la cooperazione nel cuore del conflitto». <sup>49</sup> E la presunzione di poter fare a meno di questa risorsa – come insegna *La guerra del Peloponneso* – si paga nel tempo, a caro prezzo, come un tragico errore di calcolo.

\*\*\*

*Nota dell’autore*

---

<sup>48</sup> Cfr. TUCIDIDE, *Il dialogo dei Melii e degli Ateniesi*, cit., v. p. 95.

<sup>49</sup> Cfr. VIOLA – ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*<sup>6</sup>, cit., p. 52.

*Una precisazione appare necessaria. Sono pienamente consapevole del fatto che il dialogo fra Meli e Ateniesi costituisce una “creazione” di Tucidide piuttosto che un evento storico reale. Del resto, è lo stesso narratore a segnalarmelo implicitamente affermando che il negoziato si era svolto «a porte chiuse» (v. 84). Dunque, così come considero maldestro il tentativo di estrarre dal dialogo una interpretazione cinica e deterministica della politica di potenza, neppure però ritengo accettabile un determinismo di segno opposto, che assuma la violazione del diritto come causa necessaria dell’inevitabile collasso di una potenza. Se ho scelto di rileggere alcune dinamiche dell’attualità più recente alla luce del testo tucidideo non è dunque per annunciare l’imminente crollo dell’impero informale americano. Anzi, sono fortemente convinto che sia prematuro parlare di una fine di tale impero. Gli Stati Uniti mantengono pur sempre risorse materiali, simboliche e relazionali uniche nello scenario internazionale. Inoltre, questo paese ha più volte dimostrato in passato una non trascurabile capacità di riassorbire le proprie divisioni interne attraverso la reattività del proprio sistema istituzionale e sociale. Lungi dal voler sviluppare una profezia del declino, l’accostamento con le guerre del Peloponneso – proprio per il valore archetipico che tale conflitto ha assunto nel dibattito filosofico, internazionalistico e geopolitico – intende proporre una griglia di problemi attraverso la quale interrogare il presente: non per capire se la rinuncia alle prestazioni di stabilità e certezza del diritto conduca sempre e necessariamente alla caduta di una potenza, ma per analizzare i costi, spesso indiretti e differiti, che tale rinuncia comporta.*

**Renato Ibrido**

*Associato di diritto pubblico comparato  
nell’Università degli Studi di Firenze*

## A PROPOSITO DEL DECLINO DELLE DEMOCRAZIE LIBERALI E DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN ECONOMIA \*

*(On the decline of liberal democracies and  
public intervention on the real economy)*

**ABSTRACT:** *Questo articolo esamina il declino delle democrazie liberali come fenomeno giuridico-economico, insieme alle sue implicazioni per l'intervento pubblico nell'economia e per l'architettura giuridica dell'Unione europea. Facendo riferimento al quadro interpretativo di Francesco Capriglione, il contributo sostiene che il declino non debba essere inteso come un crollo improvviso dei regimi democratici, bensì come una progressiva perdita della capacità ordinatrice delle istituzioni democratiche nel governare le trasformazioni economiche, sociali e geopolitiche. In questo senso, il termine declino riflette una tensione strutturale tra democrazia, sovranità e mercato, che indebolisce il ruolo tradizionale della democrazia liberale come quadro istituzionale di un'economia di mercato regolata e orientata al benessere sociale. Questo mutamento mette in discussione il concetto fondativo dell'integrazione europea, evidenziando i limiti del mercato interno come spazio neutrale di integrazione e mettendo in luce le crescenti difficoltà nel legittimare l'intervento pubblico e nel contenere la concentrazione del potere economico. L'articolo conclude suggerendo che il declino delle democrazie liberali costituisce un punto di partenza per ripensare il futuro dell'integrazione europea e per ridefinire il ruolo del diritto dell'economia nella tutela del mercato interno e del benessere sociale in condizioni di instabilità globale.*

*This article examines the decline of liberal democracies as a juridical-economic phenomenon along with its implications for public intervention in the economy and*

---

\* Contributo approvato dai revisori.

*for the legal architecture of the European Union. Drawing on Francesco Capriglione's interpretative framework, the paper argues that decline should not be understood as an abrupt collapse of democratic regimes, but as a progressive loss of the ordering capacity of democratic institutions in governing economic, social and geopolitical transformations. In this sense, the term decline reflects a structural tension between democracy, sovereignty and the market, weakening the traditional role of liberal democracy as the institutional framework of a regulated market economy oriented toward social welfare. This shift challenges the foundational concept of european integration, exposing the limits of the internal market as a neutral space of integration and highlighting growing difficulties in legitimising public intervention and containing concentrated economic power. The article concludes by suggesting that the decline of liberal democracies constitutes a starting point for rethinking the future of european integration and for redefining the role of economic law in safeguarding the internal market and social welfare under conditions of global instability.*

**SOMMARIO:** 1. Di primo acchito. - 2. Il declino delle democrazie liberali come nuova categoria giuseconomica. - 3. Geopolitica, trasformazioni del mercato e ruolo del diritto dell'economia.

1. Il prof. Francesco Capriglione propone ai lettori del suo più recente volume (*Il declino delle democrazie liberali*, Milano, 2025) un percorso argomentativo che consente di approfondire taluni problemi riguardanti l'Unione Europea, correlati alla nuova proiezione esterna degli Stati Uniti d'America che sembra condizionare le dinamiche militari, demografiche ed economiche in modalità che mettono alla prova l'equilibrio mondiale.

Pertanto, si coglie immediatamente l'importanza di un'interpretazione che affronta la contemporaneità in una prospettiva che vede i governi imbrigliati dalla globalizzazione, come se quest'ultima fosse una rete a maglie strette che lega USA,

paesi europei, Russia, Cina, India e tutti gli altri stati che possono essere coinvolti negli affari di pochi potenti.

Sembra quasi che tale interpretazione conduca alla triste considerazione che le cose siano sfuggite di mano,<sup>1</sup> alla mano visibile della politica e a quella invisibile del mercato.<sup>2</sup>

Al tempo della crisi di inizio millennio, Francesco Capriglione aveva già riscontrato - dal confronto con l'esperienza degli anni Trenta - l'incapacità dell'intervento pubblico di far fronte agli squilibri macroeconomici,<sup>3</sup> mentre Guido Rossi ancorava le sue critiche del capitalismo alla "identica struttura del suo strumento principale, che sono le grandi Corporations".<sup>4</sup> Oggi, si riconducono ad unitarietà queste e altre grida di allarme,<sup>5</sup> ipotizzando una "verosimile perdita delle libertà politiche ed economiche, che fino ad ora hanno caratterizzato i paesi europei, ove si addivenisse alla subalternità dei medesimi alle corporazioni finanziarie e tecnologiche che negli USA oggi detengono il potere".<sup>6</sup>

Declino e democrazia sono, dunque, gli elementi centrali di una ipotesi che - a giudicare dal dibattito acceso dal volume<sup>7</sup> - ha avuto da subito l'effetto non solo di

---

<sup>1</sup> Si veda ZAMMARTINO, *Crisi della rappresentanza politica e funzione dei partiti politici, lettera aperta alla Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3 novembre 2025

<sup>2</sup> Cfr. FAVILLI, *A chi appartiene la "mano invisibile"?*, in *MicroMega*, 2 aprile 2024.

<sup>3</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto*, Roma, 2009; ID., *Crisi finanziaria e dei debiti sovrani*, Torino, 2012

<sup>4</sup> Cfr. ROSSI, *Capitalismi*, Milano, 2012, p. 19

<sup>5</sup> Alcune delle quali anche risalenti, cfr. POSNER, *A failure of capitalism*, Boston, 2009, p. 75 e ss.; STIGLITZ, *Freefall*, New York, 2010, p. 238 e ss.; BERNANKE - OLIVERI, *La Federal Reserve e la crisi finanziaria. Quattro lezioni*, Milano, 2014, p. 55 e ss.

<sup>6</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali*, Milano, 2025, p. 72.

<sup>7</sup> Ad avviso di Sergio Fabbrini, il libro di Francesco Capriglione costituisce un tentativo per dare un ordine al disordine creato dalla presidenza Trump. Investigando un processo in corso, deve muoversi in campi di analisi che si sovrappongono, come il diritto, l'economia e la geopolitica. Si tratta di un contributo rilevante alla comprensione delle ragioni che stanno conducendo al declino delle democrazie liberali; cfr. FABBRINI, *Un commento al volume di Francesco Capriglione, Il declino delle democrazie liberali. Diritto, economia, geopolitica*, Utet, 2025, in *Apertacontrada*, 22 dicembre 2025. Per Giancarlo Montedoro, è un libro animato da forte impegno e passione civile, da indefesso amore – così intenso fino al rischio di apparire ingenuo (perché sempre ingenuo appare ai cinici l'amore per i valori) ma sempre genuino – per la libertà e la giustizia. È un libro scientifico che affronta un tema politicamente caldo, o un libro politico che non deflette dall'uso del metodo scientifico. È un libro che si muove intrecciando analisi politologica economica e giuridica; cfr. MONTEDORO, *La*

dare avvio a una profonda denuncia dei pericoli sociali delle tensioni geopolitiche, ma anche di risvegliare l'analisi giuridica di un mercato che, al di là dei controlli esercitati da autorità pubbliche, subisce le intemperie dei sovranismi. Ne consegue l'opportunità di seguire la direzione indicata dai primi commentatori per valutare le implicazioni giuseconomiche di queste intemperie sulla costruzione europea.<sup>8</sup>

2. Affrontare il tema del declino delle democrazie liberali in una prospettiva di diritto dell'economia impone, anzitutto, di condividere - come è ovvio che sia - il significato giuridico del termine "declino", sottraendolo tanto a letture meramente descrittive quanto a interpretazioni apocalittiche. Come emerge con particolare specificità dalla lettura del volume, il declino non coincide né con la dissoluzione formale degli assetti democratici, né con la loro sostituzione immediata con forme apertamente autoritarie; esso si manifesta piuttosto come una progressiva perdita dei caratteri costitutivi delle istituzioni democratiche (dalla *rule of law* al bilanciamento dei poteri<sup>9</sup>), per cui diventano inadeguate a governare in modo

---

*crisi delle democrazie liberali: a partire da un libro di Francesco Capriglione*, in *Apertacontrada*, 22 dicembre 2025. Ad avviso di Pierluigi Ciocca, questo bel libro conferma che giuristi americani hanno denunciato il rischio di una democrazia ridotta a un potere senza limiti. Lo anticipò Schumpeter: un potere ceduto a chi viene indicato a maggioranza da una minoranza di votanti sempre meno individualmente orientati, fosse pure dalle ideologie; cfr. CIOCCA: *Commento a F. Capriglione, Il declino delle democrazie liberali. Diritto-Economia-Geopolitica*, UTET, Torino, 2025, in *Apertacontrada*, 22 dicembre 2025

<sup>8</sup> In definitiva, di primo acchito, l'avvicinamento ai ragionamenti contenuti nel volume di Capriglione conduce a interrogarsi sul futuro del mercato come istituzione giuridica e sulla possibilità stessa di un governo democratico dell'economia in un'epoca di interdipendenze globali e di attori particolarmente potenti. È a partire da questa consapevolezza che diventa possibile affrontare, nei paragrafi successivi, le fenomenologie geopolitiche e i loro riflessi sugli assetti del mercato e dell'integrazione europea.

<sup>9</sup> Sia consentito un mero rinvio ai classici lavori di KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1961; BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1960; nonché - più di recente - DWORKIN, *Law's empire*, Hart Pub Ltd, 1998; utile considerare, infatti, il recente lavoro di AA.VV., *The Rule of Law under Pressure. A Transnational Challenge*, a cura di SHAFFER e SANDHOLTZ, Cambridge University Press, Cambridge, 2025, ove gli AA. riscontrano l'erosione della *rule of law*, all'interno di un numero crescente di Paesi e nelle relazioni internazionali, per cui si ipotizza che, per un verso, i cittadini siano esposti a governi sempre più autoritari e responsabili di violazioni dei diritti fondamentali e, per altro, si destabilizzino le relazioni pacifiche tra gli Stati.

coerente ed appropriato le trasformazioni economiche, sociali e geopolitiche del tempo presente.<sup>10</sup>

In questa accezione, il declino assume una fisionomia eminentemente giuridico-economica. Esso riguarda, infatti, non soltanto il funzionamento dei meccanismi rappresentativi o la tenuta delle garanzie costituzionali, ma investe direttamente il rapporto strutturale tra sovranità, democrazia e mercato; rapporto che ha costituito uno dei pilastri dell'ordine economico occidentale nel secondo dopoguerra. Non a caso, il modello della democrazia liberale, nella sua declinazione storica, ha svolto una funzione di "cornice istituzionale" del mercato più avanzato (in termini di progresso e di redistribuzione della ricchezza), assicurando al tempo stesso la libertà delle iniziative economiche e la loro compatibilità con obiettivi di utilità sociale.

Il riscontro di talune scelte politiche effettuate dagli Stati Uniti anima il timore che stia venendo meno tale funzione di cornice (o, quanto meno, che si registri una sua progressiva torsione verso l'asservimento a taluni particolarissimi interessi); e ciò costituisce il primo indice di un declino che interagisce con i modelli e gli strumenti di diritto dell'economia.<sup>11</sup> In questo senso, il declino si configura come l'esito di una tensione irrisolta tra la crescente interdipendenza globale dei mercati, da un lato, e la decrescente effettività dei poteri che gli stati sovrani possono esercitare sui processi economici transnazionali, dall'altro.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali*, cit., spec. p. 201.

<sup>11</sup> Ed invero, l'impostazione suggerita da Francesco Capriglione consente di cogliere con particolare efficacia questa dimensione: l'Autore non si limita a denunciare le derive illiberali di talune esperienze politiche contemporanee, ma riconduce tali fenomeni a un mutamento più profondo delle condizioni materiali e simboliche entro cui operano i governi di tali Paesi; cfr. CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali*, cit., p. 10.

<sup>12</sup> In altri termini, si plaude alla specificità dell'approccio proposto, tuttavia, nell'aver ricondotto tali fenomeni a un'unitaria riflessione sul rapporto tra diritto ed economia in un contesto geopolitico profondamente mutato. Nel volume, la globalizzazione - lungi dal costituire un semplice ampliamento degli spazi di mercato - si presenta come una rete a maglie strette che connette ordinamenti, economie e società, riducendo i margini di autonomia decisionale degli Stati e, con essi, la capacità delle democrazie di autorappresentarsi come luoghi effettivi di autodeterminazione collettiva; cfr. CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali*, cit., p. 34 ss.

Sotto questo profilo, la categoria del declino può essere intesa come una chiave interpretativa utile a comprendere la crisi che investe l'intervento pubblico in economia. Si delinea una realtà in cui le politiche economiche non sembrano orientate al perseguimento del benessere generale (come storicamente è avvenuto nelle democrazie liberali<sup>13</sup>). Al presente, infatti, le decisioni dei Governi dell'occidente appaiono sempre più condizionate da fattori esterni, quali le dinamiche geopolitiche, le pressioni dei mercati globali o le strategie delle grandi corporazioni finanziarie e tecnologiche.<sup>14</sup> Il declino, in questa prospettiva, non è altro che il riflesso di una scissione crescente - nell'elaborazione della decisione politica - tra principi costituzionali (che dovrebbero orientare l'azione di governo) e amministrazione concreta dell'economia (che si realizza per effetto degli atti disposti dall'esecutivo).<sup>15</sup>

In questa chiave di lettura, il declino può essere inteso anche come la crisi di un modello di sovranità che prevede anche la regolazione del mercato. Nel Novecento, infatti, la democraticità non si esauriva nella capacità di produrre norme attraverso organi rappresentativi, ma si manifestava anche nella possibilità di orientare i processi economici secondo finalità socialmente utili.<sup>16</sup> Laddove tale

---

<sup>13</sup> Cfr. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, 1990, p. 140 e ss.

<sup>14</sup> Del resto, l'A. dubita della capacità delle istituzioni democratiche di presentarsi come sedi effettive di composizione degli interessi che, di volta in volta, entrano in contrasto; cfr. CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali*, cit., pp. 66-68.

<sup>15</sup> È in tale contesto che la riflessione di Capriglione assume un valore che trascende il singolo caso nazionale – pur fortemente evocato dall'analisi delle recenti vicende statunitensi – per proiettarsi su un piano sistemico. Ed invero, il riferimento alle trasformazioni della proiezione esterna degli Stati Uniti, alle nuove forme di intreccio tra potere politico e potere economico, nonché al ruolo crescente delle grandi piattaforme tecnologiche, consente di mettere in luce un dato strutturale: la democrazia liberale, così come si è affermata nel secondo Novecento, presupponeva un equilibrio tra Stato e mercato che oggi risulta profondamente alterato dalla forza che si è concentrata nelle mani di pochi; cfr. CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali*, 2025, pp. 71-72.

Vengono alla mente le tesi di WINTERS, *Oligarchy*, Cambridge 2011, p. 32, ove si propone anche una schematizzazione dei “Types of Oligarchies”, all'uopo affermando che “The starting premise is that concentrated wealth in the hands of individuals empowers them in ways that produce distinct kinds of oligarchic politics that are not captured within a generic pluralist framework” (p. xiii)

<sup>16</sup> Sia consentito richiamare il classico lavoro di POLANYI, *The Great Transformation*, New York, 1944, ove si sostiene la tesi secondo cui la libertà politica non si esaurisce nella rappresentanza, ma implica la capacità della collettività di sottrarre l'economia alle sole logiche dello scopo di lucro, orientandola a fini sociali attraverso l'intervento pubblico.

capacità viene meno - perché il potere decisionale diviene subalterno ai desideri di pochi potenti - la democrazia perde progressivamente la sua funzione economico-istituzionale.<sup>17</sup> Non è un caso che il dibattito contemporaneo sul declino delle democrazie liberali prenda in considerazione a una crescente attenzione per fenomeni quali la “corporate power”, la finanziarizzazione dell’economia e la privatizzazione di funzioni tradizionalmente pubbliche, già segnalati in altra stagione critica da una parte significativa della dottrina giuridica ed economica.<sup>18</sup>

In tale prospettiva, il declino non è soltanto il risultato di scelte politiche contingenti, ma l’esito di una trasformazione strutturale delle condizioni di esercizio della sovranità.

Questa lettura consente di evitare un equivoco ricorrente nel dibattito pubblico, ossia l’idea che il declino delle democrazie liberali coincida con una semplice regressione valoriale (per la prevalenza di logiche strumentali rispetto alla difesa dei principi costituzionali, quali fenomeni di *democratic backsliding*<sup>19</sup>) o con una crisi di partecipazione (dei cittadini alla vita politica e alle consultazioni elettorali). Al contrario, esso va compreso come una tensione interna al modello stesso di democrazia liberale e di mercato regolato; tensione che si manifesta quando le categorie giuridiche tradizionali – libertà economica, eguaglianza formale,

---

<sup>17</sup> Appare doveroso formulare un’altra considerazione, legata agli effetti di un’azione politica che si riduce a gestione emergenziale di vincoli esterni. Trattasi di una condizione che si registra da tempo in seno all’Unione Europea, laddove il dibattito pubblico ha soppiantato la ricerca del progresso e del benessere per controvertire le emergenze di turno. Significativo, in proposito, l’attenzione dedicata ai flussi migratori, ancora oggi gestiti secondo logiche emergenziali, senza che invece la politica abbia ricondotto ad una unitarietà strutturale le variabili demografiche legate all’invecchiamento, alla (de)natalità e alle conseguenti migrazioni, cui dovrebbe seguire l’arricchimento della forma di governo con competenze (e capacità) necessarie per la formulazione delle relative politiche pubbliche.

<sup>18</sup> Ci si riferisce, in particolare, ai menzionati commenti di CIOCCA: Commento a F. Capriglione, *Il declino delle democrazie liberali. Diritto-Economia-Geopolitica*, UTET, Torino, 2025, cit. e MONTEDORO, *La crisi delle democrazie liberali: a partire da un libro di Francesco Capriglione*, cit.

<sup>19</sup> Cfr. AA.VV., *The rule of law crisis and democratic backsliding in the EU. Open questions and outstanding challenges*, 2025, *passim* e spec. SIDDI - GAVEDA, *Democratic backsliding in the European Union*, *ibidem*, p. 63 e ss.

concorrenza<sup>20</sup> – non riescono più a svolgere una funzione ordinante in un contesto caratterizzato da asimmetrie di potere sempre più marcate. Ciò, appare particolarmente rilevante in un momento in cui si riscontra l'assenza di interventi pubblici che, forse, avrebbero potuto contrastare i processi di concentrazione del potere, come avvenne in occasione delle esperienze antitrust del Novecento.<sup>21</sup> Nel riferimento a questi aspetti, il declino assume una dimensione eminentemente gius-economica, poiché investe la capacità del diritto di fungere da strumento di mediazione tra interessi contrapposti e di orientamento dei processi economici verso la massimizzazione del benessere sociale (attraverso la correzione dei fallimenti di mercato).<sup>22</sup>

Alla luce di tali considerazioni, appare possibile formulare l'ipotesi secondo cui il declino delle democrazie liberali sia a fondamento di talune difficoltà che sta incontrando l'Unione europea nel proseguire la propria evoluzione politica. Se,

---

<sup>20</sup> Sorge un interrogativo che pare la via a molte ipotesi di ricerca: in che misura il declino della democrazia liberale incide sulla tenuta giuridica del mercato interno e sulla capacità dell'Unione europea di garantire condizioni di concorrenza effettivamente paritarie tra Stati membri?

<sup>21</sup> Nel Novecento, l'enforcement antitrust statunitense fece ricorso, in più occasioni, a rimedi strutturali di eccezionale intensità, concepiti non come strumenti meramente sanzionatori, bensì come mezzi ordinari di riequilibrio dell'ordine economico. In questa prospettiva si colloca, anzitutto, la frammentazione della Standard Oil ordinata dalla Corte Suprema in *Standard Oil Co. of New Jersey v. United States*, 221 U.S. 1 (1911), che impose lo smembramento del trust petrolifero in numerose società indipendenti, inaugurando l'idea del *break-up* quale rimedio coerente con le finalità dello Sherman Act; cfr. BRINGHURST, *Antitrust and the Oil Monopoly: The Standard Oil Cases, 1890–1911*, Greenwood Press, 1979.

A tale precedente fece seguito, in un contesto diverso ma con analoga logica strutturale, la separazione verticale degli studios cinematografici disposta in *United States v. Paramount Pictures, Inc.*, 334 U.S. 131 (1948), ove la Corte Suprema impose la *divestiture* delle catene di sale cinematografiche, ritenendo incompatibile con la concorrenza l'integrazione tra produzione, distribuzione ed esercizio; cfr. SKEEL, *The Paramount Case and the Future of Antitrust*, in *Supreme Court Review*, 1948.

Infine, nel secondo Novecento, lo smembramento del sistema Bell rappresentò l'esempio più avanzato di rimedio strutturale in un settore infrastrutturale strategico: il *Modified Final Judgment* in *United States v. AT&T* (1982) condusse alla separazione tra AT&T e le *Baby Bells*, segnando un passaggio cruciale nella storia dell'antitrust moderno e della regolazione delle reti; cfr. TEMIN – GALAMBOS, *The Fall of the Bell System: A Study in Prices and Politics*, Cambridge University Press, 1987; WALLER, *United States Antitrust Law and Economics*, 2008, 31, *World Competition*, Issue 4, pp. 631-632.

<sup>22</sup> In definitiva, seguendo l'impostazione suggerita dal prof. Capriglione, sembra potersi arrivare ad ipotizzare che il declino vada osservato come una variabile interna al diritto dell'economia, che incide sulla capacità dell'ordinamento europeo di perseguire i propri obiettivi fondativi.

infatti, la costruzione europea si è fondata su un modello di integrazione che presupponeva la convergenza tra democrazia, economia di mercato e cooperazione pacifica tra gli Stati Membri, allora il venir meno di uno di tali elementi può riflettersi sulla tenuta complessiva dell'architettura giuridico-economica dell'Unione.<sup>23</sup>

3. A questo punto dell'indagine, appare chiaro che il volume mostra valide ragioni per ritenere che il declino delle democrazie liberali si presenta come un mutamento di scenario che incide direttamente sulla configurazione dei mercati, sull'allocazione del potere economico e sulla capacità degli ordinamenti giuridici di

---

<sup>23</sup> La rilevanza concettuale delle critiche sollevate nel volume si rivela quando l'A. affronta questioni che - a nostro avviso - sono relative ai fondamenti della costruzione europea, oggi minate da taluni orientamenti governativi che, invece di perseguire la pace tra i popoli, privilegiano gli interessi propri delle comunità politiche di riferimento, seguendo una morale *diversa* da quella auspicata nel Manifesto di Ventotene o nella Dichiarazione di Schuman.

Per vero, la questione si presta a letture più ampie, in quanto le Comunità sono sorte dopo che, sul piano storico, i Paesi fondatori avevano aderito ad un *patto militare* che ha costituito uno strumento di difesa collettiva e di cooperazione militare tra loro e con gli Stati Uniti; cfr. LUNDESTAD, *The United States and Western Europe since 1945: From "Empire" by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford, 2003, Gilbert, *European Integration: A Political History*, Oxford, 2012; DINAN, *Europe Recast: A History of European Union*, Basingstoke, 2014, spec. capp. 1-2; nonché MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, London, 1992, ove l'A. evidenzia come l'integrazione europea non sia alternativa, ma complementare alla costruzione dell'ordine occidentale post-bellico, nel quale la NATO garantisce sicurezza, stabilità e cooperazione tra gli Stati dell'Europa occidentale e gli Stati Uniti.

Ci si riferisce, in particolare, al ruolo svolto dalla Nato (Cfr. Sperling - Webber (eds), *The Oxford Handbook of NATO*, Oxford, 2025), talora interpretato anche come un cruciale foro di dialogo politico e strategico tra le due sponde dell'Atlantico (cui già aderivano gli Stati membri che hanno fondato le originarie comunità europee); cfr. il volume n.4 del 1999 della Rivista *Limes*, dal titolo "A che ci serve la NATO" e, in particolare, il contributo di PASSY e IVANOV, *La NATO al posto dell'ONU*, nonché KRISHNAN, *Nato's Relevance in The New Security Environment*, in *International Journal of Military History* (IJMH), vol. 3, 2019; KIRGIS JR., *NATO Consultations as a Component of National Decisionmaking*, *American Journal of International Law* 73(3) (1979), pp. 372-406; ABDELAL - JOHNSTON, *What Is Wrong with NATO and How to Fix It*, in *International Relations*, SAGE Publications, vol. 23, n. 4, 2009, pp. 529-547.

Sicché, va considerato che le conclusioni tratte dal professor Capriglione inducono a dubitare del futuro della NATO in presenza delle dichiarazioni più recenti in ordine alle possibili future politiche militari statunitensi; cfr. CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali*, cit., pp. 25, 139-146. Morale, governo e relazioni internazionali sono, infatti, gli elementi che - forse - sono stati dati per troppo tempo come assodati nell'analisi giuridica del mercato interno all'UE. A giustificazione di tale opzione v'è la circostanza che, sin dal tempo della Scuola di Chicago, il metodo interdisciplinare ha trovato applicazione mentre prendeva abbrivio la globalizzazione e il disgelo (tra Stati Uniti e Unione Sovietica), da parte di studiosi che professavano un'incrollabile fiducia nel futuro; cfr. POSNER, *A Theory of the Laws of War*, 2002.

disciplinare gli scambi mediante politiche regolamentari di intervento pubblico nell'economia.<sup>24</sup> Sono proprio queste ragioni che – sollecitando una prosecuzione dell'indagine dalla geopolitica ai fattori ordinanti del mercato finanziario – consentono di cogliere la portata sistemica delle trasformazioni in atto.<sup>25</sup>

La dottrina internazionale più recente ha ipotizzato che la trasformazione dell'economia globale stia avendo corso in un campo di competizione politica: l'interdipendenza non opera più come vincolo mutualistico tra stati che cercano la pace, ma come architettura di potere, nella misura in cui il controllo delle reti economiche globali consente ai potenti di convertire l'integrazione dei mercati in strumenti di coercizione geopolitica.<sup>26</sup> In questa prospettiva, la geoeconomia e la geofinanza descrivono l'uso sistematico dei capitali - nelle dinamiche di commercio, investimenti, ricerca e sviluppo - per il perseguimento di obiettivi strategici e di sicurezza, segnando il superamento della rappresentazione del mercato come ordine autonomo e tendenzialmente neutrale rispetto al potere politico.<sup>27</sup> Non sorprende,

---

<sup>24</sup> Cfr. WEILER, *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, spec. p. 19 e ss., ove l'A. ricostruisce l'integrazione europea come progetto fondato su una presunzione di omogeneità valoriale e democratica degli Stati membri, evidenziando come tale presupposto costituisca una condizione implicita di funzionamento dei meccanismi di coordinamento e di mutua fiducia. In senso critico rispetto alla sostenibilità politica di tale modello, v. OFFE, *Europe Entrapped*, Polity Press, Cambridge, 2015, spec. p. 59 e ss., il quale mette in luce la tensione strutturale tra integrazione economica e pluralismo democratico nazionale, sottolineando i limiti di un'Unione fondata su politiche di mercato in assenza di una base politica e democratica sufficientemente omogenea. Sul piano della legittimazione, v. infine SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 1999, spec. p. 6 e ss. e p. 28 e ss., ove l'A. distingue tra input legitimacy e output legitimacy, osservando come l'Unione europea abbia storicamente privilegiato l'efficacia dell'integrazione economica presupponendo la democraticità degli ordinamenti nazionali, con conseguente crisi di sostenibilità del modello allorché tale presunzione venga meno.

<sup>25</sup> La riflessione di Francesco Capriglione si inserisce consapevolmente in questo orizzonte, evidenziando come le dinamiche di potere tra Stati, blocchi regionali e attori transnazionali abbiano progressivamente assunto una rilevanza determinante anche nella definizione delle regole economiche. Lungi dal muoversi secondo una logica di progressiva neutralizzazione politica, il mercato globale appare oggi attraversato da tensioni che riflettono strategie di dominio, competizione tecnologica, controllo delle risorse e gestione delle dipendenze economiche; cfr. Capriglione, *Il declino delle democrazie liberali*, cit., p. 109.

<sup>26</sup> Cfr. FARRELL - NEWMAN, *Weaponized Interdependence*, in *International security*, 2019, pp. 44-55.

<sup>27</sup> Cfr. BLACKWILL - HARRIS, *War by Other Means*, Cambridge - London, 2016, pp. 20-39.

dunque, che una parte significativa della dottrina assuma come casi paradigmatici la competizione tra Stati Uniti e Cina, la conseguente ristrutturazione delle catene globali del valore e il ricorso a sanzioni economiche e dazi doganali, lette come strumenti ordinari di *economic statecraft*.<sup>28</sup> Emerge, infatti, un contesto mondiale notevolmente più complesso ed entropico rispetto al passato, profondamente caratterizzato sia da interrelazioni tra diversi poli di attrazione, sia da aspetti socioeconomici talmente dirompenti da innescare dinamiche che incidono, a geometria variabile, sull'ordine globale.<sup>29</sup>

In questo contesto, la nozione stessa di Stato subisce una torsione significativa. Se, nella tradizione liberale, l'intervento pubblico era chiamato a garantire il corretto funzionamento del mercato attraverso regole generali e astratte, oggi esso si trova sempre più spesso coinvolto in una gestione selettiva delle dinamiche economiche, orientata da obiettivi riferibili alla sicurezza nazionale, all'autonomia strategica o alla protezione di settori o operatori ritenuti essenziali.<sup>30</sup> Tale evoluzione, se da un lato appare comprensibile alla luce di nuove vulnerabilità,<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Cfr. BALDWIN, *Economic Statecraft. New edition*, Princeton, 2020, pp. 1–24; HWANG, *The US–China Competition*, Cambridge, 2024, pp. 3–10

<sup>29</sup> Cfr. MINENNA, *G20. Le politiche economiche*, Torino, 2024, p. 59 e ss.

<sup>30</sup> Sia consentita la collettanea curata da SAVONA e MASERA di AA.VV., *Monetary Policy Normalization: One Hundred Years After Keynes' Tract on Monetary Reform*, Springer, Cham, 2023, spec. Introduzione e capp. 1–3, ove la “normalizzazione” della politica monetaria ed economica è analizzata come problema istituzionale e politico, evidenziando come il protrarsi di misure straordinarie e selettive di intervento pubblico — giustificate in fasi emergenziali — finisca per alterare il ruolo tradizionale dello Stato quale garante di un ordine di mercato fondato su regole generali e astratte. Gli AA. sottolineano come, nel contesto contemporaneo, l'azione pubblica tenda sempre più a orientarsi verso obiettivi specifici di stabilità, sicurezza e protezione di settori strategici, con una conseguente torsione funzionale dello Stato da regolatore generale a gestore selettivo delle dinamiche economiche, ponendo rilevanti interrogativi in ordine alla sostenibilità istituzionale e alla legittimazione democratica di tali scelte.

<sup>31</sup> Appare opportuno chiarire che l'emersione di nuove vulnerabilità e di inediti bisogni di protezione non rappresenta una mera estensione delle categorie tradizionali di intervento pubblico nel mercato, bensì il riflesso di una trasformazione strutturale dei rapporti economici, nella quale la crescente complessità tecnologica, informativa e organizzativa altera le asimmetrie tra i destinatari delle regole; ne consegue l'esigenza di un ripensamento funzionale degli strumenti di protezione, orientato non solo alla salvaguardia delle posizioni deboli in senso classico, ma alla preservazione delle condizioni di fiducia, inclusione e sostenibilità che costituiscono il presupposto stesso del corretto funzionamento del mercato.

dall'altro solleva interrogativi rilevanti sul piano della cooperazione internazionale (o meglio, della coerenza dell'azione pubblica rispetto ai principi dello Stato di diritto che prefigurano la pace tra i popoli).<sup>32</sup>

Nell'ambito di tali trasformazioni, il declino della democrazia non investe solo le scelte di *policy*, ma tende anche a ridefinire l'insieme delle categorie giuridiche fondamentali prese in considerazione quando il mercato viene regolato. Si pensi, ad esempio, alla crescente centralità di concetti quali la "sicurezza economica", la "sovranità alimentare", la "resilienza delle catene di approvvigionamento" o l'"autonomia strategica"; concetti che introducono criteri di valutazione estranei alla logica tradizionale dell'efficienza allocativa e della concorrenza. In tal modo, la regolazione del mercato viene progressivamente ricondotta entro un ambito politico che ne altera la neutralità tecnica originariamente ipotizzata dalle logiche economiche.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> La torsione della funzione statale evocata nel testo rinvia, in primo luogo, alla trasformazione dello Stato da regolatore generale del mercato, operante mediante regole astratte e impersonali, a soggetto chiamato a intervenire in modo selettivo e discrezionale su specifiche dinamiche economiche, con evidenti implicazioni sul piano dei principi di legalità, eguaglianza e certezza del diritto. In secondo luogo, tale evoluzione solleva interrogativi circa la tenuta dello Stato di diritto economico, nella misura in cui obiettivi extra-economici - quali la sicurezza nazionale o l'autonomia strategica - rischiano di legittimare deroghe strutturali e non meramente eccezionali all'ordinario funzionamento del mercato. Infine, la progressiva politicizzazione dell'intervento pubblico incide sulla coerenza dell'azione statale in un contesto di cooperazione economica internazionale, mettendo in discussione i presupposti giuridici del multilateralismo e dell'idea, propria della tradizione liberale, secondo cui l'ordine economico regolato costituisce un fattore di stabilizzazione e di pace tra i popoli. Da qui, il rinvio alle considerazioni di SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, 1999.

<sup>33</sup> Ai nostri fini appare possibile richiamare la classica impostazione di SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, spec. lib. IV, ove il mercato è concepito come ordine spontaneo capace di coordinare gli interessi individuali attraverso meccanismi impersonali, richiedendo allo Stato una funzione prevalentemente di cornice; nonché quella di WALRAS, *Éléments d'économie politique pure*, 1874, che, nella formalizzazione neoclassica dell'equilibrio generale, presuppone un sistema economico autoregolato, nel quale l'intervento pubblico è giustificato solo in presenza di fallimenti del mercato; cui si aggiungono le considerazioni di KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936, il quale supera l'idea di neutralità del mercato, attribuendo all'azione pubblica un ruolo costitutivo nell'orientamento dei processi economici verso obiettivi di stabilità e benessere sociale, pur entro logiche macroeconomiche generali. Va da sé che, considerando anche un'impostazione ordoliberal, si possa richiamare la tesi di EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 1952, che distingue nettamente tra una regolazione giuridica dell'ordine concorrenziale, fondata su regole astratte e impersonali, e una gestione politica selettiva del processo economico, ritenuta incompatibile con lo Stato di diritto; per poi far rinvio a

La dottrina giuridica ha iniziato a interrogarsi su queste dinamiche, mettendo in evidenza come il ritorno della guerra - o, quantomeno, di conclamate tensioni geopolitiche rispetto a conflitti armati o operazioni speciali<sup>34</sup> - possa essere un fatto rilevante per l'analisi giuridica, in quanto segna una discontinuità rispetto alle premesse su cui si era fondata la costruzione dell'ordine economico internazionale del secondo dopoguerra.<sup>35</sup> Per converso, in presenza di tensioni, il mercato, lungi dall'essere uno spazio neutrale di interazione, diventa esso stesso terreno di scontro, in cui le regole sono piegate a finalità di potere.<sup>36</sup> Si versa, dunque, in presenza di studi che riflettono sul rapporto tra diritto e guerra, tra forze e norme, tra real politik e valori costituzionali; da qui, la constatazione che l'auspicio di un'economia globalizzata pacificata si riveli oggi una semplificazione eccessiva.

In questa prospettiva, la crisi delle dicotomie classiche – pace/guerra, economia/politica, pubblico/privato – assume un significato particolarmente rilevante per il diritto dell'economia.<sup>37</sup> Non si tratta, infatti, di verificare che la guerra

---

SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, cit., il quale analizza come il progressivo slittamento dell'intervento pubblico da funzione ordinante generale a strumento selettivo e strategico - giustificato da esigenze di sicurezza, stabilità o autonomia - alteri la fisionomia del mercato e sollevi interrogativi cruciali in ordine alla legittimazione democratica dell'azione pubblica e alla coerenza dell'ordine economico internazionale.

<sup>34</sup> Si tratta di condizionamenti che, più che allontanare le parti ostili del mondo, alimentano i punti di innesco di potenziali crisi geopolitiche, interagendo con una realtà economico-giuridica che soggiace ai variegati modelli di congiunzione che uniscono forme capitalismo e politica.

<sup>35</sup> Cfr. FEDERICI, *Guerra o diritto? Il diritto umanitario e i conflitti armati tra ordinamenti giuridici*, Napoli, 2009, p. 200.

<sup>36</sup> Cfr. SALMONI, *Guerra o pace. Stati Uniti, Cina e l'Europa che non c'è*, Roma, 2023, spec. capp. 1 e 3, ove l'A. analizza il progressivo superamento dell'idea di una globalizzazione economicamente pacificata, mettendo in luce come la competizione strategica tra Stati Uniti e Cina abbia trasformato l'interdipendenza economica in un fattore di conflitto e di pressione geopolitica. In tale prospettiva, il mercato non appare più come uno spazio neutrale regolato da logiche puramente economiche, bensì come un ambito attraversato da rapporti di forza, nel quale strumenti giuridici, regole commerciali, politiche industriali e restrizioni agli scambi vengono piegati a finalità di potere, sicurezza e posizionamento strategico, con rilevanti implicazioni per il rapporto tra diritto, economia e pace internazionale.

<sup>37</sup> A questo punto dell'indagine, appare utile ancorare la nostra riflessione alle grandi dicotomie di cui gli studi - in questo caso non solo giuridici, ma anche sociali, politici, demografici ed economici - si servono per delimitare, rappresentare e ordinare le riflessioni nei campi di indagine che riguardano la società civile e i suoi rapporti d'affari. Pace e guerra, democrazia e autocrazia, società e comunità, ordine naturale e stato civile, pubblico e privato dovrebbero dimostrare l'alterità dei due termini e, quindi, l'idoneità delle dicotomie in parola a delimitare due sfere, congiuntamente esaustive, per

non è più confinata all'uso della forza armata (come pure era avvenuto nel corso del Novecento), ma di osservare come essa si manifesta anche attraverso l'intervento pubblico sui mercati (dalle imposizioni doganali al gold plating<sup>38</sup>), in quanto lo Stato non si limita a fissare cornici ordinarie, ma interviene direttamente nella selezione dei vincitori e dei vinti del mercato; il privato, infine, non appare più come un destinatario del potere pubblico, ma come un attore che profonde risorse e sviluppa capacità di influenza in grado di condizionare le scelte collettive.<sup>39</sup>

Le trasformazioni contemporanee producono, dunque, un duplice effetto sul mercato. Da un lato, ne accentuano la frammentazione, attraverso la creazione di blocchi economici, regimi differenziati di scambio e politiche protezionistiche; dall'altro, ne rafforzano l'interdipendenza globale, poiché le decisioni assunte da pochi attori dominanti sono in grado di produrre effetti immediati su scala planetaria.

Questa apparente contraddizione tra frammentazione e interdipendenza costituisce uno dei tratti distintivi della fase attuale della globalizzazione e contribuisce a spiegare la difficoltà che incontrano le istituzioni democratiche ad

---

effetto di una divisione che è insieme totale e principale. Tutto ciò, considerando che l'ordinamento deve affrontare in termini innovativi la doppia dicotomia pubblico-privato che, attraverso il richiamo a due passi del Corpus iuris, Norberto Bobbio considera come "quod ad statum rei romanae spectat" e quod ad singulorum utilitatem" (Institutiones, I, i, 4; Digesto, I, I, i, 2); cfr. BOBBIO, *Stato governo società*, Torino, 1985, p. 10 e ss.

Tuttavia, oggi così non è; si registra infatti una fluidità che mina la forza esclusiva dei due termini che la dicotomia - in quanto tale - dovrebbe opporre; cfr. in senso critico rispetto alla tradizionale funzione ordinante delle dicotomie giuridiche, cfr. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, 2003, spec. p. 31 e ss., ove l'A. mostra come, nella contemporaneità, la progressiva normalizzazione dell'emergenza produca una crisi delle categorie classiche del pensiero giuridico - pubblico e privato, pace e guerra, diritto e forza - svuotandole della loro capacità di delimitare ambiti distinti e trasformandole in strumenti flessibili a disposizione dei governi.

<sup>38</sup> Cfr. SEGNANA, *La "guerra dei dazi": chi vince e chi perde*, in LAB Politiche e culture, 14 ottobre 2025, secondo cui il confine tra sicurezza e protezione è spesso sottile e politicizzato, pertanto - conclude l'A. - l'uso della sicurezza nazionale a causa dei dazi rappresenta una sfida non da poco anche per il WTO.

<sup>39</sup> Il volume descrive questa convergenza, evidenziando come le grandi corporazioni finanziarie e tecnologiche abbiano assunto un ruolo che trascende quello di semplici operatori economici. Esse si configurano sempre più come attori geopolitici, capaci di incidere sugli equilibri tra Stati e di orientare le politiche pubbliche secondo logiche di profitto che non necessariamente coincidono con il benessere collettivo; cfr. CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali*, cit., p. 190 e ss. ove l'A. pone una domanda disarmante: *Che ne sarà dell'Europa?*

esercitare un controllo efficace sui processi economici. Appare, quindi, evidente che le categorie tradizionali del diritto dell'economia - forgiate in un contesto di relativa stabilità internazionale e di fiducia nel progresso - appaiono oggi inadeguate a proteggere i diritti fondamentali da conflitti militari, tensioni geopolitiche e profonde asimmetrie di potere.<sup>40</sup>

## Valerio Lemma

*Ordinario di diritto dell'economia*

*nell'Università degli Studi di Roma "Guglielmo Marconi"*

---

<sup>40</sup> Alla luce di tali considerazioni, l'analisi del declino delle democrazie liberali si rivela una premessa necessaria per comprendere le trasformazioni del mercato e per interrogarsi sulla tenuta di un suo governo democratico. Seguendo l'impostazione di Capriglione, la geopolitica si impone come chiave di lettura imprescindibile, non solo per cogliere le tensioni tra politica e territorio, ma anche per valutare le prospettive degli assetti economico-giuridici europei. In questa direzione si colloca il rinvio a KISSINGER, *World Order*, New York, 2014, spec. capp. 1, 7 e 9, ove è mostrato come le trasformazioni degli equilibri politici, territoriali e istituzionali incidano direttamente sulla configurazione dell'ordine economico e giuridico globale. Il declino dell'ordine liberale non appare così come un fenomeno meramente politico, ma come una crisi che investe la sostenibilità complessiva degli assetti economici e normativi su cui esso si è storicamente fondato.

## LA POSIZIONE DEL REGNO UNITO NELL'ASSETTO GEOPOLITICO MONDIALE: VERSO UN RITORNO NELL'UE? \*

*(The position of the United Kingdom in the global geopolitical order:  
Towards a return to the EU?)*

**ABSTRACT:** *Il quadro geopolitico mondiale è contrassegnato da tensioni profonde che mettono in discussione gli equilibri dei sistemi democratici di Paesi occidentali come gli Stati Uniti e gran parte dei membri dell'UE. In tale contesto, spicca la politica finanziaria del Regno Unito la quale sembra orientata verso un processo di reintegrazione nell'Unione europea. Ciò si ravvisa nelle linee comportamentali del governo britannico che hanno dato luogo ad un accordo con quest'ultima nel quale si ha riguardo alle politiche della difesa, oltre al commercio ed alla pesca. Ed invero, gli interventi regolamentari del post Brexit segnano una svolta positiva verso un nuovo partenariato strategico, alla cui realizzazione entrambe le parti si sono impegnate affinché abbiano buon esito i loro negoziati. Il percorso per un eventuale rientro della Gran Bretagna nell'UE sembra irto di difficoltà riconducibili soprattutto all'attuale contesto internazionale e, in particolare, alla situazione di incertezze e fragilità che connota i rapporti tra America ed Europa. Ne consegue un generalizzato timore per le vicende presenti le quali stanno determinando una svolta epocale nell'ordine geopolitico del pianeta, sovvertendo il legame che, per decenni, ha contraddistinto l'asse USA-Gb con il 'vecchio continente'.*

*The global geopolitical order is characterised by profound tensions, challenging the democratic balance of Western countries such as the United States and most EU members. In this context, the UK's financial policy stands out, appearing to predict a process of reintegration into the European sphere. This is reflected in the British*

---

\* Contributo approvato dai revisori.

*government's actions, which have led to an agreement with the EU on defense, trade, and fisheries policies. Indeed, the post-Brexit regulatory measures mark a positive shift toward a new strategic partnership, to which both parties are committed to the success of the negotiations. However, the path to Britain's eventual return into the EU faces difficulties, stemming from the current international context and, in particular, to the uncertain and fragile relations between America and Europe. This leads to a growing concern justified by current events that are determining an epochal turning point in the geopolitical order that, for decades, has featured the relationship between the US-UK and the 'continental countries'.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. - 2. Verso un nuovo ordine geopolitico mondiale. - 3. Segue: ... la strategia della Gran Bretagna nel difficile equilibrio nei rapporti con l'UE. - 4. Quale Europa? Scenari e prospettive future.

1. Ho ascoltato con vivo interesse le relazioni con cui autorevoli studiosi hanno presentato il libro del prof. Capriglione sul 'Declino delle democrazie liberali', inquadrandone l'essenza nell'attuale contesto geopolitico del pianeta caratterizzato da eventi che sembrano destinati a sovvertire il previgente ordine costitutivo.<sup>1</sup> Condivido la gran parte delle considerazioni formulate in ordine al cambiamento sistemico che scuote le strutture democratiche, le quali sono state per decenni caratteristica fondante della maggioranza dei paesi del cd. occidente; in particolare, ritengo meritevole di riflessione la complessità che, come è stato sottolineato dai relatori, connota l'attuale momento storico, esasperato da conflitti bellici, squilibri socio economici e pericolose ridefinizioni degli attuali regimi governativi.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Presentazione del libro di Francesco Capriglione, *Il declino delle democrazie liberali*, Università degli Studi di Roma Luiss Guido Carli, Roma, 20 novembre 2025.

<sup>2</sup> Cfr. FABBRINI, *Un commento al volume di Francesco Capriglione, Il declino delle democrazie liberali. Diritto, economia, geopolitica*, Utet, 2025, in *ApertaContrada*, 22 dicembre 2025, visionabile su <https://www.apertacontrada.it/2025/12/22/sergio-fabbrini-un-commento-al-volume-di-francesco-capriglione-il-declino-delle-democrazie-liberali-diritto-economia-geopolitica-utet-2025/>; CIOCCA, *Commento a F. Capriglione, Il declino delle democrazie liberali. Diritto-Economia-Geopolitica*,

Siamo in presenza di una realtà che sorprende e soprattutto dà spazio ad ampie incertezze con riguardo al futuro destino dei paesi europei, i quali sono impreparati ad accogliere un cambiamento che incide sull'*agere* della politica dello Stato che dalla fine della seconda guerra mondiale è stato da tutti considerato ineludibile guida per l'affermazione delle libertà democratiche.<sup>3</sup> Sullo sfondo, si assiste alla crisi della globalizzazione fra spinte per il mantenimento del libero commercio a livello internazionale e istanze sovraniste di cui si fanno interpreti i nuovi nazionalismi.<sup>4</sup> Di fronte a tali accadimenti ho accettato volentieri l'invito a partecipare alla raccolta di studi destinati a dar contenuto ad un'opera collettiva nella quale viene valutata la mutazione in atto dei sistemi democratici che, sotto la spinta di ideologie ispirate a forme di sovranismo autoritario, sembrano orientate ad assumere una tipizzazione autarchica la quale certamente modificherà la loro precedente essenza.<sup>5</sup>

In una logica che si propone di verificare i molteplici aspetti della realtà sopra delineata, mi sembra opportuno dedicare adeguato spazio al ruolo ed alla posizione che potrebbe essere assunta dal Regno Unito nel processo in atto; ciò attraverso il riscontro di un possibile riavvicinamento all'Unione dopo la nota vicenda che solo qualche anno fa indusse la Gran Bretagna a distaccarsi dall'UE.<sup>6</sup> Nello specifico, intendo riferirmi ai 'passi iniziali' di un processo siffatto identificabili in alcuni accordi

---

UTET, Torino, 2025, in *ApertaContrada*, 22 dicembre 2025, visionabile su <https://www.apertacontrada.it/2025/12/22/pierluigi-ciocca-commento-a-f-capriglione-il-declinodelle-democrazie-liberali-diritto-economia-geopolitica-utet-torino-2025/>; MONTEDORO, *La crisi delle democrazie liberali: a partire da un libro di Francesco Capriglione*, in *ApertaContrada*, 22 dicembre 2025, visionabile su <https://www.apertacontrada.it/2025/12/22/giancarlo-montedoro-la-crisi-delle-democrazie-liberali-a-partire-da-un-libro-di-francesco-capriglione/>.

<sup>3</sup> Cfr. CAPRIGLIONE – ANDENAS – LEMMA, *Dinamiche demografiche e diritto dell'economia alla luce dei recenti orientamenti geopolitici*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2025, n. 2, pp. 162-163.

<sup>4</sup> Così MONTEDORO, *La crisi della decisione pubblica nella complessità dell'età contemporanea. Le radici del problema*, in *Giustizia Insieme*, 30 dicembre 2025, visionabile su <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-societa/3753-la-crisi-della-decisione-pubblica-le-radici-del-problema>.

<sup>5</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Gli esiti del trumpismo e la nuova realtà geopolitica*, in *ApertaContrada*, 19 dicembre 2025, visionabile su <https://www.apertacontrada.it/2025/12/19/gli-esiti-del-trumpismo-e-la-nuova-realta-geopolitica/>.

<sup>6</sup> Cfr. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019, cap. I.

di recente intercorsi tra i vertici UK e quelli del 'vecchio continente'<sup>7</sup>; a mio avviso, potrebbe - mediante una innovativa forma di integrazione economico politica - realizzarsi un incontro che rechi benefici di vario genere, come si dirà in seguito, ad entrambe le parti in campo.

2. Il quadro geopolitico internazionale è attraversato da tensioni profonde, che mettono in discussione equilibri che per decenni abbiamo considerato acquisiti: il primato del diritto, il rispetto delle istituzioni, la centralità delle garanzie.<sup>8</sup> A tale complessità si aggiungono talune problematiche (migrazioni, censura della libertà di espressione, perdita delle identità nazionali) che indeboliscono la libertà politica e la sovranità.<sup>9</sup> Come è stato osservato da un'attenta dottrina, «in presenza di potenziali cause di disgregazione si deve prendere atto della necessità di abbattere gli ambigui baluardi di posizioni d'interesse e/o egemonia, che sono di ostacolo nella determinazione di intenti comuni finalizzati al conseguimento di obiettivi da molti paesi accettati soltanto a livello formale».<sup>10</sup>

La *mission* dei recenti accordi UE-Gb è quella di evitare effetti distorsivi, talora ascrivibili alla influenza di orientamenti ideologici, nelle valutazioni sottese alla interpretazione degli interventi regolamentari posti in essere; ciò nel fermo convincimento che la corretta applicazione di questi ultimi va raccordata alla ricerca

---

<sup>7</sup> Si v. l'editoriale di DEGLI INNOCENTI, *Rientro nel programma Erasmus: così Londra si riavvicina alla Ue*, in *IlSole24Ore*, 18 dicembre 2025, visionabile su <https://www.ilsole24ore.com/art/rientro-programma-erasmus-cosi-londra-si-riavvicina-ue-AIGHApS>.

<sup>8</sup> Cfr. MONTEDORO, *Il diritto della forza e le forze della storia. Libere meditazioni sullo stato nascente di nuove sovranità*, in *Giustizia Insieme*, 19 aprile 2025, visionabile su <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-societa/3471-il-diritto-della-forza-e-le-forze-della-storia-sullo-stato-nascente-di-nuove-sovranita-giancarlo-montedoro>.

<sup>9</sup> Si v. l'editoriale di FRIEDMAN, *Un anno da Trump: affari e repressione. L'America non guida più il mondo libero*, in *La Stampa*, 28 dicembre 2025, visionabile su [https://www.lastampa.it/esteri/2025/12/28/news/un\\_anno\\_da\\_trump\\_affari\\_e\\_repressione-15448287/](https://www.lastampa.it/esteri/2025/12/28/news/un_anno_da_trump_affari_e_repressione-15448287/).

<sup>10</sup> Così CAPRIGLIONE, *Regolazione UE e stato di diritto di fronte ai cambiamenti geopolitici*, in *Federalismi*, 2025, n. 10, p. 79, visionabile su [https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=51999&content=&content\\_author=](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=51999&content=&content_author=).

di soluzioni equilibrate.<sup>11</sup> Ne consegue che la individuazione di forme di collaborazione deve avvenire nel rispetto dei criteri che il governo britannico e i vertici di Bruxelles hanno disposto in ossequio a valori che sono portati dalla storia dei sistemi democratici, cui da sempre sono legati i paesi europei. Va da sé che l'obiettivo di fondo è quello di ristabilire legami più stretti, pur restando esclusa, al presente, la prospettiva di una revoca degli effetti della *Brexit* ovvero di una completa riadesione di Londra al mercato unico o all'unione doganale.<sup>12</sup> Da qui il carattere ascrivibile agli accordi in parola orientati a favorire processi di equilibrio economico e di integrazione sociale, perseguendo sul piano delle concretezze la finalità di una riaffermazione delle garanzie del costituzionalismo liberale e, dunque, contrastando per tal via una concezione assolutista della sovranità, la quale crea una tensione nell'equilibrio tra diritto, politica e mercati. Ciò senza tener conto dei danni che, in caso di affermazione delle spinte autarchiche di taluni regimi sovranisti, ne deriverebbero per gli assetti geopolitici del pianeta.<sup>13</sup>

Pertanto, necessita seguire nella attività di cooperazione il criterio di raccordare la tutela degli interessi dei cittadini all'obbligo di conformare l'azione dei governi al rispetto dello "Stato di diritto", nonostante i limiti imposti dall'uscita del Regno Unito dall'Ue (riduzione delle libertà di circolazione dei servizi, costi elevati e complessità di vario genere) che, purtroppo, non sono stati presi in considerazione dalla precedente amministrazione UK all'indomani degli accordi post-divorzio.<sup>14</sup> Ciò

---

<sup>11</sup> Si v. TAINO, *Londra si riavvicina alla Ue*, in *Corriere della Sera*, 26 febbraio 2025, visionabile su [https://www.corriere.it/opinioni/25\\_febbraio\\_26/londra-si-riavvicina-alla-ue-1c297342-48d5-4cd4-ad02-db71edbcdxk.shtml](https://www.corriere.it/opinioni/25_febbraio_26/londra-si-riavvicina-alla-ue-1c297342-48d5-4cd4-ad02-db71edbcdxk.shtml).

<sup>12</sup> Si v. l'editoriale di JATTONI DALL'ASÉN, *Erasmus, il Regno Unito torna nel programma Ue dal 2027: accordo tra Londra e Bruxelles dopo la Brexit*, in *Corriere della Sera*, 17 dicembre 2025, visionabile su [https://www.corriere.it/economia/finanza/25\\_dicembre\\_17/erasmus-il-regno-unito-torna-nel-programma-ue-dal-2027-accordo-tra-londra-e-bruxelles-dopo-la-brexit-99902d54-e4e4-4444-a17b-0edc3f1c0xlk.shtml](https://www.corriere.it/economia/finanza/25_dicembre_17/erasmus-il-regno-unito-torna-nel-programma-ue-dal-2027-accordo-tra-londra-e-bruxelles-dopo-la-brexit-99902d54-e4e4-4444-a17b-0edc3f1c0xlk.shtml).

<sup>13</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali. Diritto-Economia-Geopolitica*, Milano, 2025, cap. I.

<sup>14</sup> Ci si riferisce, in particolare, agli effetti negativi causati dal referendum della *Brexit* sui rapporti UE-Gb relativo al disavanzo degli scambi di merci, riduzione delle importazioni e rallentamento del PIL del Regno Unito con conseguente squilibrio della produzione nazionale. Si v. CAPRIGLIONE - IBRIDO, *La Brexit tra finanza e politica*, Milano, 2017, cap. I.

consentirà di orientare i futuri programmi di intesa alla salvaguardia dei diritti fondamentali e di prestare adeguata attenzione ai principi delle libertà civili che sono alla base dell'ordine democratico.

Appare evidente la volontà di potenziare il ruolo dell'Unione, attivando al suo interno relazioni durature con *partners* strategici destinate a proseguire il cammino verso la sostanziale prospettiva federalista che dal lontano 'manifesto di Ventotene' ha animato le aspettative di tanti cittadini del 'vecchio continente'.<sup>15</sup>

Si comprende, quindi, che queste ultime ove raccordate ai canoni di trasparenza e correttezza finiranno inevitabilmente con assumere progressiva centralità, che riporta alla mente i ricordi di un mai sopito legame anglo-europeo che si è determinato più volte nei corsi e ricorsi della storia.

Valutando le componenti di tale scenario, mi sono posto vari interrogativi: dal perseguimento della finalità di un ritorno del Regno Unito nell'Europa ascrivibile ai recenti accordi, alla ipotizzabile cancellazione delle misure (i.e. sanzioni) *post Brexit* ovvero ad una possibile conseguenza della storica amicizia tra l'asse anglo-americano e l'UE.<sup>16</sup>

Nella consapevolezza di essere in presenza di un futuro pieno di incertezze, va sottolineato che l'azione del governo britannico può non solo aprire la strada ad una 'conciliazione economica' tra i paesi membri dell'Unione e la Gran Bretagna, ma anche favorire le condizioni per l'avvio di un dialogo che, alla lunga, potrebbe

---

<sup>15</sup> Si v. l'interessante editoriale di MAURO, *Il manifesto di Ventotene, lo spartiacque della democrazia*, in *La Repubblica*, 21 marzo 2025, visionabile su [https://www.repubblica.it/politica/2025/03/21/news/manifesto\\_ventotene\\_europa\\_spartiacque\\_democrazia-424076365/](https://www.repubblica.it/politica/2025/03/21/news/manifesto_ventotene_europa_spartiacque_democrazia-424076365/).

<sup>16</sup> Cfr. BORSANI, *L'Anglosfera nella sicurezza internazionale tra storia e current affairs*, in *Europea*, 2024, n. 2, pp. 21-22, ove si osserva che l'Anglosfera, una rete geopolitica che include la *special relationship* anglo-americana, originatasi nel concetto di Pananglismo, enfaticamente l'unità dei popoli di lingua inglese basata su valori culturali e politici condivisi, rimane un pilastro centrale nell'affrontare le sfide globali, dalla difesa dell'ordine internazionale liberale al mantenimento della stabilità in Europa e nell'Indo-Pacifico.

determinare la ridefinizione di quella libertà ed autonomia cui legittimamente le parti in parola aspirano nei negoziati.<sup>17</sup>

Ci si rende conto che è giunto il momento delle grandi decisioni, riguardanti non solo l'adesione allo schieramento di stretta marca europeista che sembra essersi costituito con la partecipazione al gruppo dei cd. 'volenterosi', bensì la identificazione delle modalità più congrue per definire un unitario sistema di accordi tra UE-Gb e paesi che, al presente, fanno parte dell'UE.<sup>18</sup> Risulta chiaro, altresì, che gli accordi in oggetto sono orientati a rafforzare le possibilità di una continuità relazionale tra Gran Bretagna ed Unione europea; per converso, il legame tra queste ultime emerge nella sua interezza, come è dato riscontrare, tra l'altro, dalle dichiarazioni del Primo Ministro laburista Keir Starmer che attestano una convergenza ideologica nella ricerca di una soluzione al conflitto russo-ucraino.<sup>19</sup> Sul punto, va altresì detto che il premier britannico ha avviato un'allenza militare con Parigi espressa dalla 'dichiarazione di Northwood', un accordo che impegna Francia e Regno Unito a

---

<sup>17</sup> L'accordo *post-Brexit* tra l'Unione Europea e il Regno Unito rappresenta un momento storico e di svolta nelle relazioni tra Bruxelles e Londra, che apre una nuova fase nella cooperazione bilaterale dei due governi. Trattasi di un pacchetto di provvedimenti composto da una dichiarazione congiunta, un patto su sicurezza e difesa e una dichiarazione di comunanza politica che definisce i parametri per una serie di future intese settoriali.

<sup>18</sup> Ci si riferisce al gruppo di paesi occidentali che si identifica negli Stati intenzionati a sostenere l'Ucraina nel conflitto contro la Russia. La "coalizione dei volenterosi" si è costituita il 17 febbraio 2025 a Parigi, su iniziativa del Primo Ministro francese Emmanuel Macron e del premier britannico Keir Starmer e riunisce 37 Paesi, compresi Stati membri dell'Unione Europea, della NATO, del Commonwealth e potenze asiatiche come Giappone, Australia e Nuova Zelanda. L'obiettivo comune è quello fornire sostegno all'Ucraina, non solo attraverso armamenti e aiuti finanziari, ma anche mediante la pianificazione di una possibile forza di *peacekeeping* da dispiegare dopo la guerra, in funzione di garanzia contro future aggressioni russe. Si v. l'editoriale di CARLI, *Ucraina, i "volenterosi" e il miraggio di un esercito europeo: ecco uomini e mezzi dei 27 paesi Ue*, in *Il Sole24Ore*, 4 marzo 2025, visionabile su <https://www.ilsole24ore.com/art/ucraina-volenterosi-e-miraggio-un-esercito-europeo-ecco-uomini-e-mezzi-27-paesi-ue-AG9SasHD>.

<sup>19</sup> Il premier britannico ha infatti dichiarato che "l'accordo Gb-Ue non è un passo indietro dopo Brexit" e come "l'intesa è equilibrata e comporta enormi vantaggi". Inoltre, il Primo Ministro Starmer ha invocato "legami economici più stretti" con l'Ue, sottolineando che "l'accordo commerciale sulla Brexit ha danneggiato il Regno Unito". Si v. [https://www.ansa.it/europa/notizie/qui\\_europa/2025/12/01/starmer-invo-ca-legami-economici-piu-stretti-con-ue-dopo-brexit\\_44fd76f2-ddfc-4e6b-9ef6-2c7f800e3dc5.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/qui_europa/2025/12/01/starmer-invo-ca-legami-economici-piu-stretti-con-ue-dopo-brexit_44fd76f2-ddfc-4e6b-9ef6-2c7f800e3dc5.html).

coordinare le rispettive forze nucleari in vista di un rafforzamento della protezione della difesa europea.<sup>20</sup>

A ciò aggiungasi il trattato di amicizia, cd. *Kensington Treaty*, che Germania e Gran Bretagna hanno firmato per la difesa reciproca in caso di crisi, trattato che individua diverse aree di cooperazione in materia di armi ed equipaggiamento militare ad alta tecnologia.<sup>21</sup> Non v'è dubbio che le iniziative bilaterali perseguite dall'Inghilterra dimostrano un impegno esplicito verso una graduale convergenza nelle posizioni assunte dall'UE in materia di politica estera, politica di sicurezza, politica migratoria, nonché sulle questioni di politica economica.

Si delinea uno scenario nel quale gli interventi regolamentari del *post Brexit* segnano una svolta positiva verso un nuovo partenariato strategico, alla cui realizzazione entrambe le parti si sono impegnate affinché abbiano buon esito i loro negoziati. Di fondo emerge, poi, la sostanziale volontà di superare situazioni di stallo economico inasprite all'indomani dell'uscita della Gran Bretagna dall'Europa.<sup>22</sup>

Si deve prendere atto che l'attuale governo britannico sta effettuando un 'cambio di passo' nelle politiche del Regno Unito, il quale segna l'abbandono di una logica isolazionista (i.e. protezionista), contraria ai canoni dei sistemi cd. *free market*, le cui dinamiche fondate sulla libera circolazione delle merci recano benefici

---

<sup>20</sup> La dichiarazione di Northwood si estrinseca in un patto di coordinamento tra i due Paesi sugli armamenti nucleari, da utilizzare in caso di "minacce estreme" verso l'Europa. L'accordo implica che Londra e Parigi estendano il loro ombrello nucleare all'intero Continente; ed invero, un attacco atomico contro un Paese europeo scatenerrebbe una uguale reazione da parte di francesi e britannici. Si v. l'editoriale di IPPOLITO L., *Come funziona la dichiarazione di Northwood: quante bombe atomiche hanno Francia e Gran Bretagna, e come serviranno per proteggere l'Europa*, in *Il Corriere della Sera*, 11 luglio 2025, visionabile su [https://www.corriere.it/esteri/25\\_luglio\\_11/dichiarazione-northwood-francia-gran-bretagna-nucleare-57d55f6b-b122-4bd3-b2cb-d557fdf1cxlk.shtml](https://www.corriere.it/esteri/25_luglio_11/dichiarazione-northwood-francia-gran-bretagna-nucleare-57d55f6b-b122-4bd3-b2cb-d557fdf1cxlk.shtml).

<sup>21</sup> Le due potenze mondiali si sono impegnate a "promuovere campagne di esportazione" al fine di garantire ordini internazionali per le attrezzature che producono congiuntamente, tra cui il jet Eurofighter Typhoon e il veicolo blindato Boxer. Si v. l'editoriale di DE LA FELD, *Germania e Regno Unito siglano un accordo di amicizia che le impegna a difendersi a vicenda*, 17 luglio 2025, visionabile su <https://www.eunews.it/2025/07/17/germania-e-regno-unito-siglano-un-accordo-di-amicizia-che-le-impegna-a-difendersi-a-vicenda/>.

<sup>22</sup> Si v. l'editoriale 'Londra si avvicina all'Ue per il "reset" Brexit. Accordi su sicurezza, mobilità giovanile e scambi', apparso su *La Stampa*, 19 maggio 2025, visionabile su [https://www.lastampa.it/esteri/2025/05/19/news/brexit\\_accordo\\_reset\\_londra\\_ue-15153475/](https://www.lastampa.it/esteri/2025/05/19/news/brexit_accordo_reset_londra_ue-15153475/).

all'interno dei paesi in cui esso si afferma evitando squilibri a livello globale.<sup>23</sup> Naturalmente la positiva apertura di Starmer all'Unione europea sembra destinata ad una entusiastica accoglienza da parte degli esponenti liberali dei paesi dell'UE favorevoli a supportare detta impostazione politica. Difatti, la linea comportamentale attivata dalla Gran Bretagna, che ha caratterizzato l'avvio degli accordi dianzi menzionati, mostra una chiara opzione per una difesa ad oltranza degli interessi nazionali in nome del libero mercato e delle libertà individuali.

3. Nell'ambito del recente riavvicinamento della Gran Bretagna all'Unione europea, il primo *accordo* del *post-Brexit*, ha sancito un '*reset*' invocato dal governo britannico con i Paesi membri finalizzato alla realizzazione di un partenariato per la sicurezza e la difesa, nonché ad una dichiarazione di solidarietà Gb-UE e ad un'intesa comune su temi che vanno dalla difesa al commercio, dalla pesca alla mobilità giovanile (in particolare: la riattivazione del programma Erasmus).<sup>24</sup>

Il *reset* - voluto da Londra e Bruxelles sull'onda della crisi ucraina e del sovvertimento delle politiche commerciali (i.e. innalzamento del livello dei dazi a livello mondiale) scatenato dal presidente americano Donald Trump - ha trovato espressione in una dichiarazione congiunta che definisce la futura cooperazione su questioni globali fondamentali, improntate al multilateralismo ed alla stabilità economica.<sup>25</sup> Da qui la volontà di addivenire ad una soluzione congiunta in materia

---

<sup>23</sup> Ed invero, come osservato dall'economista liberale Frédéric Bastiat, «dove non passano le merci, passano gli eserciti». Ne consegue che il protezionismo non solo danneggia l'economia, ma erode anche le fondamenta della cooperazione internazionale, aprendo la strada a tensioni geopolitiche. Si v. l'editoriale di CONDINI, *Solo il libero mercato ci proteggerà dall'inefficienza dello Stato*, Istituto Friedman, 9 marzo 2025, visionabile su <https://www.friedmaninstitute.it/2021/03/09/solo-il-libero-mercato-ci-proteggera-dallinefficienza-dello-stato/>.

<sup>24</sup> Si v. Decisione del Consiglio Europeo del 13 novembre 2025, n. 2362 relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di comitato misto istituito dall'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica riguardo all'adozione di una decisione che aggiunge all'allegato 2 del Quadro di Windsor un atto dell'Unione di recente adozione, visionabile su [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202502362](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202502362).

<sup>25</sup> Si v. l'editoriale di CARPANI, *Primo "reset" della Brexit: cosa cambia nei rapporti Ue-Uk*, in *Il Giornale*, 19 maggio 2025, visionabile su <https://www.ilgiornale.it/news/politica-estera/svolta-nei->

di sicurezza e difesa che apre la strada alla partecipazione del Regno Unito ai programmi militari dell'UE (ci si riferisce al noto programma *Security Action for Europe*)<sup>26</sup>. Infine è stata conclusa un'intesa riguardante la realizzazione di un'agenda per la cooperazione, che individua i settori di collaborazione (come, ad esempio, quello sulla menzionata mobilità dei giovani).

Trattasi di una svolta politica di significativa rilevanza in quanto avviene in una fase di tensioni geopolitiche mondiali e di cambiamenti epocali negli equilibri delle democrazie occidentali. Il nuovo partenariato su 'sicurezza e difesa' rappresenta, infatti, uno dei pilastri dell'accordo dianzi richiamato e formalizza la cooperazione in atto tra le due sponde della Manica; ciò in un contesto caratterizzato dal conflitto bellico in Ucraina e dalla conseguente necessità di contenere le minacce russe.<sup>27</sup>

Il patto estende la collaborazione a settori come la lotta agli attacchi ibridi e al superamento della disinformazione, alla cybersicurezza, nonché alla difesa marittima e spaziale; obiettivi che si intendono perseguire prevedendo la possibilità per il Regno Unito di partecipare alle iniziative UE.<sup>28</sup>

---

rapporti-ue-uk-raggiunte-prime-tre-intese-post-2481310.html. Viene osservato che l'intesa bilaterale si fonda su tre aspetti principali: un patto sulla sicurezza tra Regno Unito e Bruxelles, reso necessario alla luce delle tensioni internazionali con il conflitto tra Russia e Ucraina; un accordo sull'allineamento in materia veterinaria e rispetto alla mobilità giovanile, con visti facilitati validi per quattro anni per i giovani under 30; un'estensione di 12 anni delle intese sulla pesca, fortemente voluta dalla Francia, che riapre le acque di Londra ai pescherecci europei fino al 2038.

<sup>26</sup> Si v. il Regolamento europeo e del Consiglio del 27 maggio 2025, n. 1106, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, visionabile su [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202501106](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202501106).

<sup>27</sup> I governi di Bruxelles e Londra hanno infatti concordato di avviare negoziati per un possibile rientro del Regno Unito nel mercato interno europeo dell'elettricità. Un passaggio che potrebbe tradursi in costi più bassi delle bollette energetiche per famiglie e imprese e in maggiori investimenti nelle energie rinnovabili, soprattutto nel Mare del Nord. Trattasi di un chiaro segnale che la cooperazione conviene a entrambe le parti, soprattutto in una fase storica segnata da transizione energetica e instabilità geopolitica.

<sup>28</sup> Nel giugno 2025 il Consiglio europeo ha adottato un programma sulla gestione delle crisi di cybersicurezza. Il programma fornisce un quadro completo e dettagliato per la gestione delle crisi informatiche a livello UE, sulla base del programma per la cybersicurezza 2017. In particolare, il programma per la cybersicurezza si pone l'obiettivo di garantire una risposta efficace ed efficiente agli incidenti di cybersicurezza su vasta scala; promuovere una cooperazione più strutturata tra attori civili e militari; spiegare che cosa è una crisi informatica e in che modo si attiva un meccanismo di crisi informatica.

A ciò si aggiungano ulteriori interventi congiunti in ambito industriale e di appalto, attraverso lo strumento *Safe* e la partecipazione al prestito comune (in corso di definizione nell'UE) di 150 miliardi di euro previsto nell'ambito del piano *ReArmEU*.<sup>29</sup> Si è in presenza, dunque, di un dialogo tra i vertici dell'Unione e i ministri britannici degli Esteri e della Difesa, a seguito dei quali è consentita a Londra la possibilità di partecipare anche ad alcuni Consigli UE aventi ad oggetto le tematiche testè indicate. Sotto altro profilo, rilevano gli effetti determinanti di tale 'accordo' sulla innovativa configurazione dei rapporti di forza all'interno della Nato, nei quali viene ascritta una maggiore potenzialità di intervento all'asse Regno Unito-UE.<sup>30</sup>

Sul fronte economico ed energetico, l'accordo prevede l'estensione del capitolo energia del *Trade and Cooperation Agreement (TCA)*<sup>31</sup> e un ritorno al *trading* implicito di elettricità tra UE e Regno Unito, come regolamentato prima della *Brexit*. Tale meccanismo permetterà di facilitare i flussi energetici e di ridurre i prezzi, garantendo *in subiecta materia* una convergenza dinamica delle norme europee e la possibilità di ricorso alla Corte di giustizia dell'UE per assicurare certezza giuridica agli investitori. In parallelo, le parti hanno concordato di avviare il collegamento tra i rispettivi sistemi di scambio di emissioni (cd. *Emissions Trading System*)<sup>32</sup>, in vista di

---

<sup>29</sup> Il piano *ReArmEU* comporta l'incremento dei finanziamenti pubblici nazionali per la difesa e l'attivazione della cosiddetta "National Escape Clause" prevista dal Patto di Stabilità e Crescita. Attraverso detta clausola, gli Stati membri potranno temporaneamente superare i vincoli di bilancio per aumentare la spesa destinata alla protezione militare, con l'obiettivo di mobilitare fino a 650 miliardi di euro entro quattro anni. Il piano *SAFE* e *ReArmEU* rappresenta la risposta immediata dell'UE alle minacce della Russia all'Europa nel conflitto con l'Ucraina. Si v. CLAPP – HÖFLMAYER – LAZAROU – PARI, *ReArm Europe Plan/Readiness 2030*, European Parliamentary Research Service, aprile 2025, visionabile su [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS\\_BRI\(2025\)769566\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf).

<sup>30</sup> Va detto che all'indomani del vertice dell'Aia del 24-25 giugno 2025, la Nato ha raggiunto un accordo per portare le spese militari al 5% del Pil entro il 2035. Nello specifico, l'accordo prevede un aumento delle spese militari in senso stretto al 3,5% del Pil e delle spese per la sicurezza in senso lato all'1,5%, rappresentando più del doppio rispetto all'attuale soglia del 2%.

<sup>31</sup> Cfr. FELLA – GIBSON, *The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: review clauses*, House of Commons, 10 July 2024, visionabile su <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10040/CBP-10040.pdf>.

<sup>32</sup> Il Sistema europeo di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (cd. *European Union Emissions Trading System*) costituisce il principale strumento adottato dall'UE per raggiungere gli obiettivi di riduzione della CO<sub>2</sub> nei principali settori industriali e nel comparto dell'aviazione. Il sistema è stato introdotto e disciplinato dalla Direttiva n. 87 del 2003. Si v. BUFANO – CAPASSO –

reciproche esenzioni dal Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM)<sup>33</sup>. E' evidente che siamo in presenza di provvedimenti finalizzati ad un limitato ripristino delle forme di cooperazione che in passato erano state, con successo, sperimentate consentendo un incontro operativo fondato sul reciproco intento di conseguire risultati economico finanziari diversamente non ipotizzabili.

Importanti sviluppi riguardano anche il settore della mobilità e dell'istruzione. Il Regno Unito si è detto disponibile a negoziare la riammissione nel programma Erasmus+,<sup>34</sup> mentre è stato già definito uno schema di scambio giovanile, lo *Youth Experience Scheme*,<sup>35</sup> che faciliterà viaggi, studio, lavoro e volontariato temporaneo

---

DI GIAMPAOLO – PELLEGRINI, *Il sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS UE)*, Quaderni della Banca d'Italia, luglio 2023, n. 39, visionabile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/mercati-infrastrutture-e-sistemi-di-pagamento/approfondimenti/2023-039/index.html>.

<sup>33</sup> Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (cd. *Carbon Border Adjustment Mechanism - CBAM*) rappresenta un elemento essenziale del *Green Deal* europeo, in cui si colloca l'insieme di proposte "Fit for 55" che mirano a ridurre, entro il 2030, le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 e di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Esso comporta l'applicazione di un prezzo per le emissioni incorporate nei prodotti di alcune tipologie di industrie, paragonabile a quello sostenuto dai produttori unionali nell'ambito del vigente sistema di scambio delle quote di emissione (ETS). Il Regolamento europeo n. 956 del 2023 disciplina l'utilizzo del CBAM nelle forme di tributo ambientale finalizzate a garantire che gli sforzi di riduzione delle emissioni di gas serra in ambito Ue non siano contrastati da un contestuale aumento delle emissioni al di fuori dei suoi confini per le merci prodotte nei Paesi extra UE che vengono importate nell'Unione. Si v. *Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, CBAM – Carbon Border Adjustment Mechanism*, visionabile su <https://www.adm.gov.it/portale/cbam-carbon-border-adjustment-mechanism>.

<sup>34</sup> I negoziati per l'associazione del Regno Unito al programma Erasmus+ a partire dal 2027 aprono nuove prospettive di cooperazione nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport. L'intesa su Erasmus+ si inserisce in un contesto più ampio di rafforzamento delle relazioni UE–UK. Essa rappresenta un passo importante verso il rilancio della cooperazione europea e conferma il ruolo centrale del Programma nel promuovere la mobilità, lo scambio e le opportunità di apprendimento per le giovani generazioni. Si v. *Joint Statement by Commissioner for Trade and Economic Security, Interinstitutional Relations and Transparency Maroš Šefčovič and HM Paymaster General and Minister for the Cabinet Office The Rt Hon Nick Thomas-Symonds MP*, European Commission, Brussels, 17 December 2025, visionabile su [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/statement\\_25\\_3103](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/statement_25_3103).

<sup>35</sup> L'UE e la Gran Bretagna hanno concordato di lavorare a un nuovo programma congiunto cd. *Youth Experience Scheme*, che consentirà ai giovani europei e britannici di vivere, lavorare, studiare e fare volontariato oltreconfine per un periodo di tempo limitato. Il programma dovrebbe includere un percorso specifico per i visti, con il numero complessivo di partecipanti da concordare di comune accordo, garantendo un approccio equo e gestito. Trattasi di un bilanciato schema di esperienza giovanile che sarà vincolato da un tetto massimo di partecipanti e da una durata predeterminata del soggiorno, elementi che riflettono la delicata sensibilità politica interna al Regno Unito. Va sottolineato che i flussi di studenti e lavoratori temporanei dall'UE sono diminuiti drasticamente dopo la Brexit, suscitando non poche perplessità sulle numerose posizioni scoperte in settori cruciali dell'economia britannica. Si v. EUROPEAN COMMISSION, *A renewed agenda for European Union*

per giovani europei e britannici. Tali interventi tengono conto della notoria valutazione positiva degli studiosi europei per centri di eccellenza in campo universitario (Cambridge e Oxford), l'accesso ai quali nei tempi successivi alla *Brexit* era stato fortemente limitato.<sup>36</sup> Per converso, può ritenersi scontato l'interesse anglosassone per l'approfondimento di tematiche culturali legate alla storia dell'arte, alla filosofia, alla musica che da sempre caratterizzano numerose università europee.

Pur trattandosi di provvedimenti ancora da definire, il livello di dettaglio già raggiunto nelle intese tecniche dimostra la volontà politica di ricostruire legami concreti tra le nuove generazioni. Sul piano commerciale e fitosanitario, l'impegno prevede la negoziazione di un'intesa sul cd. SPS<sup>37</sup> al fine di ridurre gli ostacoli agli scambi agroalimentari, nonché un rinnovato dialogo sulla mobilità aziendale, che si affiancherà alle regole dell'Accordo di Commercio e Cooperazione (cd. TCA) già in vigore per gli ingressi a fini economici.<sup>38</sup> Va, inoltre, sottolineato che saranno avviate forme di collaborazione sulla reciprocità nell'accesso agli appalti pubblici e su una maggiore prevedibilità regolatoria.

Per favorire la pesca, l'accesso reciproco alle acque dell'UE e del Regno Unito sarà prorogato per diversi anni. Nel settore della giustizia e della sicurezza interna, è

---

– *United Kingdom cooperation Common Understanding*, Brussels, 19 May 2025, visionabile su [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_25\\_1267](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_1267).

<sup>36</sup> Si v. l'editoriale 'Regno Unito rientra nel programma Erasmus+: accordo da 570 milioni di sterline con l'UE', in *IlSole24Ore*, 17 dicembre 2025, visionabile su <https://www.ilsole24ore.com/art/accordo-gb-e-ue-londra-rientra-programma-erasmus-AIJdf5R>.

<sup>37</sup> L'intesa sulle misure sanitarie e fitosanitarie cd. SPS (*sanitary and phytosanitary system*) è uno degli accordi multilaterali negoziati nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round. Esso riguarda la sicurezza alimentare e la normativa in materia di salute degli animali e delle piante. Pertanto, si occupa delle questioni di salute e sicurezza che sorgono per quanto riguarda gli alimenti oggetto di scambi internazionali. L'accordo UE-Gb prevede la creazione di un'area comune sanitaria e fitosanitaria che faciliterà l'esportazione di prodotti agricoli e alimentari, eliminando molti dei controlli che avevano provocato rallentamenti e costi aggiuntivi, specialmente per i commercianti britannici che esportano verso l'Irlanda del Nord e il continente. I negoziati sulle regole di frontiera in materia sanitaria rappresentano un tema cruciale per il commercio tra UE e Regno Unito.

<sup>38</sup> Tali accordi si inseriscono in un più ampio quadro di misure volte a favorire l'unione doganale nel breve termine, attraverso un percorso di avvicinamento pragmatico: l'intesa SPS per ridurre controlli su prodotti alimentari e agricoli, con vantaggi immediati per PMI e grande distribuzione; semplificazioni su IVA e dogane, inclusa una cabina di regia congiunta per sciogliere i nodi applicativi del TCA.

stato concordato di estendere la cooperazione con più scambi di dati tra Europol e le agenzie britanniche, inclusi impronte digitali, Dna, immagini facciali e fedine penali di cittadini di Paesi terzi. Inoltre, si rafforzeranno le collaborazioni tra le agenzie antidroga e antiterrorismo.<sup>39</sup>

In materia di migrazione irregolare, l'UE e il Regno Unito si impegnano a condividere dati operativi, coordinare le azioni di contrasto ai trafficanti e rafforzare l'azione nella dimensione esterna della migrazione, con particolare attenzione all'Africa e al Mediterraneo.<sup>40</sup> Trattasi di tematiche nelle quali l'Inghilterra presenta piena affinità di vedute rispetto ai vertici europei, dovendo comunque ipotizzarsi che questa parte degli accordi andrà nella razionale direzione di non escludere totalmente il diritto all'accoglienza, tenuto conto che i paesi membri sono afflitti da diminuzione delle nascite ed invecchiamento della popolazione che inevitabilmente sono destinate a produrre nel tempo effetti negativi sul piano economico, finanziario, stante il depotenziamento della forza lavoro connesso agli indicati fenomeni.<sup>41</sup>

Il quadro delle misure dianzi menzionate si fonda, *per ora*, sul principio del cd. "non ritorno" ai modelli *pre-Brexit*: dunque, nessuna riapertura della libera circolazione, del mercato unico o dell'unione doganale, ma una chiara opzione per la costruzione di pilastri operativi esistenti come l'accordo di recesso, il TCA e il *Windsor*

---

<sup>39</sup> Nel dicembre 2025 la Commissione UE ha rinnovato le decisioni di adeguatezza del 2021 per la libera circolazione dei dati personali con il Regno Unito. Nello specifico, le decisioni garantiscono che i dati personali possono continuare a circolare liberamente e in sicurezza tra lo Spazio Economico Europeo e il Regno Unito, in quanto il quadro normativo UK contiene garanzie in materia di protezione dei dati sostanzialmente equivalenti a quelle fornite dall'UE.

<sup>40</sup> L'UE e il Regno Unito si sono impegnati a contrastare la migrazione irregolare attraverso lo scambio di dati sui trafficanti di uomini, nonché in materia di attività criminali.

<sup>41</sup> Ed invero, sono da considerarsi meritevoli di nota le dichiarazioni del Primo Ministro Starmer, il quale ha affermato che "l'ora della polarizzazione è finita" e che il Regno Unito intende "giocare un ruolo di primo piano nel contesto europeo, pur nel rispetto della propria autonomia politica". Si v. BOUNDS – PARKER – FOSTER, *UK and EU agree post-Brexit reset at showpiece summit*, in *Financial Times*, 19 maggio 2025, visionabile su <https://www.ft.com/content/78f17b34-996d-4003-b031-4800f4e16918>.

*Framework*<sup>42</sup>, che - con tutta probabilità - preludono ad un ampliamento della portata degli accordi futuri.

4. Il libro del prof. Capriglione si conclude con un interrogativo che egli pone al lettore ma che a mio avviso interessa tutti coloro che si dedicano all'approfondimento della realtà socio politica maturata nel tempo in Europa dalla fine della seconda guerra mondiale. Il nostro Autore si esprime in termini valutati in modalità diverse dai relatori del seminario i quali hanno ravvisato ora una vena pessimista nelle parole riguardanti il probabile destino di una Unione asservita e sottoposta a forme di sostanziale sottomissione da parte degli USA, ora la speranza di riuscire a ricompattare una volontà che confermi la riferibilità ad una democrazia liberale. E' su quest'ultima considerazione che ritengo opportuno soffermarmi per valutare la validità di un'ipotesi concettuale siffatta, la quale potrebbe trovare espressione sia nella realizzazione di una forza militare comune, sia nella riattivazione di meccanismi idonei ad assicurare una rinascita dell'Europa, che - in linea con i canoni del sistema democratico - si qualifichi per libertà comportamentali, benessere economico ed equilibrio socio politico.<sup>43</sup>

Al fine di valutare le modalità operative che possono perseguire l'obiettivo dianzi richiamato, mi sembra necessario muovere dalla identificazione dei benefici cui aver riguardo - come ho evidenziato in apertura - in vista di una compiuta analisi

---

<sup>42</sup> Il cd. *Windsor Framework* rappresenta un importante Protocollo per la movimentazione delle merci tra Gran Bretagna e Irlanda del Nord, che di fatto riduce i costi e i contenziosi per le aziende. Tale accordo consente all'Irlanda del Nord di rimanere nel territorio doganale del Regno Unito e, al tempo stesso, di beneficiare del mercato unico. Si v. l'Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GU L 29 del 31.1.2020), visionabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12020W/TXT#d1e32-102-1>.

<sup>43</sup> Ci si riferisce al delicato equilibrio UE-America, di recente, incrinatosi a causa delle pressioni del governo USA che mostra un orientamento contrario ai principi caratterizzanti i sistemi democratici; per cui, va da sè che vengono messi «in crisi i fondamenti giuridici dell'alleanza atlantica, invertendo l'asse valoriale da una logica di cooperazione ideale ad una che ha di mira solo interessi contrattuali». Così CAPRIGLIONE, *Il declino delle democrazie liberali. Diritto-Economia-Geopolitica, op. cit.*, p. 157.

del percorso che l'Europa deve fare allo scopo di sottrarsi al triste destino di una sua disgregazione, che faciliti all'*alleato* di un tempo nel colonizzare i singoli Stati membri non più uniti da un *idem sentire*.

Il prof. Capriglione ci ha fornito una indicazione di massima dalla quale non possiamo prescindere: Donald Trump non intende più offrire all'Europa il suo ombrello protettivo, ragione per cui ha imposto agli Stati partecipanti alla Nato di elevare a 5% del loro Pil il contributo finanziario dovuto a tale organizzazione militare, sottolineando nel contempo la sua interpretazione del noto articolo 5 del Patto Atlantico che esclude la possibilità di forme di automatismo nella attivazione degli interventi degli Stati aderenti a favore del paese aggredito.<sup>44</sup> Tale linea comportamentale del presidente USA induce a ritenere ormai svuotato di contenuti l'azione della Nato, ragion per cui l'Europa si vede costretta ad ipotizzare la costituzione di una propria forza militare, sostitutiva di quella finora esistente, per assicurarsi una prospettiva di difesa; progetto peraltro avversato da alcuni Paesi (tra cui l'Italia), che sembrano voler optare per la continuità del rapporto fiduciario con gli Stati Uniti, disconoscendo quindi l'avvenuta fine della sua alleanza con l'UE.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Sono ormai note le affermazioni del Primo Ministro olandese Mark Rutte nel suo messaggio a Donald Trump, durante il vertice Nato svoltosi all'Aja il 24-25 giugno 2025: "L'Europa pagherà il suo contributo in modo consistente, come è giusto che sia, e sarà una tua vittoria. Otterrai qualcosa che nessun altro presidente americano è riuscito a fare in decenni. Non è stato facile ma siamo riusciti a far sì che tutti si impegnino a raggiungere il 5 per cento" del pil per la difesa". In tale sede, il presidente americano ha tuttavia dichiarato che l'Articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico - che stabilisce il principio di difesa collettiva - va interpretato caso per caso e che dipende dalla definizione che si intende attribuire al contenuto della norma. Si v. l'editoriale di MAURO, *Trump ottiene il 5% per la difesa, ma poi frena la Nato*, in *Huffpost*, 24 Giugno 2025, visionabile su [https://www.huffingtonpost.it/esteri/2025/06/24/news/trump\\_ottiene\\_il\\_5\\_per\\_la\\_difesa\\_ma\\_poi\\_frena\\_la\\_nato-19511578/](https://www.huffingtonpost.it/esteri/2025/06/24/news/trump_ottiene_il_5_per_la_difesa_ma_poi_frena_la_nato-19511578/).

<sup>45</sup> In una intervista rilasciata al *Financial Times*, il Capo del Consiglio, Giorgia Meloni, ha affermato che "Trump è il nostro primo alleato, l'Europa si è un po' persa"; la premier ha, inoltre, ribadito di non considerare il presidente Donald Trump come un avversario ma di rispettarlo come "primo alleato" dell'Italia: "Io sono conservatrice, Trump è un leader repubblicano. Sicuramente sono più vicina a lui che a molti altri, ma capisco un leader che difende i suoi interessi nazionali". Tali affermazioni sottolineano la convergenza di vedute e strategie con l'amministrazione USA, allorché per il Presidente Meloni, la critica di Trump all'Europa non viene rivolta al suo popolo ma alla sua "classe dirigente... e all'idea che invece di leggere la realtà e trovare modi per dare risposte alle persone, si possa imporre la propria ideologia alle persone". Si v. *Italy's Giorgia Meloni rejects*

In tale contesto, bisogna a mio avviso tener conto dell'orientamento che, nel presente, gli attuali vertici del Regno Unito dimostrano di voler perseguire, vuoi annoverandosi tra i cd. paesi volenterosi nel sostegno all'Ucraina, vuoi non tralasciando occasione per schierarsi con l'Europa nell'assumere una posizione di autonomia di fronte alle intemperie provenienti dall'America. Conseguè l'aspettativa che la Gran Bretagna possa gestire una peculiare centralità nella definizione dei rapporti tra l'UE (cui essa in qualche modo risulti aggregata) e gli Stati Uniti, giocando un ruolo decisivo ai fini sopra indicati, grazie alla sua storia e, dunque, al legame da sempre da essa intrattenuto con l'altra sponda dell'Atlantico.

Va da sé che in una fase iniziale di tale processo di reintegrazione, nella quale la *Brexit* sarà soltanto ridimensionata, i benefici di cui potrà disporre il Regno Unito si sostanzieranno in via prevalente nella cooperazione che esso si propone di ottenere, a livello di modalità esplicative dell'attività commerciale, con l'ampio mercato europeo tra i più prosperi del pianeta. A ciò, ovviamente, si aggiunga la possibilità di sottrarsi ai pericoli di un ulteriore aggravarsi del trumpismo che verosimilmente, incurante del legame dianzi richiamato, potrebbe esasperare i suoi toni relazionali anche con la *ex madre patria* inglese.<sup>46</sup>

A ben considerare, tuttavia, l'aspetto più significativo di questo riavvicinamento della Gran Bretagna all'Europa, originato dalla nuova politica americana, va identificato nella possibilità al medesimo sottesa di tener ferma per l'intero continente europeo la logica del parlamentarismo democratico, la quale

---

*'childish' choice between Trump and Europe*, in *Financial Times*, 28 marzo 2025, visionabile su <https://on.ft.com/3QTjzdzq>.

<sup>46</sup> Gli Stati Uniti e il Regno Unito hanno firmato un accordo commerciale sui dazi del 10% durante il vertice dei Paesi del G7 svoltosi a Kananaskis in Canada il 16-17 giugno 2025. L'intesa dovrebbe consentire una accelerazione delle merci statunitensi presso le dogane britanniche e garantire nuove opportunità di accesso al mercato inglese per le aziende americane. Il Presidente Trump ha definito tale accordo un importante traguardo secondo cui "il Regno Unito si unisce agli Stati Uniti nell'affermare che reciprocità ed equità sono principi essenziali e vitali del commercio internazionale". Si v. l'editoriale di GUERRERA, *Dazi, la Gran Bretagna firma la tregua con Trump*, in *La Repubblica*, 9 maggio 2025, visionabile su [https://www.repubblica.it/economia/2025/05/09/news/usa\\_gran\\_bretagna\\_dazi\\_trump-424174995/](https://www.repubblica.it/economia/2025/05/09/news/usa_gran_bretagna_dazi_trump-424174995/).

auspicabilmente potrebbe offrire uno scudo protettivo a fronte dell'imperversare del sovranismo di taluni governi dell'occidente, al quale verrebbe opposto una diversa forma organizzativa della *sovranità statale* fondata ancora una volta sulla democrazia liberale. E' evidente, altresì, che l'Europa potrà in futuro contare - qualora la Gran Bretagna non dovesse rientrare a pieno regime nell'Unione - su un 'partner strategico' che - unitamente ai Paesi che, per potenzialità economica e militare sono destinati ad assumere un ruolo primario come guide e tutori degli interessi comuni nel quadro geopolitico mondiale - sarà in grado di evitare forme di ulteriore degrado dell'Europa riportandola in una posizione politica giustamente correlata alla sua reale potenzialità socio economica, oltre che rispettosa del suo tradizionale *background* culturale e della sua storia.

**Andrea Miglionico**

*Associato di diritto dell'economia*

*nell'Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

## LE DEMOCRAZIE LIBERALI TRA *WELFARE* E MERCATO \*

*(Liberal democracies between the welfare and the market)*

**ABSTRACT:** *La Comunicazione si sofferma sull'importanza del risparmio previdenziale per le democrazie liberali. In particolare, il lavoro si concentra sulla funzione progressivamente ricoperta dalla previdenza complementare, posta a cavallo tra funzione di welfare ed esigenze di mercato.*

*This Communication highlights the importance of pension savings for liberal democracies, focusing in particular on the evolving role of complementary pensions at the intersection of welfare protection and market needs.*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. Alla ricerca del risparmio accumulato. – 2. Nello specifico: la rilevanza del risparmio pensionistico e del sistema di previdenza complementare per le democrazie liberali (tra *welfare* e investimenti). – 3. Il piano di azione della Commissione europea. La “finanza previdenziale” salverà l'Europa? – 4. Riflessioni conclusive.

1. L'attuale contesto geopolitico e le crescenti tensioni internazionali pongono l'Europa dinanzi a scelte cruciali. Il recente utilizzo dell'economia e del commercio come strumenti di conflitto aggravano infatti un quadro generale già impattato, in modo critico, da numerosi eventi bellici, oltreché da sfide epocali, quali sono la transizione *green*, l'evoluzione tecnologica e una crisi demografica, di non facile gestione.

Calata in questo contesto, l'Unione europea è stata – ed è oggi – chiamata, con forza, a intraprendere una strada di riforme strutturali, necessarie per garantire la sopravvivenza dell'UE e indirizzate a realizzare un futuro moderno e competitivo. Un

---

\* Contributo approvato dai revisori.

futuro peraltro delineato nei suoi tratti salienti tanto dal rapporto Letta,<sup>1</sup> quanto dal rapporto Draghi,<sup>2</sup> che hanno di recente evidenziato infatti alcune delle lacune dell’impianto unionale, suggerendo misure capaci di dare risposta alle criticità più evidenti delle economie degli Stati membri e, più in generale, del Vecchio Continente. In questo scenario, sia la necessità di semplificare il quadro giuridico di riferimento (senza tuttavia eccessivamente deregolamentarlo),<sup>3</sup> sia l’importanza di realizzare un mercato realmente integrato ed efficiente, assumono un ruolo chiave nelle prospettive di riforma europee, così come per la capacità di garantire uno sviluppo sostenibile e resiliente. Uno sviluppo che – si noti – deve riguardare non solo il tessuto produttivo dell’Unione, ma anche i suoi cittadini, ai quali devono essere assicurati, ora come in futuro, alti (ma onerosi) presidi di difesa e sicurezza sociale, tipici delle più evolute democrazie liberali.

A fronte delle criticità descritte e considerato il costo degli interventi correttivi necessari, il tema degli investimenti e il profilo delle risorse economiche da reperire sul mercato al fine di realizzare i punti messi in agenda diventano, quindi, centrali. Come evidenziato nell’ultimo rapporto indicato, infatti, i fabbisogni di finanziamento necessari affinché l’UE possa conseguire i propri obiettivi di crescita (e sopravvivenza) sono infatti ingenti,<sup>4</sup> ancor più se relazionati ad un contesto produttivo tutto sommato ancora debole, nonostante l’abbondanza di risparmio privato.

---

<sup>1</sup> LETTA, *Much More Than a Market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, Aprile 2024, reperibile online.

<sup>2</sup> DRAGHI, *The Draghi report: The future of European Competitiveness. A competitiveness strategy for Europe (Part A)*, settembre 2024, reperibile online.

<sup>3</sup>In argomento si vedano ANNUNZIATA, *EU Financial Market Regulation and the Quest for Simplification: the Role of Comparative Law*, in *Revue trimestrielle de droit financier*, 2025, 4, p. 8 e ss.; ID., *EU Capital Markets Law and the Claim for “Simplification”. Suggestions for a Possible Legal Methodology*, reperibile su SSRN; GORTSOS, ANNUNZIATA, RAMOS-MUÑOZ, DE ARRUDA, MITROVIC, SCHINERL et al., *Report on Simplification of EU Financial Law*, EBI, gennaio 2026, reperibile online; ed AA.VV., *Less is More: Proposals to simplify and improve european rule-making in the financial services sector*, 10 febbraio 2025, reperibile online.

<sup>4</sup> DRAGHI, *op. cit.*, p. 63, dove si ricorda che: “*To meet the objectives laid out in this report, a minimum annual additional investment of EUR 750 to 800 billion is needed, based on the latest Commission estimates, corresponding to 4.4-4.7% of EU GDP in 2023*”.

In particolare, proprio la “debolezza” dell’economia europea rispetto alle sue riserve di risparmio dimostra e conferma, per un verso, l’enorme potenziale dell’Europa anche in ottica di confronto con gli altri *players* del mercato e mette in luce, per l’altro verso, il paradosso di un sistema unionale che – in estrema sintesi – parrebbe in verità non capace di utilizzare a dovere le proprie risorse.

È dunque al fine di curare questa anomalia che le più recenti proposte di riforma, ad iniziare dalla *Savings and Investments Union*,<sup>5</sup> mirano a instaurare un più serrato dialogo tra mercato e risparmio. Risparmio che – questa l’esigenza – deve emanciparsi dai più stretti confini bancocentrici e liberarsi da regole inefficienti al fine di apportare agli scambi finanziari prima, e all’economia reale poi, adeguati e costanti flussi di capitale.

2. Il risparmio inteso “in tutte le sue forme” – ivi compresa quella pensionistica – diviene, quindi, una delle chiavi di volta degli interventi di rinnovamento delle strutture dell’Unione.

Questi, in quanto particolarmente “costosi”, implicano la messa a terra di un’attenta opera di incanalamento del risparmio privato e offrono l’occasione per ragionare – senza preconcetti – anche sull’importanza del risparmio previdenziale, da ritenersi cruciale per almeno un duplice ordine di motivi.

Innanzitutto, e a prescindere da altre considerazioni di sistema,<sup>6</sup> perché soffermarsi in chiave di analisi evolutiva sul sistema pensionistico “supplementare” appare di vitale importanza per l’inclusione economica e sociale dei cittadini, una volta che non potranno più contare sul proprio lavoro. Condizione, questa,

---

<sup>5</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*, COM(2025) 124 final, *Unione del risparmio e degli investimenti Una strategia per promuovere la ricchezza dei cittadini e la competitività economica nell’UE*, Bruxelles, 19.3.2025, reperibile online.

<sup>6</sup> Per una disamina, sia consentito il richiamo a RIGANTI, *Fondi pensione. Impresa, mercato e sostenibilità*, Torino, 2025.

evidentemente fondamentale per assicurare sia il consolidamento di un sistema di garanzie adeguato alle democrazie liberali, sia per condurre alla realizzazione di un mercato libero, nel quale vi siano attori economicamente capaci di operare.

In secondo luogo, poiché meccanismi efficienti di accantonamento e successivo investimento di risparmi (in particolare) pensionistici sono in grado di rifornire il mercato dei capitali con flussi di denaro stabili e di lungo termine. Tali profili sono particolarmente importanti per la competitività e la crescita futura e sostenibile dell'Unione europea e risultano centrali per lavorare sulla messa a punto di strutture regolamentari che, *inter alia*, siano capaci di tenere in debita considerazione l'importanza per l'economia di alcuni investitori istituzionali (si pensi ai fondi pensione) che, anche se nel tempo sottovalutati in alcuni dei sistemi europei, sono in verità fondamentali per uno sviluppo sostenibile e una crescita seriamente apprezzabile dell'UE.

Volendo approfondire, seppur in via sintetica, entrambi i punti, anche altre osservazioni paiono preziose. In particolare, e con riferimento specifico al primo aspetto menzionato, va ricordato che la riformulazione progressiva degli avamposti di sicurezza sociale legati alla pensione complementare è, a tutti gli effetti, tanto un passaggio obbligato, quanto un'esigenza strategica, per gli Stati membri, i cui sistemi di pensione pubblica, come noto, sono messi a dura prova da elementi sociali ed economici particolarmente preoccupanti.

Il cosiddetto inverno demografico (calo delle nascite), accompagnato da una prospettiva di vita sempre più lunga, rende infatti l'immagine di un'economia "a rischio"<sup>7</sup> e di un sistema pubblico in evidente e crescente affanno in quanto caratterizzato, ad esempio, da un progressivo sbilanciamento del numero di

---

<sup>7</sup> Sul tema v. di recente CAPRIGLIONE, ANDENÆS e LEMMA, *Dinamiche demografiche e diritto dell'economia alla luce dei recenti orientamenti geopolitici*, in questa *Rivista*, 2025, 2, p. 108 e ss. Il tema demografico è stato oggetto dell'ultimo convegno associativo dell'Associazione dei Docenti di Diritto dell'Economia (ADDE), dal titolo *Dinamiche demografiche e Diritto dell'Economia*, svolto a Trento in data 4 e 5 dicembre 2025.

pensionati rispetto al numero di lavoratori, con conseguente impossibilità dei secondi di fare fronte ai bisogni dei primi, oltrech  ai propri.

Tale sbilanciamento, in particolare, accompagnato dall'incrementarsi delle criticit  legate a variabili demografiche assai pericolose, pone oggi forti dubbi circa la sostenibilit  finanziaria del sistema di previdenza pubblico e obbligatorio, cos  come in merito all'adeguatezza delle pensioni erogate a favore dei pensionati. Temi, questi, centrali non solo per quanto riguarda la sfera economica, bens  anche con riferimento a quei profili di solidariet ,<sup>8</sup> pure intergenerazionale,<sup>9</sup> che sono posti alla base dell'architettura democratica.

Quanto al secondo aspetto, invece, si noti che il ricorso alla previdenza complementare, per quanto in linea di massima volontaristico, oltrech  metodo di tutela e protezione "dovute" (vedi sopra), si presenta, oggi, anche quale strumento ottimale per raccogliere i risparmi dei cittadini, in vista della propria vecchiaia. Questi risparmi, per garantire un'effettiva copertura per le esigenze future (e sempre pi  certe) dei lavoratori e per supportare il mercato, devono essere investiti secondo criteri ispirati sia a paradigmi prudenziali, sia a strategie di investimento (anche ambientalmente) sostenibili, capaci di "ripagare" in modo adeguato l'allocazione delle risorse attuata, ad esempio, a favore di quei fondi pensione che, cos , diventano

---

<sup>8</sup> Sul profilo in esame, v. per tutti ALPA, *Solidariet . Un principio normativo*, Bologna, 2022.

<sup>9</sup> In argomento, si ricordi inoltre il disposto dell'art. 4 della l. 167/2025, recante «*Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualit  della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie*». Tale articolo recita: «*1. Le leggi della Repubblica promuovono l'equit  intergenerazionale anche nell'interesse delle generazioni future. 2. La valutazione di impatto generazionale (VIG) costituisce uno strumento informativo che consiste nell'analisi preventiva degli atti normativi del Governo, ad esclusione dei decreti-legge, in relazione agli effetti ambientali o sociali indotti dai provvedimenti, ricadenti sui giovani e sulle generazioni future, con particolare attenzione all'equit  intergenerazionale. 3. La VIG degli atti normativi di cui al comma 2   effettuata nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione prevista dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, secondo criteri e modalit  individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 del medesimo articolo 14, adottato di concerto con l'Autorit  politica delegata in materia di giovani, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. 4. La VIG  , in ogni caso, necessaria se l'atto normativo determina effetti significativi di tipo ambientale o sociale a carico dei giovani e delle generazioni future. In tali casi restano fermi i criteri e le modalit  individuati con il decreto di cui al comma 3*».

attori sempre più importanti, nella loro veste di investitori istituzionali tanto “pazienti” quanto “cipienti”, per il mondo finanziario.

In questo senso, ferma dunque restando la centralità della previdenza complementare per il sistema pensionistico e la protezione dei cittadini in età avanzata, emerge con tutta evidenza l'importanza della pensione privata anche per i mercati e per i loro operatori. Importanza già debitamente identificata dai rapporti Letta e Draghi e, come detto, di recente ancor più avvalorata in ambito dell'Unione dei risparmi e nei recenti interventi della Commissione europea.

3. A riprova della centralità della previdenza complementare per l'Unione europea e gli Stati membri va annoverata la recente comunicazione con cui la Commissione evidenzia l'urgenza di rafforzare la capacità del settore pensionistico complementare dell'UE di migliorare i redditi da pensione e fornire capitale a lungo termine alle economie europee.

Con questo importante documento, la Commissione – motore dell'Unione – affronta con attenzione i profili poc'anzi annotati, in particolare espressamente riconoscendo, in apertura dell'intervento, che *“oltre a garantire un reddito adeguato dopo il pensionamento, i regimi pensionistici finanziati e sostenuti da un paniere di attività possono anche sostenere la crescita economica e la competitività dell'UE, sia direttamente, mobilitando risparmi a lungo termine per gli investimenti, sia indirettamente, aumentando la profondità e la liquidità dei mercati dei capitali dell'UE”*.<sup>10</sup> Con ciò consacrando la doppia funzione previdenziale-finanziaria della pensione privata, poc'anzi annotata.

---

<sup>10</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*, COM(2025) 839 final, *Rafforzare la capacità del settore delle pensioni complementari dell'UE di migliorare il reddito pensionistico e fornire capitale a lungo termine all'economia dell'UE*, 2 ss., Bruxelles, 20.11.2025, reperibile online.

Il testo pubblicato dalla Commissione europea è assai utile, risultando capace di identificare le criticità del sistema pensionistico europeo complessivamente inteso e di predisporre e suggerire misure correttive di intervento che siano in grado, per un verso, di valorizzare il codice genetico della disciplina in questione (tutela previdenziale), pur tenendo in debita considerazione, per l'altro verso, le necessità del presente e, così, l'importanza di fare affluire in modo ordinato e sistematico il risparmio pensionistico nel mercato dei capitali.

Pur non potendosi soffermare, in questa sede, su di uno studio di dettaglio del provvedimento, va ricordato che il punto di partenza dell'analisi predisposta dalla Commissione europea è fornito dalle problematiche attuali del sistema previdenziale complementare. Queste, nel complesso, paiono ricorrere in modo trasversale tra le economie e i sistemi giuridici degli Stati membri – democrazie liberali – riguardando alcuni profili cruciali che, nel loro insieme, conducono il mercato pensionistico europeo a muoversi in un sistema altamente frammentato e connotato dall'assenza di operatori di peso e, cioè, di grandi dimensioni (con conseguente incremento dei costi, minore appetibilità e competitività e, in estrema sintesi, svantaggio per gli investitori europei).<sup>11</sup>

In questo quadro di riferimento, i problemi sono numerosi e, oltrepassando le menzionate e più note questioni demografiche, di sostenibilità e di adeguatezza delle pensioni poc'anzi indicate e affrontate nel documento, si sostanziano in un dato critico particolarmente grave per le democrazie, consistente nello scarso ricorso al mercato pensionistico complementare.

Tale mercato vigilato – secondo la relazione 2024 dell'EIOPA sulle tendenze dei consumatori<sup>12</sup> e complice anche l'aumento dei lavori atipici – attirerebbe solo il

---

<sup>11</sup> V. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*, COM(2025) 839 final, *Rafforzare la capacità del settore delle pensioni complementari dell'UE di migliorare il reddito pensionistico e fornire capitale a lungo termine all'economia dell'UE*, cit., p. 4 e ss.

<sup>12</sup> Reperibile online.

20% degli europei verso regimi pensionistici aziendali o professionali e appena il 18% verso un prodotto pensionistico individuale. Dati, questi, che si distinguono per il loro potenziale distruttivo anche delle strutture democratiche e liberali, delineando il rischio evidente, per molti cittadini, di vedere un calo significativo del proprio reddito al momento del pensionamento (e, così, della loro qualità di vita).

Tenendo a mente questo quadro, le misure predisposte dalla Commissione si muovono quindi e innanzitutto nel senso di rafforzare e semplificare l'offerta di prodotti previdenziali complementari, in particolare agendo sia sul rinnovo delle discipline IORP II e PEPP, sia prevedendo misure innovative e di sicuro impatto positivo per i cittadini e il mercato, quali sono le raccomandazioni in merito (i) ai sistemi di tracciamento delle pensioni, che offriranno alle persone una panoramica più completa dei loro diritti pensionistici e delle prestazioni previste, aiutandole a pianificare il loro pensionamento; (ii) ai pannelli di gestione delle pensioni, che forniranno ai responsabili politici una visione completa e più granulare della sostenibilità e dell'adeguatezza dei sistemi pensionistici e riguarderanno sia le pensioni pubbliche che quelle integrative; e (iii) all'iscrizione automatica a regimi pensionistici integrativi, affinché i lavoratori aderiscano automaticamente a piani pensionistici di tale natura, a meno che scelgano di non aderirvi: essi rimangono infatti pienamente liberi di decidere.

Il meccanismo dell'iscrizione automatica, si noti in conclusione, appare di vitale importanza per l'ordinamento previdenziale – e, così e più in generale, per quello democratico – in quanto capace di avvicinare, con una “*spinta gentile*”,<sup>13</sup> un gran numero di cittadini verso le forme di protezione privatistica offerte in ambito previdenziale. E ciò, con evidente vantaggio in termini sia di estensione quantitativa

---

<sup>13</sup> VELLA, *I fondi pensione tra welfare e mercato unico dei capitali*, in *Lavoce.info*, del 15 dicembre 2025, reperibile online. In particolare sul tema del *nudge* v. ID., *Diritto ed economia comportamentale*, Bologna, 2023.

e qualitativa dei livelli di protezione, sia di costante, ordinato e “garantito” afflusso del denaro pensionistico raccolto a favore dei mercati.

Fattori, questi, entrambi cruciali per lo sviluppo e la tenuta dei sistemi democratici-liberali costruiti, con fatica e ideali, durante il Secolo appena trascorso.

4. Le criticità che caratterizzano il contesto europeo sotto il punto di vista innanzitutto demografico impongono di ragionare, con estrema urgenza, sulle strategie da adottare per rinforzare il sistema di protezione sociale ed economica dell’Unione.

In questo quadro, per evitare problemi di sostenibilità finanziaria e garantire il percepimento di una pensione adeguata, così come per assicurare la “tenuta” delle strutture democratiche, in particolare la predisposizione di meccanismi di previdenza complementare diviene di fondamentale importanza per portare i cittadini europei a godere di elevati *standard* di vita anche in età avanzata.

Tale finalità è di estrema rilevanza sia per evitare il sorgere di tensioni sociali e preservare il patto intergenerazionale posto a fondamento delle architetture proprie delle democrazie liberali, sia per addivenire ad un sistema connotato da inclusione e tutela dei diritti della persona. Un sistema in cui *welfare* e mercato vengono letti in chiave di progressiva integrazione e di reciproco supporto in un periodo, come detto, tutt’altro che privo di tensioni.

**Federico Riganti**

*Associato di diritto dell’economia  
nell’Università degli Studi di Torino*