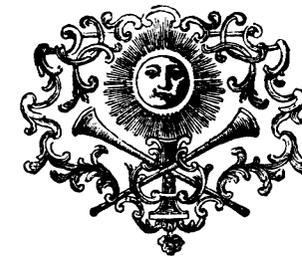


# IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia  
tra molti Stati indipendenti e slegati  
sarebbe trascurare il corso uniforme  
degli avvenimenti umani e andar contro  
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist



---

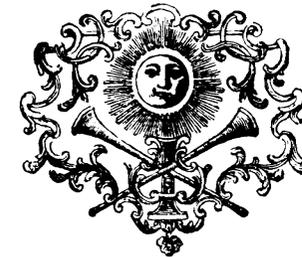
ANNO XLIII, 2001, NUMERO 3

# IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Direttore: Francesco Rossolillo*

*Il Federalista* è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e del Centro di Studi sul federalismo Mario Albertini, di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

---

ANNO XLIII, 2001, NUMERO 3

## INDICE

<i>L'Europa e il mondo islamico</i>	pag.	159
FRANCESCO ROSSOLILLO, <i>Appunti sulla sovranità</i>	»	165
NOTE		
<i>La rivoluzione scientifica e gli ogm</i> (Franco Spoltore)	»	198
<i>Europa fortezza o spazio aperto?</i> (John Parry)	»	206
<i>Limiti e dilemmi del pacifismo</i> (Nicoletta Mosconi)	»	213
<i>Indice dell'anno XLIII (2001)</i>	»	220

***L'Europa e il mondo islamico***

*Gli attentati alle Torri gemelle e al Pentagono dell'11 settembre e la guerra in Afghanistan che li ha seguiti hanno riportato alla ribalta la teoria del conflitto delle civiltà. Non si poteva chiedere una conferma più evidente della previsione di Huntington secondo la quale le tensioni tra Occidente e mondo islamico si sarebbero andate esasperando nella seconda metà degli anni '90 e all'inizio del ventunesimo secolo fino a giungere ad esiti di drammatica gravità.*

*In realtà quella del conflitto delle civiltà è una teoria ambigua, che si basa su di un concetto — quello appunto di civiltà, confuso peraltro in molti contesti con quello di religione — che non è definito con una chiarezza sufficiente a farne uno strumento utile per l'interpretazione della realtà, e che per di più è soggetto al pericolo di derive di tipo razzistico. Va da sé che rifiutarla non significa negare la rilevanza politica delle culture. La politica si serve del consenso, e questo presuppone il richiamo a certi valori e a un certo modo di concepire la convivenza. Da questo punto di vista l'Islam gioca nella vita dei popoli degli Stati che vi si riconoscono un ruolo di grande importanza, e quindi può diventare uno strumento ideologico di indiscutibile efficacia. Ma l'obiettivo intrinseco della politica è il potere, e gli strumenti ideologici utili per conquistare o mantenere il potere cambiano in funzione degli equilibri interni e internazionali. Del resto ogni religione esprime al proprio interno tendenze profondamente diverse, che possono andare da un radicalismo violento e intollerante (ben presente anche nel mondo cristiano) a interpretazioni che si ispirano all'amore per il prossimo e al dialogo con le altre religioni. Identificare quindi l'Islam con il fondamentalismo islamico, come fa implicitamente la teoria del conflitto delle civiltà, è un grossolano errore. Si tratta piuttosto di cercare di capire perché oggi sono proprio le tendenze più radicali della religione che si prestano ad essere sfruttate politicamente.*

\* \* \*

*Non si deve dimenticare infatti che l'uso politico dell'Islam (e quello*

*speculare dei valori «occidentali» in funzione anti-islamica) ha assunto la sua importanza attuale soltanto in tempi recenti. Nel corso della guerra fredda la contrapposizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica aveva come sua espressione ideologica il conflitto tra comunismo e democrazia, cioè tra due visioni del mondo del tutto laiche. Si deve notare a questo proposito che fino a che gli imperi americano e sovietico si affrontavano ad armi pari, una buona parte del mondo era divisa tra le due rispettive sfere di influenza, delle quali ciascuna delle due superpotenze cercava di garantire la compattezza facendosi carico della sicurezza e di un ragionevole grado di sviluppo dei suoi satelliti. La guerra fredda è stata per questo, malgrado i gravi pericoli insiti nella logica della deterrenza reciproca, una fase di stabilità. Il mondo arabo-islamico non faceva eccezione a questa regola. Gli Stati che ne facevano parte erano per lo più sottomessi all'egemonia dell'una o dell'altra superpotenza, e quelli che vi si sottraevano, almeno parzialmente, identificandosi nel «Terzo mondo», non facevano riferimento alla religione, ma all'idea di neutralità, per giustificare la loro equidistanza tra i due blocchi.*

*Con il crollo dell'impero sovietico e la fine della guerra fredda, gli Stati Uniti sono stati investiti della responsabilità di riempire l'enorme vuoto politico che si era venuto a creare. Il precedente equilibrio bipolare è stato sostituito da un nuovo tipo di rapporti, caratterizzato dall'esistenza di una sola potenza egemone. Ma questo radicale mutamento ha compromesso gravemente la stabilità del sistema. Il potere degli Stati Uniti non si era certo rafforzato nel corso della guerra fredda. Al contrario, esso si era indebolito a causa della corsa agli armamenti e del logoramento economico e morale che l'esercizio della leadership comunque comporta. Nella fase successiva il venir meno del nemico ha reso in larga misura inefficace il riferimento alla democrazia e alla lotta contro il comunismo come armi ideologiche. Contemporaneamente le responsabilità mondiali degli Stati Uniti si sono immensamente estese e sono divenute più difficili da gestire, perché la scomparsa del polo egemonico sovietico aveva portato alla frammentazione sia dell'Unione Sovietica che della sua sfera di influenza e aveva lasciato i paesi che avevano fatto parte dell'una e dell'altra privi di qualsiasi orientamento ideologico che consentisse loro di mantenere un grado ragionevole di coesione interna e di inserirsi in uno stabile sistema di alleanze.*

*Così, proprio mentre negli Stati Uniti qualcuno incominciava ad inneggiare alla «fine della storia» e al definitivo trionfo della democrazia, cioè degli stessi Stati Uniti, si inaugurava una fase di crescente*

*instabilità mondiale, segnata, tra i tanti conflitti, dalla Guerra del Golfo, dal lungo e sanguinoso processo di dissoluzione della Jugoslavia, dal moltiplicarsi delle guerre civili in Africa, e, infine, dagli attentati di New York e Washington e dalla guerra in Afghanistan, accompagnati dal tragico riacutizzarsi della tensione israelo-palestinese. A dieci anni di distanza dall'annuncio di Bush padre dell'avvento di un «nuovo ordine mondiale», Bush figlio deve oggi affrontare una situazione che è stata definita in modo pertinente come «nuovo disordine mondiale».*

\* \* \*

*E' questa la situazione che ha fatto da cornice ai tragici fatti di New York e Washington. La fine della guerra fredda ha costretto gli Stati Uniti ad occuparsi sempre meno dello sviluppo dei popoli delle regioni povere del pianeta, che richiederebbe un impiego di risorse imponente e di lunga durata, e a concentrare i propri sforzi sul sostegno ai regimi per lo più corrotti e autoritari che li governano. L'esercizio della loro leadership mondiale si è manifestato in modo sempre più evidente ed esclusivo attraverso l'intervento armato nelle aree di crisi, mentre la sua motivazione appariva in modo sempre più scoperto quella della difesa dell'interesse nazionale americano. All'ideale universale della affermazione della democrazia si è sostituita l'arroganza del nazionalismo. E a questo atteggiamento non può che fare riscontro, al di fuori degli Stati Uniti, la diffusione dell'anti-americanismo, che è tanto più forte ed esasperato quanto più i contesti sociali e politici in cui si manifesta sono caratterizzati dalla povertà e dall'emarginazione.*

*E' inevitabile che la violenza esploda nelle aree più profondamente penalizzate da un equilibrio internazionale instabile ed ingiusto. L'interesse prevalente delle potenze egemoni è sempre stato quello di mantenere e rafforzare lo status quo, e quindi di preservare l'ordine, mentre la spinta a sovvertire l'equilibrio, e quindi a fomentare il disordine, è sempre venuta dai paesi che vedono nella creazione di un nuovo equilibrio la sola strada che li può portare all'indipendenza e allo sviluppo economico. I paesi islamici, anche se in misura diversa, si trovano in questa situazione e non può meravigliare che in una parte rilevante delle loro popolazioni la religione, nella sua espressione più intollerante e fondamentalista, abbia assunto, nella situazione di vuoto ideologico che è seguita alla fine della guerra fredda, il ruolo di principale catalizzatore dei sentimenti di rivalsa che l'attuale situazione di potere nel mondo non può non suscitare. Né può meravigliare che essa si manifesti nella forma*

*del terrorismo, che è l'unico modo di fare la guerra con il quale Stati poveri e tecnologicamente arretrati possono provocare gravissimi danni materiali e morali ad una grande potenza.*

*Gli Stati Uniti, come ogni potenza imperiale, tendono a identificare la propria sicurezza e la stabilità della propria egemonia con la debolezza dei loro satelliti e dei loro potenziali nemici. A questa regola aveva fatto eccezione il loro atteggiamento nei confronti dell'Europa dopo la fine della seconda guerra mondiale, allorché una classe politica illuminata aveva capito che la stabilità della leadership americana e la vitalità dell'economia degli USA dipendeva dalla circostanza che i più importanti alleati dell'America — gli Stati dell'Europa occidentale — fossero prosperi ed uniti. Ma, con il trascorrere dei decenni, anche a causa del rifiuto degli Europei di assumersi le proprie responsabilità, la logica tradizionale dei rapporti di forza non poteva non riprendere progressivamente il sopravvento. E' così che, nella fase storica che ha seguito la fine della guerra fredda, gli Stati Uniti hanno promosso in tutti i modi la dissoluzione dell'Unione Sovietica, non si sono opposti alle spinte che hanno portato alla fine della Jugoslavia (peraltro attivamente incoraggiate dai governi dell'Unione europea), hanno sostenuto i movimenti secessionistici del Tibet e dello Xinjiang e vedono con inequivocabile favore l'annacquamento dell'Unione europea in una grande area di libero scambio. Ma di fatto queste politiche non hanno rafforzato, bensì indebolito, la loro leadership mondiale. Esse hanno contribuito a creare aree frammentate e politicamente irresponsabili, nelle quali Stati deboli e impotenti hanno «messo in vendita» la loro sovranità, ponendola al servizio del terrorismo, della criminalità internazionale e del riciclaggio del danaro sporco che ne deriva, e hanno così moltiplicato i focolai di disordine e di tensione. Nell'illusione di favorire la nascita di un mondo più facile da governare, gli Stati Uniti hanno creato, finanziato e addestrato essi stessi i propri nemici.*

\* \* \*

*Pensare a bin Laden come ad un pazzo a capo di un gruppo di terroristi fanatici relativamente isolati sarebbe un pericoloso errore. Bin Laden, oltre a disporre di immense risorse finanziarie, è stato aiutato dai governi di alcuni Stati della nebulosa islamica e gode di una larga popolarità nell'opinione pubblica araba e musulmana in generale. Il terreno di coltura nel quale sono nate le sue imprese terroristiche è quindi vasto e profondo, e la sua scomparsa dalla scena non cambiereb-*

*be i dati della situazione. A ciò si aggiunga che le sue azioni sembrano essere state guidate da un disegno: quello di minare il potere dei regimi impopolari e conservatori della regione e di creare qualche forma di unità islamica su basi fondamentaliste.*

*Pensare oggi all'unità politica di un mondo frammentato ed eterogeneo come quello islamico è chiaramente utopistico. Ma l'esigenza che è alla base di questo sogno è concreta e reale, perché il mondo non troverà un grado ragionevole di stabilità e di sicurezza fino a che il problema non sarà avviato a soluzione. Peraltro è pensabile che, nel quadro di un equilibrio mondiale meno fragile dell'attuale si creino, all'interno del mondo arabo-islamico, alcuni poli di aggregazione suscettibili di evolvere verso forme federali, che coinvolgano anche Israele. Non vi è altra via per consentire alla vasta parte della Terra i cui abitanti si riconoscono nell'Islam di uscire dalla spirale di ingiustizia, di povertà, di violenza e di corruzione nella quale oggi si trova imprigionata. Peraltro non si può pensare che i paesi arabi e più in generale islamici siano incamminati verso l'unità dagli attuali regimi che li governano. Né è pensabile che essi possano percorrere questa strada sotto la guida di teocrazie totalitarie e oscurantiste come quelle che bin Laden e i fondamentalisti si battono per istituire. Essi lo potranno fare soltanto se evolveranno verso la democrazia e verso una maggiore giustizia sociale e se, nelle loro popolazioni, le interpretazioni più aperte e tolleranti della religione prenderanno il sopravvento su quelle più fanatiche e violente.*

*Questa evoluzione non potrà certo essere favorita dalle bombe americane, né in generale dall'esercizio dell'egemonia degli Stati Uniti, con i quali la grande maggioranza delle popolazioni islamiche tende ormai a identificare la negazione dei valori fondanti della propria civiltà. Perché qualcosa accada è indispensabile che l'attuale equilibrio mondiale sia modificato dall'ingresso di un altro soggetto, che sia forte ma non faccia della potenza militare il fondamento della sua forza, che sia pluralista e quindi abbia comprensione per i soggetti che sono altri e diversi da sé e che, per la sua collocazione geopolitica, non sia interessato a conquistare una propria egemonia, ma ad equilibrare quella altrui, favorendo l'unità dei popoli e il dialogo pacifico tra di essi.*

*Questo nuovo protagonista dell'equilibrio mondiale non può essere che l'Europa. Soltanto essa ha, in potenza, tutti i requisiti necessari per esercitare il ruolo di mediatore e di promotore di efficaci iniziative tendenti a favorire l'inizio di processi di democratizzazione e di integrazione economica e politica all'interno dell'area islamica. Ma la sua*

*capacità di svolgere questo compito, al quale la storia sembra destinarla, dipende da quella di assicurare, realizzando la propria unità politica, una presenza autorevole e indipendente nell'equilibrio mondiale e di dare al resto del pianeta l'esempio dell'unità nella diversità. Ad essa si presenta quindi una straordinaria occasione storica. Ma se i suoi Stati si dimostreranno incapaci di coglierla, rifiutando di legarsi con un vincolo federale, e daranno al mantenimento della propria sovranità la precedenza rispetto al perseguimento degli obiettivi dell'interesse comune europeo e della progressiva realizzazione della pace nel mondo, essi saranno irrimediabilmente travolti dal disordine e dall'intolleranza, ai quali non avranno avuto il coraggio e la lungimiranza di opporsi.*

Il Federalista

## Appunti sulla sovranità \*

FRANCESCO ROSSOLILLO

### 1. Il concetto puro di sovranità

*Potere e sovranità.*

La nozione di sovranità è ricompresa in quella più ampia di potere. Sarà sufficiente in questa sede riferirsi ad una definizione sommaria del potere come possibilità di individui o di gruppi di imporre ad altri la propria volontà. Il potere si presenta nella vita, e in particolare nella vita politica, nelle più diverse gradazioni, rapporti e situazioni: hanno potere gli Stati, le alleanze di Stati, le organizzazioni internazionali, i partiti, i gruppi di pressione, le chiese, l'opinione pubblica, i singoli individui. I rapporti di potere tra queste entità assumono le più diverse configurazioni e variano continuamente con il variare degli infiniti fattori di cui il potere è la risultante: il grado di consenso, l'organizzazione burocratica, la forza militare, le risorse economiche e finanziarie, ecc. (1).

In questo intreccio infinitamente complesso e cangiante esiste una forma di organizzazione del potere relativamente stabile, che viene generalmente percepita come privilegiata. Questa forma è lo Stato, che è l'ambito nel quale si realizza (anche se imperfettamente) la pace sociale attraverso l'imposizione del diritto. Ciò può avvenire soltanto grazie all'esistenza di un soggetto (che in prima approssimazione si identifica con lo Stato stesso) il quale dispone del *potere di decidere in ultima istanza* (cioè di un potere *irresistibile*, al quale nessun altro potere può impedire di prendere e di mettere in atto le proprie decisioni). Questo particolare potere è la sovranità (2).

*Sovranità e bene comune.*

Si deve sottolineare che l'esistenza di un potere irresistibile, e quindi

---

\* Questo scritto è un'integrazione di un precedente saggio, pubblicato nel n. 3/1995 di questa rivista con il titolo «La sovranità e il popolo federale mondiale come suo soggetto», alla cui bibliografia si fa riferimento.

del potere nella sua manifestazione più radicale, ha la conseguenza apparentemente paradossale di superare (anche se nei limiti che si vedranno in seguito) la logica stessa del potere. Lo Stato, proprio grazie al possesso di un potere irresistibile, azzerava (o, più precisamente, data la corrispondenza inevitabilmente imperfetta tra la realtà storica e i modelli rispetto ai quali essa si orienta e che servono per interpretarla, attenuava fortemente) le differenze di potere tra i cittadini e tra i gruppi che esistono al suo interno e crea così le condizioni perché — in un ampio ambito di rapporti sociali — la logica del diritto prevalga su quella del potere, realizzando quella condizione di *uguale necessità* che nel dialogo degli Ateniesi e dei Meli viene considerata come il presupposto della giustizia. Esso inoltre disciplina, imponendo l'osservanza di una serie di norme giuridiche, la stessa lotta per il potere al proprio interno, rendendola radicalmente diversa dal confronto di potenza tra Stati. L'irresistibilità del potere fa così prevalere, tra i due aspetti antitetici che costituiscono la sua ambiguità, così come Meinecke li aveva messi in evidenza nell'introduzione alla *Teoria della ragion di Stato*, l'*ethos* rispetto al *kratos*. Lo Stato, grazie all'attributo della sovranità che ne fa il fondamento della convivenza civile attraverso l'imposizione dell'osservanza del diritto, è il presupposto della concezione della politica come attività che si propone la *realizzazione del bene comune* — e non soltanto come lotta per il potere — in quanto la sicurezza interna, cioè la realizzazione del valore della *pace sociale*, che esso garantisce, è la condizione indispensabile della possibilità di promuovere tutti gli altri valori che informano i rapporti tra gli uomini (3).

#### *Tramonto della sovranità?*

Oggi è diffusa, soprattutto in Europa, la tendenza a considerare la sovranità come un attributo di un tipo di Stato che ha cessato di esistere, e a ritenere che essa sia ormai incompatibile con il tipo di rapporti sociali che si sta affermando nell'era della globalizzazione. Secondo questa tendenza, l'unicità dell'ordinamento giuridico, fatto valere da un potere irresistibile, sarebbe soppiantata da una rete di rapporti di natura contrattuale, che darebbero luogo ad una serie di ordinamenti di pari rango e tutti ugualmente non vincolanti e farebbero dello Stato null'altro che una delle numerose agenzie che mediano i rapporti e compongono le controversie tra uomini e tra gruppi. Molti di coloro che considerano la sovranità «superata» prospettano addirittura — e talvolta, con deplorabile irresponsabilità intellettuale, sembrano auspicare — l'avvento di un «nuovo

Medioevo», fingendo di dimenticare che il Medioevo è stato un'epoca nella quale il permanente conflitto irrisolto tra poteri diversi e non coordinati tra di loro, e quindi la presenza endemica della violenza, ha impedito il consolidamento della pace sociale in Europa e quindi la formazione dei presupposti per quel fiorente sviluppo della civiltà che è stato la conseguenza della nascita dello Stato moderno. Dietro questo atteggiamento sta di solito l'inconsapevole accettazione — peraltro perfettamente funzionale agli interessi dell'egemonia della superpotenza americana sul mondo — della tesi panglossiana di Fukuyama della «fine della storia» e la tacita convinzione che si stia aprendo un'era nella quale, quantomeno nel mondo industrializzato, il potere tenderà a dissolversi e gli uomini regoleranno pacificamente i loro rapporti reciproci sulla base di compromessi ragionevoli tra i loro rispettivi interessi (4). Ma la verità è che dove non c'è sovranità non c'è diritto, dove non c'è diritto c'è anarchia e l'anarchia è la negazione di tutti i valori della convivenza civile. Così come è vero che i rapporti tra Stati sovrani, proprio perché non sono regolati dal diritto, sono rapporti di potere, e che le controversie tra di essi possono essere decise *in ultima istanza* soltanto dalla guerra. Questo è vero oggi come è stato vero lungo tutto il corso precedente della storia dell'umanità.

#### *Il popolo come titolare della sovranità.*

L'idea di un potere irresistibile evoca quella di un potere assoluto, e non a caso l'idea di sovranità viene da taluno associata esclusivamente alle monarchie assolute dell'Europa del XVII e XVIII secolo, con le quali è storicamente nata. Questa identificazione aveva un fondamento apparente quando le prerogative legate alla sovranità venivano esercitate in ultima istanza dal solo monarca (il «sovrano»), che riuniva in sé tutte le istanze decisionali dello Stato (benché di fatto anche il potere della monarchia assoluta fosse limitato da un sistema di freni e contrappesi). Ma dopo le grandi rivoluzioni europee ed americana, questo errore di prospettiva non è più giustificato. E' diventato evidente, tranne che per coloro che pensano che la sovranità sia una realtà superata dalla storia, che le prerogative della sovranità vengono esercitate dall'intera struttura istituzionale dello Stato e, in ogni singolo caso, da quelle istituzioni alle quali, di volta in volta, la costituzione assegna la relativa competenza. Ciò porterebbe a concludere che la sovranità appartiene alla costituzione (intesa come costituzione materiale, cioè come modo in cui sono di fatto organizzati e coordinati i poteri dello Stato e come insieme dei valori

fondamentali che orientano la convivenza al suo interno).

Ma questa conclusione non tiene nelle situazioni-limite, cioè nelle circostanze nelle quali emerge la natura profonda dei soggetti della dialettica storico-sociale così come in esse si manifesta il carattere vero degli uomini. Il problema che ci si deve porre è quindi quello di chi detiene il potere di decidere in ultima istanza in una situazione di *crisi delle istituzioni*, o della stessa comunità politica intesa come ambito spaziale nel quale è organizzata la convivenza: cioè quando è la costituzione stessa ad essere messa in discussione. Si tratta quindi di andare al di là del fatto che la costituzione è la fonte della *legalità* degli atti compiuti dalle istituzioni dello Stato e di chiedersi qual è il soggetto che fonda la *legittimità* della stessa costituzione, e quindi detiene il potere di cambiarla (5). Questo soggetto non può essere che il *popolo*, che la esercita in due forme distinte: quella esplicita del *potere costituente* nelle fasi rivoluzionarie, quando esso è attivo e esprime una volontà (la *volontà generale* di Rousseau) (6); e quella implicita del consenso tacito nei confronti della costituzione nelle fasi normali, quando le prerogative della sovranità vengono esercitate dalle istituzioni (7) delle quali il consenso popolare garantisce la permanenza e la legittimità e che, quando esso viene a mancare, entrano in crisi creando le condizioni per la riassunzione diretta da parte del popolo della sovranità, oppure per l'instaurazione del caos o della dittatura (8).

E' bene ribadire che l'oggetto della volontà generale e del consenso, che insieme costituiscono il fondamento della sovranità, non è la totalità dell'ordinamento giuridico, ma il complesso di regole e di valori fondamentali attraverso i quali il popolo definisce la propria identità e le strutture portanti della convivenza all'interno dello Stato, cioè la costituzione (sempre intesa in senso materiale), mentre il fondamento della validità delle norme e delle decisioni di natura non costituzionale, che dipendono dalle vicende mutevoli della formazione delle maggioranze, risiede nella loro conformità alle regole di procedura previste dalla costituzione (9).

#### *Sovranità e legittimità.*

Soltanto l'attribuzione della sovranità al popolo consente di uscire dall'antinomia che altrimenti vizia qualsiasi teoria della sovranità: quella tra l'esigenza di fondare la legittimità dell'ordinamento costituzionale sul potere irresistibile del detentore della sovranità (*non veritas sed auctoritas facit legem*) e quella opposta di fondare il potere del detentore

della sovranità su qualche forma di legittimità, cioè sull'osservanza di determinati principi provvisti di validità intrinseca (*non auctoritas sed veritas facit legem*), senza di che si aprirebbe la porta alla legittimazione di qualsiasi abuso (ed è questa la preoccupazione che spinge Bodin e altri teorici del XVI e XVII secolo a sostenere che il monarca assoluto, detentore della sovranità, è comunque tenuto ad osservare le *lois du royaume* (10). Infatti il popolo, oltre ad essere dotato di un potere irresistibile in quanto in esso, in ipotesi, si realizza l'identità tra chi impone le regole e chi le deve osservare, è insieme il *metro della giustizia*, in quanto è arbitro assoluto del bene comune, che coincide con il *suo bene*. Ciò non implica evidentemente la negazione dell'importanza essenziale di determinati valori come fondamento della convivenza civile, e quindi della legittimità dello Stato. Al contrario, come si vedrà meglio più avanti, un popolo è tale in quanto costituisce una comunità di valori. Significa però che quei valori non devono essere considerati, in questo contesto, sotto il profilo normativo della loro validità universale, ma sotto quello empirico della loro «fatticità», cioè in quanto sono condivisi da un popolo concreto. Il ricorso al popolo consente quindi di risolvere il problema della precedenza tra sovranità e legittimità. La sovranità denota il potere del popolo di dare a sé stesso le regole che definiscono la sua fisionomia; mentre la legittimità denota il consenso che il popolo presta alle regole che esso stesso si dà. E poiché il soggetto che detta le regole e quello al quale sono dettate sono lo stesso soggetto, sovranità e legittimità sono la stessa cosa. Ne discende — tra l'altro — che la definizione della sovranità come *monopolio della forza legittima* è circolare. Se infatti legittimità e sovranità sono la stessa cosa, la legittimità non può costituire parte della definizione della sovranità. Al contrario, legittimità e sovranità sono entrambe definite dal monopolio, detenuto dal popolo, della forza *tout court*, né è concepibile, a meno di non ricorrere ad un'idea di legittimità fondata su valori assoluti, cioè sul diritto divino, un *monopolio illegittimo della forza*.

Si noti che l'identificazione del popolo come il vero soggetto della sovranità non contrasta per nulla con il fatto già ricordato che l'idea di sovranità sia nata nella storia politica europea con le monarchie assolute dell'inizio dell'età moderna. La monarchia assoluta, superando l'anarchia feudale, con i disordini e le violenze che l'avevano caratterizzata, ha infatti creato un legame nuovo tra il potere e i sudditi, e quindi dei sudditi tra di loro. Essa ha creato uno spazio pacificato, prima inesistente, che ha consentito l'instaurazione tra gli uomini di rapporti giuridici — imperfetti ma reali — e ha creato le condizioni per lo sviluppo della civiltà

moderna. Della caotica moltitudine medievale, composta da soggetti appartenenti a sfere diverse e intersecantisi, vincolati da lealismi contrastanti e in preda all'arbitrio di rapporti di potere incerti e mutevoli, essa ha fatto un *popolo*, dal quale ha ricevuto un sostegno consapevole.

#### *Identità di popolo e Stato.*

Si deve sottolineare che l'attribuzione della sovranità al popolo non contrasta con la sua attribuzione allo Stato. Popolo e Stato sono due polarità dello stesso fenomeno, anche se la polarità «popolo» si manifesta con maggiore evidenza nei momenti costituenti, mentre la polarità «Stato» si manifesta con maggiore evidenza nei momenti normali. E' comunque vero che esiste un popolo soltanto là dove esiste uno Stato, e che, quando le istituzioni di uno Stato, o addirittura la comunità politica come tale, sono in crisi, è in crisi anche il popolo. La consapevolezza di questa identità consente di risolvere una contraddizione apparente che rende difficile capire la dinamica dei *trasferimenti di sovranità* fino a che popolo e Stato vengono considerati due entità del tutto distinte. Si tratta di un problema di particolare importanza per chi si batte oggi per l'unificazione federale dell'Europa, che comporta appunto un trasferimento di sovranità dagli Stati nazionali ad uno Stato federale europeo. Molti affermano che il progetto della Federazione europea è irrealizzabile perché la sua esecuzione presuppone l'esistenza di un popolo europeo, che oggi non esiste (11). Il popolo quindi verrebbe prima dello Stato, e costituirebbe la condizione della sua nascita. Questa opinione ha una parvenza di plausibilità. Ma ne ha una anche quella opposta, secondo la quale un popolo non può nascere se non nel quadro e per opera di uno Stato, e quindi viene *dopo* lo Stato (12). La verità è che le idee di Stato e di popolo si richiamano reciprocamente e che il problema della precedenza dell'uno o dell'altro nel tempo è simile a quello dell'uovo e della gallina. Uno Stato nasce quando un popolo lo vuole, così come un popolo nasce quando vuole uno Stato. In ultima analisi Stato e popolo sono la stessa cosa (13). Da tutto ciò si deve concludere che è vero che oggi un popolo europeo non esiste (anche se esistono, grazie agli effetti di un lungo processo di integrazione, le condizioni perché esso si formi), ma che questa constatazione non costituisce un argomento contro la realizzabilità, anche in tempi assai brevi, del progetto federale europeo. Il popolo europeo nascerà — se nascerà — quando l'evolvere delle circostanze consentirà la formazione di una volontà comune (la volontà di creare istituzioni di natura federale). Popolo europeo e Stato europeo

nasceranno quindi insieme nel corso di un processo che sarà di grande intensità e di breve durata, e sarà contrassegnato da uno o più eventi costituenti di grande valore simbolico, che si imprimeranno indelebilmente nella memoria collettiva e daranno a coloro che li vivranno il senso di appartenere ad una nuova comunità di destino. Tener presente questo aspetto del trasferimento della sovranità è essenziale per non commettere l'errore di considerare quest'ultimo come un fatto puramente istituzionale. Certo esso è anche questo, ma non solo. Qualunque costruzione istituzionale, se non prende vita e senso da un atto di volontà che ha il suo soggetto ultimo nel popolo e che ha come contenuto *un modo diverso di stare insieme*, è sempre eminentemente ambigua, perché i termini del linguaggio di cui si serve possono facilmente essere messi al servizio di fini contrastanti. Basti ricordare il modo in cui è stato corrotto il senso del termine «costituzione» nel recente dibattito politico europeo.

#### *Indivisibilità della sovranità.*

Se la sovranità è il potere di decidere in ultima istanza, essa è per ciò stesso indivisibile. Se infatti essa fosse divisibile potrebbero esistere sullo stesso territorio e all'interno dello stesso ordinamento due o più soggetti dotati del potere di decidere in ultima istanza e la decisione su quale di essi sia legittimato ad esercitarlo in ogni singolo caso non potrebbe essere lasciata che alla forza. Ciò determinerebbe uno stato di *guerra civile*, cioè la negazione di quella pace sociale della quale la sovranità è la garanzia e l'espressione. Si tratta peraltro di una situazione che ricorre nella storia, ma che non è l'espressione della divisibilità della sovranità, bensì della sua assenza.

Affermare che la sovranità è indivisibile implica riconoscere che essa lo è sia per materia che per territorio. E' quindi errato distinguere una sovranità politica da una sovranità monetaria, come si fa spesso oggi in Europa quando si attribuisce la sovranità monetaria alla Banca centrale europea e la sovranità politica agli Stati nazionali. Così come è errato considerare lo Stato federale come un modello di Stato nel quale si realizza la divisione della sovranità tra governo federale e Stati membri. In realtà la sovranità negli Stati federali resta indivisa. Ma essa non viene esercitata da uno specifico livello di governo, determinando così la sua preponderanza sugli altri, ma dalla federazione come sistema istituzionale complesso, che comprende un livello di governo centrale e uno o più livelli di governo regionali (dove il termine «regionale» denota ogni livello di governo di dimensione inferiore a quella del livello di governo federale).

### *Indivisibilità del popolo.*

All'indivisibilità della sovranità non può non fare riscontro quella del soggetto che ne è il titolare ultimo, cioè del popolo. L'affermazione dell'unicità del popolo, anche di quello degli Stati federali, non comporta certo la negazione del fatto che esso possa avere un carattere pluralistico, quando è di fatto caratterizzato da marcate differenze culturali. L'indivisibilità del popolo sta soltanto ad indicare l'esistenza di un'entità che a) è capace di esprimere una volontà unitaria nei momenti costituenti, o rivoluzionari, e b) garantisce con il suo consenso, nei momenti normali, la supremazia di un'unica legge fondamentale (la costituzione) e di un'unica istituzione munita del potere di interpretarla (la Corte suprema) la quale, decidendo caso per caso la competenza dell'uno o dell'altro ordinamento subordinato, sia esso centrale o regionale, consente l'applicazione inequivoca, in ogni singolo caso, di una e una sola norma. L'espressione «Europa dei popoli», che talvolta viene usata anche in ambienti europeistici con riferimento alla Federazione europea, è quindi errata. Gli Stati federali si fondano su di un unico popolo, e dall'unicità di questo discende che qualunque tentativo secessionistico da parte di uno Stato membro di una federazione costituisce la più grave delle violazioni costituzionali, e deve essere impedito con qualsiasi mezzo, ivi compresa la guerra (14). Nello stesso modo, dall'indivisibilità della sovranità discende la rilevanza del territorio come elemento costitutivo dello Stato. Se infatti lo Stato, grazie all'attributo della sovranità, è, nelle fasi normali, il titolare del potere di imporre, in ogni singolo caso concreto, l'efficacia di un ordinamento giuridico, e di uno solo, questo suo potere non può che manifestarsi all'interno di un territorio delimitato da frontiere. Parlare di «deterritorializzazione dello Stato» o di «Stato virtuale» è semplicemente privo di senso. Ciò non significa — è bene ribadirlo — che non vi possano essere situazioni nelle quali vi sia incertezza sul soggetto che dispone del potere di decidere in ultima istanza. Ma queste sono situazioni di assenza di Stato, cioè di potenziale o attuale guerra civile.

### *Federazione e confederazione.*

Dall'indivisibilità della sovranità discende che, nell'ipotesi di unioni di Stati, la dicotomia confederazione-federazione mantiene intatta la sua validità, malgrado i tentativi di una certa dottrina e di una certa pubblicistica di avvalorare la tesi secondo la quale questa contrapposizione

sarebbe superata e l'Unione europea — che non sarebbe né una confederazione né una federazione — costituirebbe la dimostrazione dell'assunto. In realtà è impossibile sfuggire all'evidenza della constatazione che, a meno di cadere nell'anarchia, la sovranità deve risiedere o negli Stati che costituiscono l'unione o nell'unione stessa (sempre intesa come insieme del livello di governo federale e dei livelli di governo regionali). *Tertium non datur* (15). Ciò non toglie naturalmente che in determinate situazioni storiche, come quella che si è creata in Europa occidentale per mezzo secolo dopo la fine della seconda guerra mondiale, possa venire ad esistenza un ordinamento contrattuale relativamente stabile tra gli Stati membri di una confederazione, e che questa situazione possa costituire la premessa per un effettivo passaggio di sovranità. Ma è importante non confondere i presupposti della nascita di una realtà con la realtà stessa. E la realtà dell'Unione europea di oggi è che i soggetti della sovranità — per quanto si tratti di una sovranità indebolita — sono gli Stati membri.

In situazioni come questa possono essere create istituzioni che dispongono (come la Corte di giustizia e la Banca centrale nel caso dell'Unione europea) della competenza formale di decidere in ultima istanza in alcuni settori, mentre il potere reale — in particolare il potere di modificare le competenze degli organi dell'Unione, o di non ottemperare alle loro decisioni, o di predeterminarne il contenuto attraverso il ricatto, o infine quello di abbandonare l'Unione o di deciderne con gli altri partner la dissoluzione — rimane sempre nelle mani degli Stati membri. Si crea in questo modo una sorta di distinzione fittizia tra *sovranità formale* e *sovranità sostanziale*. Ma, ancora una volta, non esiste che *una* sovranità, che si identifica con la sovranità sostanziale.

### *Popolo e cittadini.*

Molti rifiutano l'attribuzione della sovranità al popolo — che sarebbe un'entità di natura ideologica dalla composizione indeterminata — e sostengono che essa sia una prerogativa dei *cittadini*, come individui concreti. Questa affermazione riposa su di un equivoco. La cittadinanza, come fondamento della titolarità di una serie di diritti e di doveri, è una prerogativa radicata nella costituzione. Al contrario il popolo, come detentore del potere costituente, è *al di fuori* della costituzione (16) in quanto ne fonda la legittimità. La cittadinanza è *costituita*, il popolo è *costituente*. Inoltre i cittadini sono titolari di diritti e di doveri *uti singuli* mentre il popolo esprime un'unica volontà collettiva e non è soggetto di diritti, ma titolare di un *potere*. L'affermazione secondo la quale la

sovranità è una prerogativa dei cittadini è quindi il segno di una radicale incomprensione della natura della sovranità, che non è un attributo della cittadinanza, ma ne costituisce il fondamento.

*Differenza tra democrazia e volontà popolare.*

Ne consegue che la manifestazione della volontà popolare non si deve confondere con le scelte espresse dal corpo elettorale (che è costituito da una parte dei cittadini) nelle elezioni dei suoi organi rappresentativi così come essi sono definiti e regolati dalla costituzione, e che l'uso che i partiti fanno di questa espressione riferendola ai risultati elettorali è ideologica. Il corpo elettorale è un organo dello Stato, che agisce nei limiti, alle scadenze e secondo le regole definiti dalla costituzione e dalle leggi, ed esso non esprime un'unica volontà collettiva, ma distinte preferenze individuali. Al contrario la volontà popolare si esprime attivamente soltanto nei momenti di crisi, e senza seguire procedure predeterminate, perché essa fonda la legittimità di tutte le procedure. Va da sé che, in particolari circostanze, essa si può servire, per manifestarsi, anche della procedura del voto o del referendum, che quindi acquistano una valenza costituente. Ma questa, quando si verifica, rimane una coincidenza casuale. Si deve quindi tenere accuratamente distinta la volontà popolare dalla democrazia. La prima è il fondamento della costituzione. La seconda costituisce la più avanzata tra le tecniche della lotta per il potere all'interno dello Stato e si esercita *nell'ambito* della costituzione (17).

*Volontà popolare e diritti di libertà.*

Le considerazioni che precedono non implicano certo una svalutazione o una relativizzazione dei diritti democratici e di libertà che la tradizione costituzionale occidentale garantisce ai cittadini, e che hanno la loro radice nel riconoscimento della inviolabile dignità dell'individuo. Ma implicano che nessun governo e nessun partito può giustificare di fronte al Tribunale della storia e dell'opinione pubblica mondiale posizioni autoritarie, intolleranti, demagogiche o faziose accampando la consacrazione che queste avrebbero ricevuto, attraverso il voto, dalla volontà popolare. Così come implicano la piena legittimità, in nome dei principi della democrazia, della limitazione dell'accesso alla competizione elettorale esclusivamente a quei partiti che nei principi della democrazia si riconoscono senza equivoci (anche se la pratica realizza-

zione di questa legittima esigenza può essere assai difficile). L'idea dell'irresistibilità del potere del popolo sovrano, quale esso si manifesta nei momenti costituenti, non ha quindi nulla a che fare con l'esercizio delle funzioni di governo da parte dei rappresentanti della maggioranza dei cittadini il quale, se non è accuratamente regolato, può dar luogo a regimi populistici, corrotti o totalitari. Ciò è tanto vero che nelle democrazie liberali moderne la volontà costituente del popolo sovrano si esprime attraverso l'adozione di costituzioni che si preoccupano, tra l'altro, di porre un argine, attraverso un sistema di *checks and balances*, allo strapotere della maggioranza e di garantire ai cittadini, attraverso il riconoscimento di una serie di diritti, una sfera di libertà che il potere politico non può comunque violare.

*Natura eccezionale della manifestazione della volontà popolare.*

Il fatto che la volontà popolare, come espressione attiva della sovranità, si manifesti soltanto nelle fasi rivoluzionarie, o costituenti, ha la sua radice nel fatto che gli uomini si fanno guidare dalla preminente preoccupazione per l'interesse generale, e quindi si occupano attivamente del contenuto delle regole fondamentali che devono disciplinare la loro convivenza, soltanto nei momenti nei quali le basi di quest'ultima sono in pericolo, perché soltanto in quei momenti gli interessi della collettività coincidono di fatto con gli interessi privati di ciascuno (18). Nelle fasi normali invece, quando la convivenza appare sicura, questa coincidenza non esiste e gli uomini si occupano prevalentemente dei propri affari, il che significa che essi si disinteressano del bene comune (che essi peraltro considerano garantito dalle istituzioni, sostenute dal loro tacito consenso) o lo interpretano attraverso la lente deformante dei loro interessi privati, che sono per definizione divergenti. Si noti peraltro che questo stato di fatto è perfettamente funzionale a una convivenza che promuova nella misura massima possibile la realizzazione delle disposizioni degli individui che di quella convivenza sono i soggetti. In una comunità utopica, nella quale tutti fossero mossi in ogni momento dalla preoccupazione per l'interesse generale, la distinzione tra volontà generale e democrazia verrebbe a cadere, come verrebbe a cadere la distinzione tra pubblico e privato: non vi sarebbe più costituzione, come sedimento stabile di un atto di volontà passato, che sopravvive nella forma passiva del consenso, e la vita sociale sarebbe una sorta di continua, affannosa rifondazione dello Stato. I valori liberali, che esprimono l'esigenza di garantire ai cittadini una sfera di libertà *contro* il governo, non avrebbe-

ro più ragion d'essere perché governo e cittadini sarebbero la stessa cosa. E' facile vedere che la realizzazione di un'utopia di questo genere comporterebbe la politicizzazione totale della vita, e quindi negherebbe gli stessi presupposti su cui si fonda. La sfera pubblica infatti, una volta allargata alla totalità della vita sociale, non solo cancellerebbe la realtà stessa degli interessi privati, ma perderebbe anche il suo carattere strumentale rispetto alla promozione della civiltà, cioè delle arti, delle scienze, della letteratura e della filosofia, che si coltivano attraverso il *raccoglimento*, il quale a sua volta non si può raggiungere se non garantendo all'individuo uno spazio di *libertà dalla politica*, nel quale anche il più democratico dei poteri non può interferire. Perché ciò avvenga è quindi necessario che nei periodi normali la politica rimanga appannaggio di un ceto di professionisti e che l'assunzione diretta da parte del popolo del suo potere sovrano avvenga soltanto in momenti eccezionali, anche se questa affermazione non è per nulla incompatibile con l'esigenza di rafforzare il controllo dei cittadini sul potere né con quella di migliorare la qualità, di promuovere l'estensione e di aumentare l'intensità della loro partecipazione alla vita politica normale nelle forme previste dalla costituzione e dalle leggi.

#### *Legame tra volontà popolare e democrazia.*

Democrazia e sovranità popolare infatti, pur essendo nettamente distinte, sono strettamente collegate. Del resto, un effettivo esercizio della democrazia presuppone l'esistenza di un potere capace di prendere decisioni, e quindi *di uno Stato*. L'idea di una democrazia senza Stato, che si cerca di avvalorare con riferimento al ruolo del Parlamento europeo nel quadro dell'Unione europea è del tutto priva di senso. Il presentimento di democrazia europea che si manifesta nei debolissimi poteri del Parlamento europeo esiste soltanto nella misura nella quale l'Unione europea è essa stessa il presentimento di uno Stato. Allo stesso modo è vero che in uno Stato la cui sovranità sia seriamente compromessa, e nel quale quindi tutte le decisioni più importanti siano prese da soggetti estranei ad esso, la democrazia si riduce ad un puro rituale. Se ne deve concludere che la sovranità popolare è una *condizione necessaria* dell'esercizio della democrazia, anche se non si identifica con essa. Si deve inoltre tener presente che la democrazia non può comunque essere pensata senza un riferimento all'interesse pubblico, sia perché l'esistenza di un meccanismo che consente il confronto pacifico tra interessi privati risponde di per sé all'interesse generale, sia perché l'organizzazione del consenso da

parte dei partiti si attua attraverso la mediazione tra interessi privati nel quadro di diverse interpretazioni dell'interesse pubblico, sia infine perché, come si è accennato, in alcuni casi una ricorrenza elettorale o referendaria può coincidere con un momento costituente.

## **2. La sovranità nella realtà storico-sociale**

### *Il popolo e i rapporti internazionali. Popolo e nazione.*

Il popolo non si è mai realizzato nella storia in una forma adeguata al suo concetto. La sua sovranità, nella sue manifestazioni concrete, è sempre stata soggetta a due limitazioni. La prima ha la sua radice nella pluralità dei popoli storici, che fa sì che ogni creazione di un nuovo Stato, così come ogni trasformazione della costituzione di uno Stato esistente, avvenga in un contesto internazionale che riduce, spesso in misura drastica, la libertà di decisione del titolare del potere costituente. L'affermazione che un popolo storico ha il potere di decidere in ultima istanza del proprio destino deve quindi essere attenuata, precisando che le sue decisioni vengono prese non soltanto in considerazione del proprio astratto interesse, ma anche tenendo conto dei rapporti di potere esistenti *tra* gli Stati; e talvolta vengono addirittura prese *da* altri Stati (come quando a uno Stato uscito sconfitto da una guerra viene imposta — anche se quasi sempre con l'appoggio di una parte dei suoi cittadini e della sua classe politica — una nuova costituzione dai vincitori) (19). La dottrina internazionalistica ha tentato di rimuovere questa difficoltà mediante la formulazione del principio di non ingerenza, in forza del quale ogni Stato viene pensato come un'entità del tutto isolata dal contesto internazionale. Ma il principio di non ingerenza non ha mai avuto concreta attuazione nella realtà storica — che offre, e ha sempre offerto, lo spettacolo di continue ingerenze di Stati negli affari interni di altri. Esso rimane confinato alla sfera del diritto internazionale, del quale la politica fa un uso puramente strumentale.

La pluralità dei popoli storici mette inoltre in discussione il fatto che il popolo sia per sua natura l'arbitro del bene comune, che in ipotesi si identifica con il suo bene. Nel contesto internazionale infatti il bene di ogni popolo concreto non coincide con il bene comune (che è il bene dell'umanità), ma con il bene particolare di una parte dell'umanità. Questa ambiguità si proietta sull'idea stessa di popolo, quando questa è calata nella storia. Essa tende a confondersi con l'idea di *nazione*, che ha

in sé la connotazione della *diversità* e, quando le vicende dell'equilibrio internazionale lo esigono, della *contrapposizione* di ogni popolo nei confronti di tutti gli altri. L'idea di nazione introduce nel quadro l'idea dell'*altro*, del *nemico*, che fa di ogni nazione non un'entità astratta che persegue il bene comune, ma un individuo concreto che persegue il proprio interesse particolare. Deve essere sottolineato a questo proposito che l'idea di nazione nel senso forte del termine denota una specifica ideologia che nasce con la Rivoluzione francese (20). Così come si deve notare che esistono oggi Stati di dimensione continentale, come gli Stati Uniti, la Russia, la Cina e l'India, nei quali le differenze linguistiche, etniche e religiose sono così profonde da rendere improprio attribuire loro la natura di Stati nazionali nel senso più pregnante dell'espressione (anche se in ciascuno di essi è in corso un processo di assimilazione dello Stato al modello creato dalla Rivoluzione francese). Rimane però il fatto che là dove una comunità sovrana — per quanto solo imperfettamente tale — vive la propria identità anche in contrapposizione ad altre comunità — il che accade inevitabilmente fintantoché più comunità indipendenti convivono sulla Terra —, l'idea di popolo viene comunque inquinata da quella di nazione, anche se nell'accezione debole del termine. La sola prospettiva che consente di liberare l'idea di popolo dalla commistione con quella di nazione è quella del popolo mondiale — il primo vero popolo della storia —, che prenderebbe corpo attraverso la fondazione di uno Stato federale mondiale. E' solo nella prospettiva dello Stato mondiale che l'idea di bene comune come fondamento della legittimità del contratto sociale viene depurata da ogni contaminazione provocata dai rapporti di forza internazionali.

Ma fino ad oggi la legittimità degli Stati storici si è fondata su di una commistione tra l'idea razionale del bene comune e la solidarietà generata dalla necessità di fare fronte comune contro il nemico (un sentimento che è presente, anche se in forma attenuata, anche nei momenti in cui i rapporti tra gli Stati sono pacifici, e il nemico viene percepito soltanto come l'*altro*). La prospettiva della nascita del popolo mondiale nel quadro dello Stato federale mondiale presuppone quindi un atto di fede nella capacità degli uomini di andare al di là della pratica della politica come attività fondata sulla polarità schmittiana amico-nemico (21); e di basare la propria convivenza soltanto sul rispetto kantiano che ognuno deve ad ogni suo simile in quanto membro del genere umano e il proprio consenso nei confronti del potere sulla sola motivazione del perseguimento disinteressato del bene pubblico. Soltanto in questo modo si potrebbe realizzare l'ideale del «patriottismo costituzionale».

### *Il popolo e le élites.*

La seconda limitazione alla quale la sovranità è sottoposta nelle sue manifestazioni storiche è costituita dal fatto che il suo soggetto — il popolo — non esprime mai la sua volontà in modo unanime. Anche le grandi rivoluzioni della storia sono sempre state l'opera di minoranze, che hanno potuto superare la resistenza di altre minoranze grazie alla disponibilità passiva della maggioranza ad accettare l'innovazione della quale i rivoluzionari erano i portatori. Esse sembrano quindi negare le idee stesse di sovranità e di legittimità, che poggiano sull'identità tra Stato e popolo, cioè tra il soggetto che detta le regole fondamentali della convivenza e il soggetto che le riceve e le accetta: un'identità che viene a mancare se chi detta le regole fondamentali della convivenza è soltanto una parte del popolo, mentre chi le deve seguire è il popolo nella sua totalità. Molti traggono da tutto ciò la conclusione che l'idea di popolo è una pura ideologia, dietro la quale si nasconde la realtà dei rapporti di potere tra ceti, gruppi e interessi che determinano i cambiamenti di regime o le unificazioni di Stati e che garantiscono poi la stabilità dei nuovi regimi e delle nuove comunità politiche creati dai precedenti sommovimenti rivoluzionari.

Resta però il fatto che il linguaggio politico non riesce a fare a meno dei termini di popolo e di sovranità popolare. Di fatto, nelle rivoluzioni che hanno segnato i grandi momenti di emancipazione della storia dell'umanità, anche se il motore del processo è stato costituito da una parte soltanto del popolo, la manifestazione della volontà di questa parte attiva ha introdotto nel processo storico norme, valori e comportamenti che sono divenuti patrimonio comune di (quasi) tutti i cittadini di uno Stato (e, al di là dei cittadini di uno Stato, dell'intera umanità). In queste circostanze l'affermazione che le minoranze agenti *hanno rappresentato* il popolo nella sua totalità ha una sua precisa giustificazione.

Peraltro non si deve dimenticare che la storia offre anche numerosi esempi nei quali radicali trasformazioni istituzionali sono state veicolate da vere e proprie esplosioni di barbarie, che, da un lato, hanno avuto come loro soggetti minoranze anche assai consistenti della popolazione di uno Stato e sono state tollerate dalla maggioranza della parte residua e che, dall'altro, hanno avuto come loro esito regimi ferocemente autoritari. Basti, come esempio tra tutti, ricordare la salita al potere di Hitler in Germania, che è stata la conseguenza di un ampio movimento di opinione pubblica. Avvenimenti di questa natura ci pongono di fronte alla necessità (sempre che non si voglia abbandonare puramente e semplice-

mente l'idea che il popolo è il fondamento della sovranità e della legittimità dello Stato) di tentare di individuare un criterio obiettivo che consenta di stabilire quando, in occasione di sommovimenti che modificano profondamente la struttura costituzionale di uno Stato o danno luogo ad unioni o a dissoluzioni di Stati, ci si trova di fronte ad un popolo nell'esercizio del suo potere costituente e quando invece ci si trova di fronte alla sua crisi, cioè alla dissoluzione del vincolo che ne garantisce l'unità; e così di sfuggire alla conclusione che, posta l'identità tra popolo e Stato, tutti gli Stati che esistono oggi e sono esistiti in passato, dalla più avanzata delle democrazie alla più efferata delle dittature, sono ugualmente legittimi.

*La storia come realizzazione del concetto di popolo.*

Molti tentano di uscire da questo dilemma negando che il popolo sia il fondamento della legittimità, e sostenendo che questo debba essere cercato non nella sfera della realtà ma nella sfera dei valori. Sarebbe quindi legittimo lo Stato che professa e realizza, almeno in parte, determinati valori universali (22). Ma la verità è che i valori non sono idee disincarnate. Essi hanno un senso in quanto sono valori *di qualcuno*, e possono dirsi universali soltanto quando sono valori *di tutti*. Oggi un sistema di valori universali — al di là di un accordo puramente formale sui loro nomi — non esiste, perché in contesti culturali diversi da quelli in cui noi viviamo, altri uomini ritengono universali valori diversi dai nostri. D'altro canto la convinzione che i propri valori sono *potenzialmente universali* è il fondamento sia dell'impegno politico che della ricerca storico-sociale, e in ultima analisi della possibilità stessa di comunicare: e il suo abbandono comporta la caduta nel relativismo, cioè la negazione della conoscenza e della morale. E' quindi essenziale conciliare l'esigenza razionale della potenziale universalità dei valori con il fatto empirico della loro diversità, e spesso della loro contrapposizione, nella realtà storica. Ciò può accadere soltanto se si tiene ferma l'idea del popolo come fondamento della legittimità, ma nel quadro di una visione filosofico-storica in forza della quale i popoli storici sono soltanto prefigurazioni provvisorie e transeunti di un futuro popolo mondiale di uguali, del quale il processo storico è la progressiva realizzazione. Ciò avviene attraverso un lungo e faticoso itinerario, rallentato dal permanere e dal ripresentarsi della violenza, dell'oppressione e dell'ingiustizia, ma nel quale, ciononostante, il superamento delle disuguaglianze economico-sociali tra gli uomini e la caduta delle barriere

alla comunicazione realizzano progressivamente le condizioni politiche e istituzionali di una formazione sempre più razionale della volontà politica e della pratica di una sempre più larga e intensa solidarietà, che tende a fondere tutti i valori nell'imperativo di trattare i propri simili sempre come fini e mai come mezzi. Soltanto sulla base di questi presupposti diventa possibile individuare un criterio oggettivo che consenta di orientare il giudizio storico nel distinguere le manifestazioni di volontà collettiva che costituiscono genuine espressioni della sovranità popolare da quelle che tali non sono; e che non sia *esterno* (come lo è qualunque sistema di valori quando questi sono considerati sotto il profilo della loro validità assoluta), ma *interno* all'idea di popolo. Questo criterio non può essere appunto che quello dell'avvicinamento dei popoli storici all'idea di popolo, cioè dell'estensione dell'orbita dello Stato e del consolidamento, fondato sul libero consenso, delle sue istituzioni. E' l'applicazione di questo criterio che ci consente, per esempio, di interpretare il superamento dell'anarchia feudale realizzato dallo Stato moderno (se pure nella forma della monarchia assoluta) come una genuina, anche se embrionale, manifestazione della sovranità di popoli in formazione; e il recente smembramento della Jugoslavia (con la relativa nascita dei cosiddetti «popoli» delle repubbliche secessionistiche) come una selvaggia manifestazione di ferocia nazionalistica, che ha comportato la creazione di Stati la cui sovranità è drasticamente limitata rispetto a quella della precedente Federazione e che costituisce un passo indietro nel processo di emancipazione del genere umano. O ancora l'instaurazione, in passato, di regimi come quello nazista in Germania o fascista in Italia come espressioni non certo dell'esercizio del potere costituente di un popolo, ma degli ultimi sussulti dell'agonia di popoli in dissoluzione e del tentativo estremo delle élites al potere di impedire la sopravvenienza dell'anarchia attraverso l'imposizione della dittatura.

Si noti che questa prospettiva consente di liberare il rapporto tra l'idea di popolo e quella di nazione da una parte dell'ambiguità che lo contraddistingue. Nella vita dei popoli nazionali tenderanno a prevalere le connotazioni dell'idea di popolo quando gli obiettivi perseguiti dalle minoranze attive saranno il superamento delle barriere interne ed esterne che impediscono il rafforzamento e l'allargamento della solidarietà, mentre, al contrario, tenderanno a prevalere quelle dell'idea di nazione quando quegli obiettivi saranno il rafforzamento delle barriere esterne o la creazione di barriere interne che prima non esistevano.

*La sovranità come realtà in itinere.*

Da tutto ciò consegue che anche la sovranità, così come il popolo che ne è il soggetto, è una realtà *in itinere*, che si avvicina asintoticamente alla purezza del suo concetto con il progredire della civiltà politica (anche se si può esprimere con diverse intensità, a parità di grado di sviluppo della civiltà, in Stati diversi, a seconda delle loro dimensioni e del loro potere). Essa era presente nel mondo antico soltanto come premonizione, in particolare ad Atene e nella Roma repubblicana; ma era assente in tutte le forme di dominio imperiale, nelle quali un sottile ceto dirigente di una popolazione egemone dominava la massa passiva delle popolazioni sottomesse (23); così come era sostanzialmente assente, se non in forma embrionale, nell'anarchia feudale del Medioevo. Essa è nata con la nascita dello Stato moderno nel XVI secolo ed è rimasta a lungo limitata ai paesi dell'Europa occidentale. Da due secoli si è progressivamente diffusa al di fuori dell'Europa, ma si manifesta in una forma tanto più avanzata quanto più lo Stato il cui popolo ne è il soggetto è indipendente nei rapporti internazionali e il suo ordinamento costituzionale è sorretto da un largo consenso da parte dei suoi cittadini.

Ciò non significa peraltro che la compresenza nel mondo di più sovranità di diversa intensità che si condizionano e si limitano reciprocamente in diversa misura configuri quello che si usa chiamare un gioco a somma zero, nel quale all'indebolimento della sovranità di un popolo corrisponde necessariamente il rafforzamento di quella di un altro. E' sempre di importanza cruciale non confondere la sovranità con il puro fatto del potere. L'esercizio dell'egemonia (come espressione di un potere superiore) da parte di uno Stato su di un altro diminuisce il grado di sovranità dello Stato che è sottoposto all'egemonia, ma non accresce quella dello Stato che la esercita: perché la sovranità è *autonomia*, esercizio del monopolio del potere di un popolo su sé stesso, e quindi non ha nulla a che fare con il dominio di un popolo su di un altro. Allo stesso modo, l'affievolimento della sovranità di un gruppo di Stati dovuto alla necessità di collaborare tra di loro provocata dall'aumento dell'interdipendenza, come avviene nel caso degli Stati dell'Unione europea, non si traduce automaticamente in un trasferimento di sovranità alle istituzioni create per gestire la cooperazione, né ad uno Stato egemone esterno al gruppo. E' per questo che nell'Unione europea attuale la sovranità, per quanto indebolita, rimane una prerogativa esclusiva degli Stati nazionali.

*I gradi della sovranità.*

Anche dopo la sua consapevole affermazione con la nascita dello Stato moderno quindi la sovranità si manifesta nella realtà degli Stati e dei popoli storici soltanto *per gradi*. Il che significa che la stessa idea di Stato — che è indissolubilmente legata a quella di sovranità — si può realizzare nei singoli contesti storici in misura maggiore o minore, nel senso che gli «Stati» storici sono di fatto *più o meno Stati* a seconda che maggiore o minore sia il grado di sovranità che essi posseggono (anche se tutti la devono possedere nella misura minima necessaria a giustificare la percezione che essi sono comunque Stati). E ciò a dispetto del fatto che la comunità internazionale, con l'aiuto delle teorie elaborate dal diritto internazionale, e in particolare mediante l'affermazione del principio di non ingerenza e la pratica dell'istituto del riconoscimento, mantiene in essere la finzione che tutti gli Stati siano uguali nell'esercizio della pienezza, reciprocamente riconosciuta, della loro sovranità. Si tratta infatti di una uguaglianza che viene continuamente negata dalla pratica della guerra e dalla realtà della permanente ingerenza da parte degli Stati più forti negli affari interni di quelli più deboli. Sotto questo profilo appare parzialmente giustificata l'espressione di «ipocrisia organizzata» con la quale Krasner caratterizza la sovranità, e in particolare il suo aspetto esterno. Ma il fatto che la sovranità non sia presente dappertutto, né dappertutto nella stessa misura, non le impedisce di rimanere il presupposto essenziale del perseguimento storicamente possibile del bene comune e la misura del progresso della convivenza civile. Questi obiettivi infatti sono realizzati tanto più compiutamente quanto maggiore è il grado di sovranità posseduto dai popoli che li perseguono. Per questo la violazione della sovranità — per quanto limitata e imperfetta — di uno Stato da parte di un altro è un evento traumatico che assume sempre la forma della guerra — o della minaccia della guerra — e che turba profondamente l'opinione pubblica internazionale (24).

Allo stesso modo è inevitabile che, nella sua marcia verso la piena realizzazione della sovranità, la storia passi attraverso fasi involutive. La prospettiva di un secondo Medioevo non è impensabile. Ciò che invece è moralmente inaccettabile è che questa prospettiva venga accettata con una sorta di serena rassegnazione, e talvolta addirittura auspicata, dimenticando che una lunga e generale crisi mondiale della sovranità significherebbe una lunga e generale crisi dell'idea stessa di bene comune, e quindi della convivenza pacifica all'interno dello Stato, e quindi ancora della civiltà *tout court*. Al contrario ogni politico responsabile dovrebbe

porsi oggi come obiettivo prioritario quello di comprendere le condizioni alle quali la sovranità può essere ripristinata là dove è compromessa e di impegnarsi con tutte le sue forze perché queste condizioni si realizzino.

### 3. Popolo e valori

#### *I valori come fondamento dello Stato.*

Se quanto si è detto fino a questo punto è vero, la sovranità si identifica con la volontà popolare e con il consenso del popolo nei confronti delle istituzioni al fine di garantire la pace sociale come condizione del perseguimento del bene comune. Ma questa connotazione è ancora formale. Il fatto stesso della pluralità dei popoli storici, ognuno dei quali occupa distinte porzioni di territorio, significa che ciascuno di essi si è formato e ha mantenuto la sua unità per difendere un proprio e specifico modo di stare insieme, cioè un complesso di valori condivisi. Del resto la pace sociale non può essere semplicemente imposta dallo Stato, se è vero che questo si identifica con il popolo: essa viene resa possibile dalla (quasi) generale condivisione di alcuni valori fondanti da parte degli ideali contraenti del patto sociale. E il ruolo delle istituzioni dello Stato è soltanto quello di imporre l'osservanza di certi comportamenti nei casi marginali nei quali alcuni singoli individui violano le regole formulate in conformità al patto (25). Si deve notare che questi valori non hanno nulla a che fare con i diritti fondamentali che sono spesso elencati nelle costituzioni liberal-democratiche, e il cui scopo è per lo più quello di garantire al cittadino una sfera di autonomia nei confronti del potere. Qui si tratta invece dei valori che costituiscono le motivazioni primarie in base alle quali è stato idealmente stipulato e viene osservato il contratto sociale. Essi quindi *fondano* il potere e, quando vengono formulati, non prendono la forma di diritti, ma quella di doveri, cioè dei sacrifici alla propria libertà che ognuno deve consentire e delle regole che deve imperativamente osservare per rendere possibile la convivenza. È interessante notare a questo proposito che nei primi documenti di carattere costituzionale delle colonie americane (che sono i soli esempi storici documentati di comunità politiche nate attraverso qualcosa di molto simile ad un vero e proprio patto) sono spesso presenti elencazioni di doveri nella forma di norme di natura penale (26). E del resto, anche negli Stati moderni, alcuni orientamenti del diritto penale forniscono la chiave più sicura per interpretare il tipo di convivenza civile che lo Stato

esprime e tutela.

Queste norme si fonderanno in un unico sistema di valori nel momento ideale della nascita di un popolo e di uno Stato mondiali. Peraltro le imperfette sovranità degli Stati storici sono pur sempre l'espressione di una ricerca incompiuta del contenuto universale dell'idea di bene comune, che vive come presentimento in tutti i popoli. Questa comune ricerca è riflessa dal fatto che molte norme fondamentali della convivenza sono sostanzialmente uguali in tutte le aree di civiltà: ed essa rende comunque possibile l'elaborazione di quell'elementare *lingua franca* morale che serve da veicolo per il confronto — spesso conflittuale ma sempre in atto — tra le culture (27). Questa comune ricerca si svolge però nel contesto di realtà politico-sociali diverse e, pur contribuendo — secondo il postulato filosofico-storico precedentemente enunciato — a far convergere a lunghissimo termine queste realtà verso un unico modello, produce, a medio termine, esiti storici profondamente diversi essi stessi, anche se sullo sfondo di un patrimonio etico e giuridico comune. Esiste quindi oggi, come sempre in passato, un problema di compatibilità tra i valori che ispirano la convivenza negli Stati presenti nelle grandi aree di civiltà nelle quali si suddivide il genere umano.

#### *Lo Stato come arbitro neutrale.*

In ogni caso, rimane il fatto che gli Stati storici possono sussistere soltanto in quanto si pongono come garanti dell'affermazione di alcuni valori fondamentali che informano la convivenza al loro interno, cioè in quanto sono *istituzionalizzazioni di sistemi di valori*. Peraltro, il carattere necessario del legame tra Stato e valori è negata da una intera tradizione culturale che ha il suo capostipite in Max Weber. Secondo Weber la caratteristica dello Stato moderno è quello di fondarsi su di una legittimazione razionale, costituita dal fatto che il consenso dei cittadini nei confronti delle decisioni del potere ha come sua unica motivazione la circostanza che queste decisioni sono prese da una classe politica e da una burocrazia organizzate secondo regole (28). Questa teoria è stata affinata da Niklas Luhmann, che individua nella *procedura* il fondamento della legittimazione delle decisioni politiche, amministrative e giudiziarie dello Stato moderno (29). Si tratta, secondo Luhmann, del risultato di un processo che ha come motore la positivizzazione del diritto, resa indispensabile dalla crescente complessità dei rapporti sociali, e dalla conseguente impossibilità di giustificare ogni singola norma e ogni singola decisione con il riferimento ai valori condivisi dalla comunità. La pro-

cedura ha la funzione esclusiva di *ridurre la complessità* fornendo un criterio puramente formale per verificare la legittimità di una norma e quindi di consentire al potere e ai cittadini di orientarsi in un mondo che, a causa dell'infinita varietà degli interessi, delle pulsioni e dei rapporti che in esso si manifestano e si coagulano, diventerebbe ingovernabile. Nello stesso filone, anche se in modo più sfumato, si colloca Habermas (30) che, nell'analizzare quella che chiama la «costellazione postnazionale» e in particolare il processo di unificazione europea, tende ad ascrivere l'identificazione dello Stato con un sistema di valori ad una forma storica particolare di Stato, lo Stato nazionale: e a considerare le forme di aggregazione politica che oggi stanno nascendo e che vanno al di là dello Stato nazionale (le quali pur sembrano dover assumere per Habermas un carattere statale esse stesse, quantomeno nel caso dell'Europa) come sedi neutrali di arbitrato tra concezioni della vita sociale ispirate a diversi sistemi di valori, che invece rimarrebbero ancorati agli Stati nazionali.

#### *I valori e la costituzione.*

Queste teorie lasciano evidentemente aperti grossi interrogativi. In particolare, il problema che rimane irrisolto è quello di stabilire in forza di quali criteri si giustificano agli occhi degli uomini che le devono legittimare con il loro consenso le regole di Max Weber e le procedure di Luhmann e a quali principi lo Stato-arbitro di Habermas si deve ispirare nel formulare le norme in base alle quali dirimere i conflitti tra pretese che discendono da valori contrastanti. La verità è che i valori, cacciati dalla porta, rientrano dalla finestra. Ciò che i teorici del distacco dello Stato dai valori non vedono è la differenza che esiste tra, da una parte, la cornice delle regole costituzionali, che sono volute dal popolo nei momenti costituenti e sono sostenute dal suo tacito consenso nei momenti normali (e che sono volute e sostenute perché esprimono una concezione della convivenza civile ispirata a certi valori) e, dall'altra, le norme varate e le decisioni prese dagli organi dello Stato nelle fasi normali (che sono accettate non necessariamente perché sono giuste o corrette in sé stesse, o perché realizzano determinati valori, ma perché provengono da un'autorità legittima, che fonda la propria legittimità sulla costituzione).

#### *Valori primari e valori secondari.*

Si ritorna così alla constatazione che lo Stato non è mai neutrale, ma esprime la condivisione da parte del popolo di alcuni valori fondamentali.

Il progetto di unificazione dell'Europa, per esempio, è realizzabile perché gli Europei condividono alcuni valori e perché questa condivisione costituisce la condizione di possibilità della loro unione in un unico popolo. Al di là di questi valori condivisi da (quasi) tutti, la vita della società civile viene arricchita dal confronto tra altri valori e modelli di comportamento, tra loro diversi, che hanno la loro matrice nelle nazioni tradizionali o in altre forme di aggregazione. Ma questo confronto — che può diventare contrapposizione — non diventa un fattore di disgregazione dello Stato soltanto se quei valori e quei modelli di comportamento sono *secondari*, e come tali sono riconosciuti da (quasi) tutti, nella misura in cui (quasi) tutti accettano che i conflitti che la loro diversità provoca vengano risolti sulla base di norme che si ispirano ai valori *primari* che (quasi) tutti condividono e che sono garantiti dallo Stato nell'esercizio della sua sovranità.

#### *Il multiculturalismo.*

Il problema che mette in evidenza Habermas con riferimento allo Stato (o costellazione) postnazionale si ripropone in termini ben più acuti con riferimento al fenomeno del multiculturalismo, che non è la conseguenza di un'unificazione tra Stati nazionali con un patrimonio culturale pluralistico ma sostanzialmente comune, bensì della migrazione di gruppi umani di grandi dimensioni in contesti culturali radicalmente diversi da quelli d'origine. Da quanto si è detto in precedenza discende che anche di fronte a questo fenomeno un atteggiamento progressivo non si può e non si deve basare su di una concezione neutrale dello Stato, come se fosse possibile mettere tra parentesi o dimenticare il fatto che certe pratiche e certe tradizioni — che hanno un senso in altri contesti politico-culturali — sono incompatibili con i principi fondamentali su cui si basa la convivenza civile nei paesi di accoglienza. La verità è che la finzione della «neutralità» dello Stato ne maschera soltanto l'ipocrisia. I gruppi culturalmente diversi vengono ghettizzati e lasciati vivere a condizione che formino piccole società isolate all'interno delle più grandi società che li ospitano, nel nome — che Kant chiamava «altezzoso» — della tolleranza. Questa concezione della società multiculturale, nella misura in cui il fenomeno si espande, è destinata a minare le basi stesse dello Stato, perché recide il legame che esiste tra le istituzioni ed una comunità tenuta insieme da una comune concezione della convivenza. Il solo modo di affrontare il problema è quello di integrare il valore della tolleranza con quelli del dialogo e della solidarietà in vista del superamento di ogni

contrapposizione tra i modelli fondamentali di convivenza che ispirano le varie comunità all'interno dello Stato (il che non presuppone affatto che le culture dei gruppi immigrati non possano dare importanti contributi all'evoluzione di quelle delle società ospitanti). Certo la tolleranza rimane comunque essenziale come valore provvisorio, che garantisce che il contatto tra le culture non dia luogo a fenomeni di violenza razzista: ma essa non deve mascherare il disinteresse dei privilegiati nei confronti dei diseredati, né giustificare, da parte dello Stato, atteggiamenti permissivi incompatibili con le esigenze della propria sopravvivenza (31).

### *L'identità.*

La marcia del genere umano verso la propria unità nel quadro di una Federazione mondiale presuppone non certo la giustapposizione di opposte culture che si ignorino reciprocamente all'ombra di un potere asettico e neutrale, ma la progressiva formazione, attraverso il confronto, talvolta traumatico, tra di esse, di un unico sistema di valori che fondi la convivenza dell'intera umanità in un unico quadro statale e che consenta a ciascuno di vedere concretamente in ognuno degli individui di cui si compone il genere umano, dovunque esso risieda, un concittadino con il quale si possa e si debba lavorare per la costruzione di una società che sia migliore per tutti. In questa prospettiva emerge l'ambiguità del concetto di *identità*, che accentua invece la molteplicità e la contrapposizione *delle culture* mettendo tra parentesi la vocazione universale *della cultura* intesa nel senso alto della parola. Non si vuole con questo negare che l'esistenza di una pluralità di lingue, dialetti, stili architettonici ed artistici, tradizioni culinarie, manifestazioni folkloristiche, ecc. sia importante e dia significato al concetto di identità. Ma questo ovvio riconoscimento non deve far dimenticare che il progresso della civiltà, cioè dell'emancipazione umana, coincide con la nascita progressiva di una *comunità di comunicazione universale*, grazie alla quale gli uomini ricorrono al dialogo e ad una comune idea di giustizia, anziché alla violenza, per la soluzione delle loro controversie. Le identità quindi, sulle quali oggi tanto si pone l'accento perché in esse si crede di individuare degli strumenti di difesa contro la omogeneizzazione che il processo di globalizzazione porta con sé, devono rigorosamente passare in secondo piano rispetto ai valori che fondano l'esistenza del popolo sovrano e, in prospettiva, a quelli che fonderanno in futuro il sentimento di appartenenza al genere umano in quanto tale. Esse quindi devono essere considerate fattori di arricchimento della convivenza soltanto nella misura in cui: a)

non acquistino un'importanza tale nel sentimento di identificazione di gruppo da ostacolare la diffusione in ambiti sempre più ampi di sistemi di valori comuni e di veicoli linguistici che favoriscano la loro condivisione (fino a giungere ad un unico sistema di valori fondamentali e ad una lingua di comunicazione universale), b) non rendano impossibile o difficile il *cambiamento di patria* in un mondo nel quale l'interdipendenza cresce continuamente e nel quale la vita delle persone deve potersi svolgere in più luoghi diversi senza che nessuno debba mai sentirsi straniero in alcuno di essi e c) non soffochino il libero sviluppo e la piena espressione della personalità individuale, che è la sede ultima dell'autonomia morale e della creatività.

Vale anche la pena di ricordare che le cosiddette «identità culturali» non sono certo gli unici vettori del pluralismo nella convivenza civile, che è tanto importante come presidio della democrazia. Il pluralismo è pienamente compatibile con la condivisione di uno stesso sistema di valori fondamentali e di uno stesso strumento di comunicazione. Esso viene fatto vivere dalla diversità dei problemi e dei compiti che la diversità delle risorse e della conformazione del territorio pone alle diverse comunità umane, di dimensione nazionale, regionale e locale, e che devono essere affrontati da ciascuna di esse con strumenti e con strategie diverse, anche se in vista del perseguimento degli stessi valori e senza pregiudicare, con chiusure ed esclusioni artificiose e provinciali, la comunicazione e la collaborazione reciproca (32).

### **Appendice metodologica**

Il concetto che corrisponde al termine «sovranità», come molti altri del linguaggio politico-giuridico, non è la semplice fedele riproduzione di fatti «obiettivi», né il risultato di un processo di generalizzazione a partire da una serie di fenomeni che si presentano nella realtà storico-sociale. Essa è piuttosto, in prima approssimazione, un *tipo ideale* nel senso di Max Weber, cioè una costruzione teorica che lo stesso Max Weber definisce «utopica» e che, nelle sue parole, risulta dall'«accentuazione unilaterale di uno o più punti di vista e dalla riunione in una rappresentazione unitaria di una serie di fenomeni particolari, presenti nella realtà in modo diffuso e differenziato, talora più, talora meno frequentemente, e in qualche caso del tutto assenti, e che si adeguano a quei punti di vista unilateralmente accentuati» (33). La funzione del tipo ideale quindi è quella di fungere da criterio di selezione di quegli aspetti

della realtà che si ritengono rilevanti per la comprensione di un evento, di un'ideologia o di un'istituzione. Ogni individualità storica è infatti infinitamente complessa, il che ne renderebbe impossibile la comprensione se non si disponesse di uno strumento concettuale capace di isolare in essa un numero finito di connotazioni rilevanti rispetto all'interesse di colui che si propone di comprenderla. Queste costruzioni teoriche possono avvicinarsi più o meno alla realtà concreta dell'oggetto dell'indagine e talvolta se ne possono ampiamente discostare. Ma ciò non compromette la loro utilità conoscitiva, che è quella di fungere da modelli ai quali confrontare i fenomeni storici concreti per collocarli in uno schema concettuale coerente, che ne consenta la comprensione. Il tentativo di comprendere la natura della sovranità ci può portare quindi, come ci ha di fatto portato, alla conclusione che la sovranità non è mai esistita nella storia se non in forme imperfette, e che, fino a tempi relativamente recenti, essa è esistita soltanto in embrione, senza che questo sminuisca per nulla l'utilità dell'indagine.

Ma il concetto di tipo ideale in realtà serve soltanto in prima approssimazione. Esso infatti, nel significato che gli dà Max Weber, è unicamente un criterio di interpretazione della realtà (in quanto tale presente soltanto nella mente dello storico o dello scienziato sociale) e quindi si fonda sul presupposto che la realtà storica non abbia un senso in sé stessa ma possa riceverne uno soltanto da chi la studia. Va da sé che Max Weber è perfettamente consapevole del fatto che a molti tipi ideali corrispondono nella realtà storica idealità che motivano il comportamento degli uomini. Così come egli è perfettamente consapevole del fatto che i valori di colui che si propone di comprendere la realtà storica sono parte integrante del processo di comprensione in quanto determinano la scelta dell'oggetto dell'indagine e il modo in cui viene elaborato il tipo ideale. Ciononostante il suo ideale di oggettività della scienza lo induce a mantenere una separazione radicale tra soggetto e oggetto dell'indagine e a porre il primo al di fuori del processo storico. I valori di colui che indaga sono quindi il risultato di una sua scelta, in ultima analisi arbitraria, mentre quelli degli attori del processo sono accessibili soltanto ad una indagine di natura non logica — che investirebbe la loro validità — ma psicologica, che investe soltanto la loro «fatticità».

Ma in realtà la contrapposizione irriducibile di Max Weber tra soggetto e oggetto non regge. L'arbitrio del soggetto nella scelta dei valori che guidano la sua ricerca sfocia necessariamente nell'arbitrio della conoscenza, cioè nella dissoluzione del concetto stesso di verità. Nella realtà storica soggetto e oggetto si collocano nello stesso mondo,

e sono legati da una *continuità di senso*, nella quale chi viene dopo continua verso nuovi orizzonti, ma mantenendo, anche se a prezzo di cadute e di sviamenti, la stessa direzione generale di marcia, il percorso di chi era venuto prima, e nella quale l'azione, in quanto dotata di senso, è sempre anche comprensione e la comprensione, in quanto avvenimento, è sempre anche azione. E l'accettazione della continuità del senso della storia implica il riconoscimento del carattere cumulativo dello sviluppo della cultura (intesa nel suo senso più ampio), anche se questo riconoscimento non deve certo sfociare nel ritorno ad un'ingenua concezione ottocentesca della storia come progresso lineare, nel quale lo stesso *male radicale* viene gradualmente superato grazie all'affinamento della civiltà. Chi riflette sulla storia avendo alle spalle le spaventose vicende che hanno funestato il XX secolo non può non riconoscere il carattere dialettico del processo storico e l'ingombrante presenza in esso della violenza e dell'oppressione dell'uomo sull'uomo. Ma questo riconoscimento non è incompatibile con la concezione della storia come cammino — certo faticoso e irto di ostacoli — del genere umano verso qualche forma di unità. La diversità tra i valori che motivano i comportamenti e le riflessioni degli uomini è il risultato del diverso condizionamento al quale questi sono stati sottoposti dalle circostanze storiche: ma quei valori, nella loro diversità, sono comunque l'espressione di un unico orientamento che è presente *in nuce* nell'uomo fin dalla sua comparsa sul pianeta e che è destinato ad emergere esplicitamente e consapevolmente come sistema di valori universali nel momento in cui le circostanze avranno fatto cadere le barriere materiali (tecnologiche, economiche, sociali e istituzionali) che hanno ostacolato e ostacolano la libera circolazione delle idee e la comprensione reciproca. Questa concezione della storia comporta il rifiuto del politeismo weberiano, in quanto essa postula che lo storico, se vuol giungere ad una selezione corretta e ad una comprensione profonda dei fatti del passato, deve *mettersi all'ascolto*, cogliere il messaggio che gli è stato destinato da coloro che lo hanno preceduto — pur scontando la sua indeterminatezza e le sue ambiguità — e su questa base articolare le opzioni di valore che guideranno la sua ricerca. Ciò non significa certo affermare che esiste oggi la possibilità di dimostrare la superiorità obiettiva di certi valori nei confronti di altri né, *a fortiori*, che sia lecito imporre l'adozione. Ma comporta il dovere di rifiutare l'atteggiamento della *disinvoltura*, e quindi di respingere la tentazione di considerare la scelta dei propri valori-guida come totalmente arbitraria e come tale sottratta alla discussione. Soltanto in questo modo è possibile superare il relativismo etico e conoscitivo e recuperare l'idea

dell'esistenza di *una* morale e di *una* verità, seppur nella consapevolezza che nessuno possiede il monopolio né dell'una né dell'altra.

Questo orientamento filosofico-storico non rimane senza conseguenze sulla natura di alcune importanti categorie delle scienze storico-sociali. Si tratta di quelle che (come democrazia, federalismo, sovranità) denotano insieme un complesso di fatti e un valore, e che perdono qualsiasi efficacia esplicativa nel momento stesso in cui il loro aspetto di valore viene obliterato. E ciò accade perché quella che esse denotano è una realtà *in movimento*, che realizza progressivamente il valore che le è intrinseco e che costituisce il motore del suo sviluppo. Essa quindi non può essere capita se si espunge quel valore dal suo concetto.

Da tutto ciò consegue che, per idee come quella di sovranità, il ricorso al tipo ideale weberiano, utile in prima approssimazione, deve essere sostituito, ai fini di una loro più profonda comprensione, dal ricorso ad uno strumento più adeguato, cioè all'*idea della ragione* kantiana (34). L'*idea kantiana*, come il tipo ideale di Max Weber, è un modello, che non trova alcuna esatta corrispondenza nella realtà. Ma, mentre nel tipo ideale weberiano il modello è creato *de toutes pièces* dal soggetto che studia la realtà storico-sociale, nell'*idea kantiana* esso è presente come ideale *all'interno* della realtà stessa. Ciò comporta che soggetto e oggetto dell'indagine storico-sociale sono legati da una intrinseca continuità di senso e fanno parte dello stesso processo. Il contenuto dell'*idea kantiana* non dipende da una scelta di valore soggettiva, e quindi arbitraria, dello storico o dello scienziato sociale, ma corrisponde a obiettive linee di tendenza presenti nella società, di cui lo storico o lo scienziato sociale sono a loro volta una manifestazione, e che essi devono comunque cercare di *capire*. Essa quindi tende, anche se asintoticamente, verso la propria realizzazione nel corso del processo storico in forza della tensione tra l'imperfezione della realtà e la consapevolezza, presente in modo implicito o esplicito anche nella mente degli attori, della distanza che separa la realtà dai valori, che sono insieme quelli degli attori stessi e quelli di chi si propone di comprenderne l'operato. L'*idea kantiana* non è soltanto un arbitrario termine di paragone con il quale confrontare i fenomeni della realtà storico-sociale, ma costituisce l'ideale intrinseco verso il quale i fenomeni della realtà storico-sociale spontaneamente evolvono e che essi realizzeranno nel momento ideale della fine della storia. In questo modo vengono superati insieme il carattere arbitrario delle opzioni di valore dello storico o dello scienziato sociale — che si devono porre in sintonia con quelle degli attori del processo — e il carattere puramente «fattuale» o «oggettivo» di queste ultime, che invece

possono e debbono essere esaminate, per essere comprese, anche sotto il profilo della loro validità, cioè della loro maggiore o minore prossimità all'ideale.

#### NOTE

(1) Per un'ampia analisi degli elementi costitutivi del potere si veda la classica opera di Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace* (Brief Edition, revised by Kenneth W. Thompson), 7ª ed., New York, 1993, pp. 124 e segg.

(2) In uno scritto sulla sovranità ci si potrebbe aspettare che la definizione dell'oggetto dell'analisi venisse data alla fine e non all'inizio. Ma in realtà l'obiettivo di questo scritto non è la definizione della sovranità. La definizione della sovranità come potere di decidere in ultima istanza o, alternativamente, come controllo di un potere irresistibile viene data per acquisita, anche se nella piena consapevolezza che essa non sarebbe accettata da una parte della dottrina. Va da sé peraltro che si tratta di una definizione non arbitraria, in quanto essa viene comunque condivisa da una parte della stessa dottrina ed è sostituibile al termine «sovranità» in molti dei contesti nei quali questo viene usato nel linguaggio politico e giuridico. Su questa base l'obiettivo dell'indagine è quello della verifica delle conseguenze di un uso il più possibile rigoroso del termine, nella definizione che se ne dà all'inizio dello scritto, della formulazione corretta delle espressioni nelle quali esso viene comunemente impiegato e del significato dei termini che ad esso sono correlati.

(3) Si veda a questo proposito il libro sempre attuale di Bertrand de Jouvenel, *De La souveraineté. A la recherche du bien politique*, Parigi, 1955.

(4) Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, 1992. La letteratura su questo argomento è ormai sterminata. Citiamo soltanto, a titolo di esempio, il breve ma chiarissimo saggio di Jean-Marie Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Parigi, 1993. A proposito della presunta scomparsa della sovranità e del potere nei rapporti internazionali, si veda, tra gli altri, Robert Cooper, *The Post-Modern State and the World Order*, Londra, 1996, che divide gli Stati esistenti nel mondo di oggi in tre categorie, dipendenti *grossomodo* dal loro grado di sviluppo tecnologico, economico e civile: gli Stati pre-moderni, che non hanno ancora raggiunto una piena soggettività politica, e che sono caratterizzati da divisioni tribali e comunque da profonde lacerazioni interne; gli Stati moderni, che hanno raggiunto lo stadio della sovranità e che agiscono sulla base dei dettami della ragion di Stato tradizionale; e gli Stati post-moderni, che hanno superato i condizionamenti della ragion di Stato tradizionale e del potere e che hanno instaurato tra di loro un tipo di rapporti fondato sulla collaborazione e sulla ragionevole mediazione tra i loro interessi. Si noti che Cooper deve prendere atto del fatto che gli Stati Uniti, in quanto potenza egemonica mondiale, costituiscono un'eccezione in questo quadro, in quanto essi devono essere fatti rientrare nella categoria degli Stati moderni, pur avendo raggiunto un elevatissimo livello di sviluppo. Nel campo della letteratura internazionalistica si veda il volume di Bertrand Badie, *Un monde sans souveraineté*, Parigi, 1999, che sostiene la tesi, peraltro ormai ripetuta a sazietà da innumerevoli osservatori del mondo contemporaneo, secondo la quale lo Stato non è più il protagonista esclusivo dei rapporti internazionali in quanto il suo ruolo è svolto in un numero crescente di occasioni da organizzazioni internazionali e da organizzazioni non governative. Badie sostiene anche che nel mondo post-bipolare il potere viene progressivamente sostituito dalla responsabilità, contrapponendo così due motiva-

zioni del comportamento degli uomini e degli Stati che nella realtà sono inestricabilmente connesse in quanto l'esercizio del potere, sia nei rapporti interni che nei rapporti internazionali, è insieme esercizio di responsabilità.

Per l'analisi di questi problemi in una prospettiva federalista si veda su questa rivista Luisa Trumellini, «Interdipendenza globale e crisi della sovranità», Anno XLII (2000) pp. 126 e segg., Nicoletta Mosconi, «La crisi degli Stati come criterio di giudizio storico e politico», Anno XLII (2000), pp. 191 e segg., nonché, in un contesto più vasto, il saggio di Sergio Pistone «La ragion di Stato, la pace e la strategia federalista», Anno XLIII (2001), pp. 10 e segg. In un'ottica federalista mondiale si veda, sempre su questa rivista, il saggio di Lucio Levi dal titolo «L'unificazione del mondo come progetto e come processo. Il ruolo dell'Europa», pubblicato a pagina 150 dell'anno XLI (1999).

(5) Questo problema è uno degli oggetti principali della riflessione di Carl Schmitt. Esso è stata ripreso recentemente con esemplare chiarezza, anche se la soluzione proposta rimane ambigua, da Ernst-Wolfgang Böckenförde, per esempio nel saggio «Begriff und Probleme des Verfassungsstaates», in *Staat, Nation, Europa*, Francoforte s.M., 1999.

(6) La teoria della sovranità popolare ha radici assai lontane. Le sue formulazioni classiche sono quelle di Rousseau e dell'abate di Siéyès. Ma nei due secoli precedenti il riferimento al popolo era affiorato negli scritti dei cosiddetti Monarcomachi, sia Calvinisti, come l'autore delle *Vindiciae contra tyrannos*, che Gesuiti, anche se si trattava di scritti strumentali rispetto alle dispute religiose dell'epoca, e che avevano come scopo quello di mettere in discussione, ricorrendo all'idea della violazione di un patto tra popolo e monarca (il quale ultimo peraltro continuava a derivare il proprio potere da Dio, anche se in modo condizionato), la legittimità di quelle monarchie che imponevano credenze e pratiche che i Calvinisti o i Gesuiti giudicavano eretiche. Nella stessa ottica l'idea è riaffiorata nell'Inghilterra del XVII secolo. Si vedano a questo proposito alcuni degli scritti contenuti nei due volumi curati da Joyce Lee Malcolm, dal titolo *The Struggle for Sovereignty. Seventeenth-Century English Political Tracts*, Indianapolis, 1999.

(7) E' opportuno sottolineare che il possesso di un potere irresistibile viene da molti identificato con il controllo dell'esercito (o del potere di reclutarlo in caso di necessità). Questa identificazione può costituire un'utile approssimazione alla realtà nelle situazioni normali. Ma anche l'esercito è un'istituzione, la cui lealtà e disciplina dipendono dall'esistenza di un grado sufficiente di consenso, che spesso viene a mancare nelle situazioni di crisi. Il che rinvia ancora una volta al popolo.

(8) Il nesso tra ordinamento giuridico e sovranità è negato da H. L. A. Hart nella sua classica opera *The Concept of Law*, Oxford, 1<sup>a</sup> ed. 1961, 2<sup>a</sup> ed. completata con un poscritto 1994. Hart impenna la sua teoria del diritto sulla constatazione che ogni ordinamento comprende due categorie di norme: le norme primarie, che si rivolgono direttamente ai cittadini, imponendo loro determinati comportamenti od omissioni, e le norme secondarie, che regolano la struttura e il funzionamento delle istituzioni che producono e applicano le norme (norme di procedura e, in ultima analisi, norme costituzionali). Secondo Hart l'identificazione della norma giuridica con un ordine fatto valere attraverso la minaccia di sanzioni, che si potrebbe, anche se imperfettamente, applicare alle norme primarie, è invece incompatibile con le norme secondarie, che non prevedono sanzioni. Questa distinzione, secondo Hart, mostrerebbe il carattere fittizio del problema della sovranità, che presupporrebbe in ipotesi la necessità di una singola autorità che disponesse del potere di applicare in ultima istanza le sanzioni. Hart è però costretto, per non cadere nel puro formalismo giuridico, a concedere che l'ordinamento, con particolare riferimento alle norme secondarie, deve essere «generalmente accettato», cioè basarsi sul consenso delle istituzioni e dei cittadini. Ma questa ammissione non porta Hart a concludere che il fondamento dell'ordinamento giuridico è la sovranità popolare, anche se egli giunge a porsi il problema, seppure

di passaggio. Esaminando la circostanza che nessuna istituzione può considerarsi sovrana perché nessuna istituzione, ivi compreso l'elettorato, è sottratta a regole che ne limitano la sfera d'azione, Hart conclude (p. 78): «Dobbiamo dire a questo punto che è la società nel suo complesso (il popolo nel nostro contesto *n.d.a.*) ad essere sovrana e che queste limitazioni legali (quelle imposte alla sfera d'azione delle istituzioni *n.d.a.*) sono state tacitamente ordinate da essa, in quanto non si è ribellata contro di loro? Il fatto che questa affermazione annullerebbe la distinzione tra rivoluzione e legislazione è forse una ragione sufficiente per respingerla». Per Hart quindi, che peraltro rifiuta l'esistenza di qualsiasi nesso necessario tra diritto e morale, il fondamento di ogni ordinamento giuridico è puramente formale. Esso coincide con l'insieme delle norme secondarie che ne fanno parte, le quali, a loro volta, non hanno alcun fondamento di legittimità, ma cadono dal cielo. E ogni cesura rivoluzionaria che si produca storicamente tra due ordinamenti giuridici successivi è del tutto estranea alla sfera del diritto.

Questa posizione è il riflesso di una implicita visione conservatrice della storia, che rifiuta qualunque concezione evolutiva del diritto e si limita a porre il problema dei criteri formali in base ai quali si è legittimati a dire, nei singoli casi concreti, se ci si trova o meno di fronte ad un ordinamento giuridico. La teoria di Hart può essere confutata soltanto contrapponendo a questa visione conservatrice una visione filosofico-storica «progressiva», sulla quale si ritornerà nel prosieguo di questo scritto, in forza della quale il diritto tende a realizzare la propria idea, e quindi a perfezionarsi, nel corso dello sviluppo storico. Adottando quest'ultima prospettiva, la rivoluzione, che Hart si rifiuta persino di prendere in considerazione, si identifica con l'esercizio del potere costituente del popolo, cioè con l'affermazione dei principi fondamentali di un ordinamento giuridico che un sistema istituzionale ormai superato dall'evoluzione della convivenza civile non è più in grado di far valere, e quindi svuota del suo contenuto originario; mentre il consenso che sorregge l'ordinamento nelle successive fasi di equilibrio non è che la prosecuzione di una volontà costituente che ha ormai raggiunto il suo obiettivo. La rivoluzione è quindi la madre del diritto.

(9) L'idea di *dualist democracy*, cioè la sottolineatura del carattere essenziale della differenza tra le decisioni — di natura costituzionale — prese dal popolo e quelle prese dal governo (nel senso anglosassone del complesso delle istituzioni di uno Stato) costituisce il punto di partenza della riflessione di Bruce Ackermann nel suo bellissimo volume *We the People. Foundations*, Cambridge, Mass./Londra, 1991.

(10) Numerosi riferimenti storici a questo proposito si trovano nella citata opera di Bertrand de Jouvenel, alle pp. 252 e segg.

(11) Questa tesi è stata ripetutamente usata da uomini politici come Tony Blair e Giuliano Amato. Nella letteratura si è espresso in questo senso, tra gli altri, Ernst-Wolfgang Böckenförde, «Welchen Weg geht Europa?», *op. cit.*, pp. 68 e segg.

(12) Si veda per esempio il recente volume di Jean-Marc Ferry, *La question de l'Etat Européen*, Parigi, 2000, pp. 43 e segg.

(13) Questa affermazione comporta la conseguenza che il motore dell'evoluzione storica dello Stato non è costituito dalla sua incompleta coincidenza con il popolo, e quindi dalla formazione di successive contraddizioni tra gli Stati storici e i popoli che ad essi corrispondono, bensì dal fatto che le figure storiche che vengono assunte sia dallo Stato che dal popolo non coincidono con i rispettivi concetti, che sono, come si vedrà meglio in seguito, quelli di Stato universale e di popolo universale. Il fattore che genera l'evoluzione storica dello Stato, e che è stato all'origine delle successive trasformazioni che hanno portato dalla città-Stato greca alla democrazia continentale americana, è quindi il fatto che, in determinate circostanze, la contraddizione tra una specifica forma di Stato (e di popolo) e il concetto puro di Stato (e di popolo) diventa acuta e consapevole e dà luogo alle vicende

che determinano la nascita di una nuova forma di Stato, che continua a non coincidere con il concetto puro di Stato, ma vi si avvicina di un passo. Ciò non toglie che, prima della nascita di un nuovo Stato (e di un nuovo popolo), l'evoluzione dei rapporti di produzione, della situazione di potere, della capacità delle istituzioni di rispondere ai bisogni primari dei cittadini, ecc. ne creino progressivamente *le condizioni*. Rimane però il fatto che un nuovo popolo nasce nel momento in cui prende coscienza della necessità della nascita di un nuovo Stato, e che un nuovo Stato nasce per il solo fatto di questa presa di coscienza, che in quanto tale deve essere accuratamente distinta dalle condizioni materiali che la rendono possibile.

(14) Per una discussione più approfondita del «diritto» di secessione v. su questa rivista, Nicoletta Mosconi, «Il diritto di secessione», Anno XXXVII (1995), pp. 40 e segg.

(15) Sul modo in cui si è andata delineando la contrapposizione tra federazione e confederazione nel dibattito costituzionale americano che ha accompagnato e seguito la Convenzione di Filadelfia, v. su questa rivista il saggio di Franco Spoltore, «Il dibattito tra federalisti e antifederalisti americani dal 1787 al 1800 e la sua attualità», Anno XLII (2000), pp. 162 e segg.

(16) Sull'idea di popolo prima e al di sopra della costituzione vedi Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, cit., pp. 238 e segg.

(17) La teoria della sovranità popolare, riferita ai momenti costituenti e al consenso nei confronti della costituzione, è quindi perfettamente compatibile con la classica critica della democrazia di Schumpeter (in *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londra, 5ª ed. 1974, o con la sua identificazione con l'idea di *poliarchia*, elaborata da Dahl in tutta la sua opera.

(18) Per dare un inquadramento generale dell'approccio a questo problema è essenziale il saggio di Mario Albertini, «La Politica», in *Il Federalista*, II (1960), oggi ripubblicato in *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, 1999. Di estremo interesse è anche l'analisi che in questa ottica fa della storia costituzionale degli Stati Uniti Bruce Ackermann nell'opera precedentemente citata.

(19) Si veda a questo proposito il volume di Stephen D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton, 1999.

(20) Non è necessario in questa sede richiamare la ricchissima letteratura sull'idea di nazione. Basti ricordare che nella cultura federalista il riferimento fondamentale rimane il classico volume di Mario Albertini, *Lo Stato nazionale*, Milano, 1960. Michael Walzer fa a questo proposito una distinzione tra appartenenza politica e appartenenza culturale, che applica ai cittadini americani, in particolare a quelli di provenienza non britannica (v. *What means to be an American. Essays on the American Experience*, New York, 1996), sostenendo che il sentimento di una comune appartenenza politica è sufficiente a definire una specifica identità americana. Si tratta di un problema che sarà esaminato in modo più approfondito nella terza parte di questo scritto. E' bene però sottolineare fin d'ora che il sentimento di appartenenza politica non può essere un lealismo fondato sul nulla, ma è il risultato della comune accettazione di un certo tipo di convivenza, cioè di certi valori i quali, in quanto garantiscono l'unità della comunità politica, prevalgono su quelli che definiscono una «cultura». Infatti, nell'ipotesi di conflitto tra questi ultimi, chi si riconosce in alcuni di essi deve essere pronto a rinunciarvi in nome dell'esigenza superiore della salvaguardia della convivenza, e quindi dei valori che la ispirano. Il venir meno di questa gerarchia significherebbe l'instaurazione di uno stato di virtuale guerra civile.

(21) Cfr. Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, Berlino, 1932.

(22) Si veda per esempio la classica trattazione di Hermann Heller, in *Staatslehre*, Leida, 1934, alle pp. 245 e segg. della 6ª edizione (Tübingen, 1983).

(23) Il problema dell'incompatibilità della sovranità con l'idea di impero è trattata da Bertrand Badie, *op.cit.*, pp. 28 e segg.

(24) Si deve notare che tutto ciò comporta, tra l'altro, la negazione della distinzione che

si fa comunemente tra *sovranità interna* e *sovranità esterna* (quest'ultima fondata sul riconoscimento da parte della comunità internazionale) come se si trattasse di due prerogative nettamente distinte. Il riconoscimento di uno Stato da parte della comunità internazionale coincide di norma con il riconoscimento dell'esistenza di una entità relativamente autonoma, e quindi dotata di un grado di sovranità *tout court*, e comunque non ne costituisce un presupposto, se non nella prospettiva puramente formale del diritto internazionale. Nessuno potrebbe credibilmente sostenere che la Cina Popolare, prima del suo riconoscimento da parte di una larga parte della comunità internazionale, non fosse uno Stato sovrano. Si può quindi ragionevolmente sostenere che la sovranità è sempre soltanto interna, e che i rapporti internazionali impongono ai vari Stati diversi gradi di limitazione di essa. Ed è per questa ragione che la sovranità si potrà esprimere nella pienezza delle sue determinazioni soltanto quando la dimensione internazionale della politica verrà superata e nascerà un popolo mondiale pienamente autonomo. Vedi a questo proposito le pp. 209 e segg. del classico volume di C. E. Merriam, Jr., *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*, New York, 1900, ristampato nel 1968. Vedi anche la citata opera di Krasner.

(25) V. a questo proposito John S. Searle, *The Construction of Social Reality*, New York, 1995, particolarmente alle pp. 90 e segg. e 115 e segg.

(26) Cfr. *Colonial Origins of the American Constitution. A Documentary History*, edited and with an introductory essay by Donald S. Lutz, Indianapolis, 1998. Vedi anche, in questa rivista, Lorenzo Petrosillo, Elio Smedile, «Alla ricerca delle origini del federalismo moderno: il Covenant nell'esperienza storica americana», Anno XXXVIII (1996), pp. 191 e segg.

(27) Nella prospettiva strettamente analoga del diritto penale, questo tema è trattato da Otfried Höffe, *Gibt es ein interkulturelles Strafrecht? Ein philosophisches Versuch*, Francoforte s.M., 1999.

(28) V. in particolare il cap. III della prima parte di *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 5ª ed. 1976, ed inoltre «Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft» e «Soziologische Grundbegriffe» (§ 7) in *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, 3ª ed., 1968. Per la verità, nelle brevi note che Weber dedica a questo problema si trova anche un fuggevole accenno ad una legittimità fondata su norme «razionali rispetto ai valori» (*zweckrational*). In questo modo i valori vengono in qualche modo introdotti nel quadro. Ma le norme «razionali rispetto ai valori» sono per Max Weber essenzialmente quelle del diritto naturale, mentre «la forma di legittimità oggi più frequente» è quella che si fonda sulla disposizione ad ottemperare «a norme create in modo formalmente corretto e nelle forme abituali».

(29) In *Legitimation durch Verfahren*, Francoforte s.M., 1982.

(30) *Die Postnationale Konstellation. Politische Essays*, Francoforte s.M., 1998, in particolare nel saggio «Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie».

(31) V. Nicoletta Mosconi, «Tolleranza e società multiculturale», in *Il Federalista*, XXXVIII (1996), pp. 208 e segg.

(32) V. su questa rivista Nicoletta Mosconi, «L'identità individuale tra ideologia e ragione», Anno XXXVI (1994), pp. 196 e segg.

(33) In «Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis», *op.cit.*, p. 191.

(34) Per una rigorosa critica ai fondamenti della metodologia weberiana v. Eric Voegelin, *The New Science of Politics*, Chicago, 1952. Un'interessante, anche se appena accennata, contrapposizione tra l'approccio weberiano e quello kantiano alla conoscenza storica si trova in una delle ultime lettere che Jaspers scrisse a Hannah Arendt, nel 1968. V. Karl Jaspers/Hannah Arendt, *Briefwechsel 1926-1969*, Monaco, 1985 (lettera del 16 novembre 1968).

### LA RIVOLUZIONE SCIENTIFICA E GLI OGM

La capacità dell'uomo di influenzare la selezione delle specie vegetali ed animali era ben nota a Charles Darwin allorché, nel presentare la sua rivoluzionaria teoria, precisò di aver usato consapevolmente l'espressione selezione *naturale* per distinguerla da quella *artificiale*, introdotta dall'uomo fin dall'antichità, come testimonia anche l'episodio biblico del prodigio di Giacobbe delle capre e delle pecore pezzate (*Genesi*).

Oggi l'ingegneria genetica è in grado di fare prodigi ben superiori rispetto a quello compiuto da Giacobbe. Fino a pochi decenni fa, i miglioramenti quantitativi e qualitativi nella produzione agricola si verificavano ancora in seguito alle innovazioni tecnologiche in campo meccanico e chimico e alle pratiche di selezione delle varietà vegetali ed animali. Ma la rivoluzione agricola alla quale stiamo assistendo oggi si basa su di un nuovo fattore che, per le sue enormi potenzialità, suscita al tempo stesso grandi speranze di soddisfare le esigenze alimentari di una popolazione mondiale in rapida crescita e molte preoccupazioni di ordine etico ed ecologico. Si tratta dell'applicazione, sempre più diffusa, delle tecniche di manipolazione genetica alle varietà vegetali ed animali. Grazie a queste tecniche è infatti possibile estrarre quei geni che determinano specifiche caratteristiche o la produzione di vitamine, tossine ecc. negli organismi d'origine ed inserirli nel genoma di altri, che mai avrebbero potuto combinarsi naturalmente con i primi, creando nuovi organismi modificati geneticamente (ogm). Di fronte a questa innovazione l'opinione pubblica è sconcertata e gli Stati, in particolare quelli europei, si stanno muovendo in ordine sparso sulla base della difesa dei propri interessi nazionali e delle reazioni emotive delle rispettive opinioni pubbliche.

Finché questa capacità è stata confinata al mondo della sperimentazione in laboratorio e a quello dell'applicazione medica, le preoccupazioni sugli eventuali pericoli connessi all'uso di questa tecnologia sono state

circoscritte ai dibattiti fra scienziati. In ogni caso i benefici apparivano tali da cancellare ogni dubbio. Basti pensare a quanto è successo nel caso del gene umano per l'insulina inserito nel genoma di un batterio, cosa che ha reso finalmente possibile la produzione su scala industriale dell'insulina a scopo terapeutico. Le perplessità sono cresciute quando gli ogm sono entrati nella catena alimentare dell'uomo e parallelamente è emersa l'inefficienza delle istituzioni nel prevenire gravi fenomeni di contaminazione, come nei casi del morbo della «mucca pazza», del «pollo e dei pesci alla diossina», ecc.

C'è un episodio che illustra le contraddizioni di questa situazione. Nessuna campagna contestativa si è mai sviluppata contro il *Bacterius thuringensis* quando la sua potente tossina era irrorata sulle coltivazioni agricole per proteggerle dalle infestazioni degli insetti, ma esso è diventato l'emblema del pericolo quando un suo gene è stato introdotto direttamente nel genoma delle piante per renderle capaci di produrre esse stesse le difese contro gli insetti capaci di distruggerle. Ora, bisogna riconoscere che la paura che si è diffusa e che ha fatto da incubatrice alla nascita di campagne e movimenti anti-ogm ha un fondamento reale: l'umanità si è dimostrata capace di creare e non più semplicemente di canalizzare la diversificazione delle specie. Ma si tratta di una conoscenza che non si può più distruggere, e che, come qualsiasi scoperta e invenzione, occorre governare.

\* \* \*

Nelle previsioni che si fanno sulla diffusione delle coltivazioni transgeniche nel prossimo futuro, non bisogna sottovalutare la capacità di diffusione che intrinsecamente possiede ogni nuova tecnica di coltivazione. Già in passato l'impatto delle nuove varietà sulla produzione di alimenti nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo fu enorme. In questi paesi, dal 1965 al 1969, la superficie coltivata con nuove varietà di sementi di frumento e riso frutto di incroci naturali passò da cento ettari a quasi quindici milioni di ettari, consentendo all'India di triplicare la produzione annua di frumento e alla Cina di raddoppiare la resa per ettaro nella produzione del riso e del frumento in un ventennio. Per quanto riguarda l'attuale produzione di ogm il trend sembra analogo, se si pensa che solo sei anni fa sono stati seminati i primi campi di prodotti transgenici negli USA e che oggi già il venti per cento della superficie di quel paese coltivata a grano impiega questo tipo di sementi. Nel mondo sono stati raggiunti venticinque milioni di ettari coltivati con sementi

transgeniche.

Non è possibile tuttavia ignorare che una proliferazione incontrollata di ogm potrebbe provocare degli effetti dalle conseguenze imprevedibili sulla distribuzione mondiale di certe produzioni che, mettendo in seria difficoltà gli Stati coinvolti, creerebbe dei contraccolpi anche sul terreno della sicurezza. Basti pensare a quel che succederebbe alle Filippine, in cui il trenta per cento della popolazione dipende economicamente dalla produzione di olio di palma, qualora questo prodotto venisse estratto, come è ormai possibile, dalle piantagioni di *canola* transgeniche in Canada. D'altro canto, se anche in Europa e in Nord America si dovesse imboccare la strada della limitazione o diminuzione dei consumi pro capite (soprattutto di carne), questo non sarebbe ormai sufficiente per soddisfare le crescenti esigenze alimentari dell'Asia e dell'Africa. Quest'ultimo problema non può infatti realisticamente essere risolto dalla cosiddetta agricoltura organica o biologica, basata soprattutto sulla rotazione delle coltivazioni, sull'uso di concimi verdi e di metodi naturali di controllo di malattie e infestazioni: con questo tipo di tecniche si produrrebbe soltanto il 60-85% di quello che si ottiene con i metodi convenzionali, a meno di non aumentare le superfici coltivate, cosa che però avrebbe a sua volta come conseguenza l'aumento del consumo d'acqua e dell'erosione dei suoli. La via dell'agricoltura biologica sembra quindi per il momento parzialmente percorribile solo per quelle regioni, come l'Europa occidentale, che hanno raggiunto una notevole capacità di sovrapproduzione agricola su scala continentale ed un benessere sufficiente per permettersi di mangiare di meno spendendo di più.

\* \* \*

Come vengono affrontate queste contraddizioni a livello delle scelte politiche degli Stati, delle proposte della società civile e del mondo scientifico?

Per quanto riguarda gli Stati, mentre gli USA e alcuni paesi, in primo luogo la Cina, tendono a favorire sul piano legislativo, commerciale e della ricerca la diffusione degli ogm, l'Europa cerca di frenarla. Va anche aggiunto che la distinzione fatta in Europa da diversi partiti e movimenti che si dichiarano a favore delle applicazioni transgeniche mediche, ma contro quelle in campo alimentare, si fonda sulla definizione di un confine sempre più difficile da stabilire da quando si è dimostrato che è possibile introdurre in diverse varietà vegetali — come il riso — geni capaci di produrre vitamine utili per debellare gravi malattie e da quando

è evidente l'interazione tra ricerca biogenetica a scopo terapeutico ed applicazioni in campo agricolo.

Le ragioni di questi diversi atteggiamenti non hanno dunque una reale base scientifica o etica, ma sono il riflesso di una determinata situazione di potere. Gli USA cercano allo stesso tempo di conservare la propria leadership globale nel settore delle biotecnologie e delle esportazioni di prodotti agricoli in tutto il mondo. La Cina non vuole perdere terreno nell'applicazione di una tecnologia che le offre la prospettiva di consolidare la propria autosufficienza alimentare per affrontare una delle più grandi migrazioni mai verificatesi nella storia umana dalla campagna alle città (si parla di 150 milioni di persone), che imporrà un nuovo balzo in avanti nelle rese dei terreni agricoli in vista di un prevedibile aumento dei consumi pro capite. I paesi europei, che pure hanno contribuito alla ricerca e allo sviluppo delle biotecnologie, si trovano invece nella condizione di dover far fronte allo stesso tempo: al problema di riformare la politica agricola comune; alla necessità di adattare i rispettivi sistemi produttivi all'accresciuta concorrenza internazionale; alla prospettiva dell'allargamento dell'Unione a paesi che chiedono di beneficiare degli stessi vantaggi di cui hanno beneficiato per anni gli agricoltori della Comunità europea prima e dell'Unione europea poi; alla crisi di legittimazione delle autorità nazionali ed europee per quanto riguarda il controllo sanitario dopo l'evidente impotenza e inefficienza dimostrata nel gestire la crisi della «mucca pazza». In Europa regna dunque una gran confusione in materia, ben riassunta dalle decisioni della Commissione europea che, dal 1990, ha emanato direttive che hanno cercato di conciliare l'applicazione del principio di precauzione nella produzione e nel consumo degli ogm con il desiderio di non penalizzare le industrie nazionali delle biotecnologie. Il risultato è che quando nel 2002 verrà emanata una nuova direttiva, in cui sarà posto l'accento sull'opportunità di consentire ai consumatori di riconoscere i prodotti trattati geneticamente attraverso un'apposita etichettatura, in alcuni paesi oltre il 40% del mais in commercio testato presenterà già tracce di ogm (secondo i dati dell'agenzia francese per la sicurezza alimentare) e saranno ancora coltivati in campo aperto numerosi raccolti transgenici di mais, barbabietole, colza, patate, girasoli, uva, pioppi, caffè, tabacco, foraggi ecc. In realtà, anche se l'Europa riuscisse a mettere completamente al bando gli ogm, decisione che non potrebbe essere presa senza una forte tensione commerciale con gli USA e la Cina, sarebbe difficile riprendere il pieno controllo sull'origine naturale dei prodotti immessi nella catena alimentare degli Europei. Un'origine, detto incidentalmente, già comunque

persa da tempo e di cui nessuno finora si era curato, visto che il frumento, il riso, le patate, i pomodori e le fragole di cui ci cibiamo, per citare solo alcuni degli alimenti, non sono più prodotti con le varietà naturali originarie, da tempo scomparse.

Per quanto riguarda l'atteggiamento dei movimenti di protesta contro gli ogm, esso non è stato finora molto diverso da quello dei movimenti pacifisti. Mentre questi ultimi reclamano lo smantellamento degli arsenali, i primi chiedono lo sradicamento delle coltivazioni transgeniche e il boicottaggio degli alimenti che contengono tracce di ogm. Ma l'abolizione delle armi esistenti, come quella dei raccolti considerati dannosi, non eliminerebbe la capacità dell'uomo di costruire nuove bombe e sperimentare nuovi ogm. Occorre dunque porsi il problema degli strumenti politici adeguati a livello mondiale per sottoporre la ricerca e la produzione di ogm ad un controllo più sicuro.

Sul fronte delle reazioni del mondo scientifico, come ha messo in evidenza un recente Rapporto americano (1), possiamo isolare cinque aspetti generali che riguardano il dibattito sugli ogm. Tre di questi sono stati analizzati dal Rapporto, e riguardano i pericoli per la salute umana, la possibile contaminazione dell'ambiente naturale, le minacce derivanti dall'eventuale comparsa di forme più resistenti di malattie delle piante. Gli altri due sono stati esclusi dallo studio, e si riferiscono ad eventuali ripercussioni sull'agricoltura del Terzo mondo e alle obiezioni di principio contro interventi considerati «innaturali». Il Rapporto prende in esame solo i prodotti in sé e non i processi che li hanno creati, dichiarando esplicitamente nell'introduzione di «non occuparsi di questioni di principio o filosofiche o sociali, né di questioni collegate alle informazioni da fornire ai consumatori sulle etichette dei prodotti ogm commercializzati, né di questioni relative al commercio internazionale». Questo approccio, indipendentemente dal giudizio che si può dare sulle conclusioni di questo Rapporto, che sono fin troppo ottimiste riguardo all'efficacia dei controlli esistenti, delimita chiaramente il campo che può essere indagato scientificamente da quello che rientra nella sfera della politica e dei rapporti internazionali. Ma questo è presumibilmente quanto qualsiasi altro comitato scientifico nazionale o internazionale potrebbe fare. Si tratta di prendere coscienza che nessun organismo di tipo tecnico o comitato di esperti potrà prendere decisioni che in ultima analisi devono essere prese in sede politica da organi politici.

Recentemente Gordon Conway, attuale presidente della Rockefeller Foundation, una fondazione che ha finanziato importanti ricerche nel campo dell'ingegneria genetica, ha affermato che, «per superare l'ostilità

di massa agli organismi geneticamente modificati, l'ideale sarebbe una *Authority* indipendente su scala europea, se non addirittura mondiale. Un ente *super partes*, che sia in grado di testare i prodotti transgenici sia nei loro effetti sull'ambiente che sulla salute umana» (2). Si tratta di una proposta tesa a rassicurare con argomenti scientifici l'opinione pubblica, disorientata dalla confusione delle decisioni politiche e dallo scontro di interessi contrapposti. Ma quale sarebbe il potere decisionale e sanzionatorio di questa Autorità? Anche qualora dovesse essere istituita, difficilmente potrebbe produrre analisi e conclusioni molto diverse da quelle del citato Rapporto del *National Research Council*. Del resto in Europa la Commissione europea ha già previsto l'istituzione di un'Autorità alimentare sulla base di tre principi: indipendenza, eccellenza e trasparenza. Ma essa ha anche stabilito che la gestione delle situazioni di rischio debba rimanere nell'ambito delle attuali istituzioni comunitarie, cioè nell'ambito delle norme di controllo concordate dagli Stati. Con ciò si ammette che questa nuova Autorità sarà in ultima analisi sottoposta alla politica intergovernativa degli Stati membri.

Il problema è purtroppo più generale, e il ritardo accumulato su scala mondiale dai processi di unificazione regionali rischia di innescare delle crisi sempre più gravi nel campo dello sfruttamento delle biotecnologie. La produzione e la commercializzazione incontrollate di ogm sono infatti il risultato degli squilibri agricoli che si sono generati su scala continentale e globale. Questi squilibri, essendo strettamente riconducibili alle politiche energetiche, produttive e commerciali condotte dagli Stati e in particolare da quelli più estesi, popolati e sviluppati, dipendono da precise responsabilità politiche nazionali. A questo punto, un problema di tale portata non può più evidentemente essere affrontato e risolto attraverso una riforma più o meno profonda delle istituzioni e degli organismi internazionali esistenti o attraverso la nascita di nuovi enti analoghi in un mondo frammentato in quasi duecento Stati. Né la creazione di un governo democratico del mondo è un obiettivo raggiungibile nell'immediato. Occorre quindi individuare una fase transitoria che consenta innanzitutto di invertire la rotta per quanto riguarda il caos biotecnologico, e che renda credibile e percorribile la strada della creazione di grandi federazioni regionali continentali, come primo passo verso la creazione di una Federazione mondiale. Si tratta di un problema non nuovo, già preso in considerazione prima della creazione delle Nazioni Unite, e già analizzato da storici dello sviluppo urbano come Lewis Mumford, che si avvicinò al pensiero federalista nel momento in cui esso divenne politicamente attivo a livello europeo e mondiale. Egli,

negli anni Trenta, studiando il problema dell'irrazionale sfruttamento delle risorse agricole e del territorio, giunse alla conclusione che l'unica soluzione consisteva nella creazione di una «Federazione mondiale basata su regioni equilibrate dal punto di vista della produzione e dei consumi agricoli».

\* \* \*

Alla luce delle precedenti osservazioni, è possibile accennare a due conclusioni. La prima riguarda l'evoluzione degli equilibri internazionali e la seconda si riferisce al futuro della ricerca scientifica e al regime di regolamentazione della proprietà intellettuale.

Sul piano internazionale, appare sempre più colpevole ed irragionevole il comportamento degli Europei, che nel corso di oltre cinquant'anni non sono stati in grado di andare oltre la creazione di una debole struttura istituzionale a livello europeo in cui, accanto ad embrionali espressioni di democrazia sovranazionale e di potere monetario continentale, continua a prevalere la volontà degli Stati membri dell'Unione di non cedere la propria sovranità. Ciò si è riflesso e continuerà a riflettersi in modo negativo su tutti gli aspetti più importanti della politica interna ed estera dei paesi europei. Basti pensare, per rimanere ai temi che stiamo trattando, alla crisi in cui versa ormai la politica agricola comune europea (3), al punto che il cancelliere Schroeder ha potuto proporre una Federazione europea che preveda il ritorno della politica agricola sotto il controllo degli Stati nazionali. Oppure al fatto che il ministro francese per la ricerca può dichiarare che non è necessaria la trasposizione nella legislazione nazionale del suo paese delle direttive europee nel campo della sicurezza biotecnologica, in quanto in Francia sono già in vigore norme più severe in merito.

Quanto più rapidamente l'opinione pubblica e la classe politica prenderanno coscienza del fatto che per incominciare ad affrontare efficacemente i problemi posti dalle nuove tecniche di manipolazione genetica occorre risolvere innanzitutto un problema politico, e non tecnologico, tanto minori saranno i danni che un uso incontrollato degli ogm potrà produrre. Questa presa di coscienza è resa ancora più urgente dall'evidente relazione che esiste tra le scelte fatte nel campo della politica estera e della sicurezza dai grandi Stati continentali e la possibilità o meno di ridurre gli squilibri tra paesi ricchi e paesi poveri. Né i paesi europei, né le istituzioni dell'Unione europea attualmente sono in grado di esercitare alcun ruolo guida su questo terreno. E' facile prevedere che

se almeno un gruppo di paesi europei non saprà mostrare al più presto al mondo di essere in grado di creare uno Stato federale, ben difficilmente negli altri continenti potranno manifestarsi altrettante importanti spinte verso la creazione di nuove federazioni regionali e, di conseguenza, ben difficilmente si potrà sperare di ridurre gli squilibri produttivi e commerciali che sono all'origine dello sviluppo anarchico, e in quanto tale pericoloso, che sta assumendo l'uso dei nuovi prodotti ogm.

Per quanto riguarda il futuro della ricerca scientifica nel campo della genetica, nonostante le grandi preoccupazioni suscitate nell'opinione pubblica dalla prospettiva di nuove scoperte in questo campo, continua a valere quello che Einstein osservò negli anni Trenta (4): è la tecnologia, o scienza applicata, che pone continuamente l'uomo di fronte a problemi di estrema gravità, non la scienza. A questo proposito basta osservare che le scoperte scientifiche in campo biogenetico sono solo agli inizi: ancora oggi non si è in grado di stabilire con certezza il numero di specie viventi esistenti e, di queste, solo una piccola parte è catalogata e studiata, come dimostra la discrepanza tra la stima fatta dagli scienziati sul numero di virus esistenti (400 000) e quelli effettivamente catalogati (solo 1550!) (5). Nessuno è in grado di prevedere quali conseguenze avranno le ricerche incrociate tra biogenetica e biodiversità. Quello che si può prevedere è che le applicazioni che ne conseguiranno avranno degli effetti più o meno positivi per il futuro dell'umanità in funzione delle istituzioni che l'uomo saprà creare. Infatti, anche per quanto riguarda le biotecnologie, il rapporto fra applicazioni scientifiche e soddisfacimento di nuovi bisogni può trovare solo nello Stato un decisivo fattore di governo delle spinte innovative e di educazione della società al loro impiego. Ora, ciò non può accadere nel frammentato quadro statale europeo, dove l'innovazione, che pure continua a manifestarsi in vari campi, da tempo non è più sottoposta a un vero potere di controllo nazionale, e dove manca la capacità di influenzare l'equilibrio di potere mondiale che a sua volta determina gli indirizzi di governo delle varie organizzazioni ed agenzie internazionali.

Più in generale, sul piano internazionale non è casuale il fatto che il dibattito in ambito WTO ed ONU sul rapporto tra ricerca pubblica e ricerca privata e sulla regolamentazione della proprietà intellettuale, cioè su due aspetti fondamentali del governo delle applicazioni scientifiche nell'ambito dei confini di qualsiasi Stato, appaia senza sbocchi concreti. In particolare il dibattito sul futuro dei diritti della proprietà intellettuale sta mettendo in evidenza una differenza di interessi al momento insanabile tra i paesi ricchi, come gli USA, che puntano a rafforzare il principio

di più esteso sfruttamento commerciale su scala internazionale dei brevetti anche in campo biotecnologico, e i paesi meno sviluppati, con in testa la Cina e l'India, che insistono sul loro diritto a tutelare i rispettivi mercati e a non condividere i dati sui propri patrimoni genetici naturali (6). Ebbene, in questo quadro gli Europei continuano ad essere assenti e non hanno alcuna influenza reale per proporre delle soluzioni innovative.

*Franco Spoltore*

#### NOTE

(1) *Genetically Modified Pest-Protected Plants: Science and Regulation*. Rapporto prodotto da una commissione di studio del *National Research Council*, National Academy Press, 2001.

(2) *Il Sole 24ore*, 16 settembre 2001.

(3) Su questo problema vedi: Alfonso Sabatino, «La riforma della politica agricola comune e la Costituzione europea», in *Il Federalista* XLIII (2001), pp. 101 e segg.

(4) Albert Einstein, *Pensieri degli anni difficili*, Torino, Boringhieri, 1981.

(5) W. Wayt Gibbs, «On the Termination of Specie», in *Scientific American*, Novembre 2001.

(6) Si veda in proposito l'articolo «China opposition may delay plant genes agreement», apparso sul *Financial Times* del 24 ottobre 2001.

### EUROPA FORTEZZA O SPAZIO APERTO? \*

L'Unione europea si fonda sulla tutela dei valori comuni brevemente elencati nel Trattato di Maastricht («libertà, democrazia, rispetto per i diritti umani e per le libertà fondamentali, Stato di diritto») (1) ed esposti più dettagliatamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Inoltre, tutti gli Stati membri sono firmatari della Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, Convenzione che si applica a tutte le persone all'interno del territorio dei paesi firmatari, indipendentemente dalla loro nazionalità o origine etnica. Le stesse istituzioni dell'UE sono ormai obbligate per trattato a rispettare la

\* Rapporto presentato al 24° Congresso dell'UEF (12-14 ottobre 2001).

Convenzione. Nell'insieme, questi documenti offrono ai cittadini dell'Unione la visione della società responsabile ed umana che si sta cercando di costruire in Europa.

L'Unione europea è multiculturale per sua natura. Geograficamente si stende dal Mediterraneo al Mare del Nord e al Baltico, con Stati membri che vanno dalla Finlandia alla Grecia e dal Portogallo alla Svezia, paesi con storie, culture e lingue profondamente differenti. L'allargamento accrescerà ulteriormente la diversità nell'ambito dell'Unione. Inoltre, molti Stati membri e molti paesi candidati hanno al proprio interno minoranze consolidate. Infatti, nonostante il nazionalismo abbia portato, negli ultimi 200 anni, alla nascita di nuovi Stati nazionali basati su una identità etnica volutamente «costruita», di fatto le loro popolazioni sono raramente «pure», dal punto di vista etnico, come hanno sempre sostenuto i politici. La verità è che il tentativo di imporre l'uniformità a gruppi diversi per cultura e lingua è stato spesso fonte di conflitti.

Un'ulteriore fonte di diversità è da ricercare nelle migliaia di profughi rimasti senza patria alla fine della seconda guerra mondiale, molti dei quali non sono potuti tornare nel loro paese di origine e si sono stabiliti negli Stati europei occidentali. Oltre a ciò, quando cominciò la ricostruzione europea che portò alla rinascita economica degli anni '50 e '60 ci fu un massiccio reclutamento di manodopera da altri paesi e continenti. La gran parte di questa prima ondata di immigrati e dei loro discendenti sono ormai residenti stabili.

#### *Modelli di migrazione.*

Il problema della migrazione, oggi, deve essere preso in considerazione da due punti di vista essenziali: il primo riguarda la libertà di movimento all'interno dell'Unione europea; il secondo, l'immigrazione da paesi esterni all'Unione.

Per quanto riguarda il primo punto, la migrazione tra gli Stati membri era già prevista nel Trattato della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, che proteggeva i lavoratori del settore dalle discriminazioni sulla base della nazionalità (2). Nel Trattato di Roma (1957) questa protezione fu estesa a tutte le forme di impiego, incluse quelle autonome. Ci furono in seguito dei negoziati per includere nei Trattati il mutuo riconoscimento della qualificazione, allo scopo di rendere più semplice la migrazione, il che rappresentava un chiaro segno dell'importanza che la questione rivestiva per l'economia. Il Trattato di Maastricht è andato ancora oltre, introducendo la cittadinanza europea (3) «per ogni persona

in possesso della nazionalità di uno Stato membro», dando agli immigrati il diritto di voto nelle elezioni locali e in quelle per il Parlamento europeo su tutto il territorio dell'Unione, e stabilendo il diritto per tutti i cittadini, siano o non siano economicamente attivi, di «muoversi liberamente e di stabilire la propria residenza in tutto il territorio dell'Unione». Questi provvedimenti hanno portato logicamente agli sviluppi attuali dell'UE che, in base agli accordi di Schengen, è ormai largamente libera da frontiere interne, benché si debba notare che il diritto relativo alla «libertà di movimento» non si applica ai cittadini extra-comunitari, non importa da quanto siano legalmente residenti in uno Stato membro, pur essendo loro permesso viaggiare all'interno dell'Unione senza visto per un periodo massimo di tre mesi.

Sul secondo punto, non ci si deve stupire che un'area prospera, democratica e impegnata nel rispetto dei diritti umani come l'Europa attragga persone che aspirano a una vita migliore. Nei secoli passati, milioni di Europei sono a loro volta emigrati in America o in Australia esattamente per lo stesso motivo, e i paesi dove si sono stabiliti hanno tratto beneficio dalla loro presenza. Per esempio, recentemente è stato sostenuto che il successo dell'economia statunitense è in parte dovuto a una politica dell'immigrazione più liberale. Tuttavia, nell'UE l'immigrazione è spesso vista come un problema piuttosto che come un beneficio. Eppure, la maggior parte degli Stati membri ha bisogno di immigrati, innanzitutto a causa dell'invecchiamento della popolazione — la gente vive più a lungo, ha meno figli, e la percentuale delle persone in pensione e non più produttive sta aumentando — e in secondo luogo a causa della carenza di manodopera specializzata in certi settori, come il personale paramedico e gli insegnanti nel Regno Unito, gli specialisti in tecnologia informatica in Germania, ecc. I cittadini dell'Unione europea, abituati a livelli elevati di benessere, spesso temono che gli immigrati possano sottrarre risorse pubbliche, ma in molti paesi è vero il contrario: senza immigrazione, passata e presente, sarebbe impossibile far funzionare i servizi pubblici da cui tutti dipendiamo.

Con la globalizzazione stanno cambiando anche i modelli di migrazione: le cifre sono più elevate e le distanze geografiche maggiori. Una percentuale significativa di coloro che desiderano entrare nell'Unione europea chiedono asilo. Per la maggior parte si tratta di persone che vengono da paesi sconvolti dalla guerra civile oppure da paesi oppressi da regimi dispotici, in cui non vengono rispettati i diritti umani o c'è intolleranza verso le minoranze. Ma, data l'assenza di una politica generale dell'immigrazione, anche molti emigranti spinti solo da motivi

economici cercano di entrare nell'UE facendo richiesta di asilo. Spesso i visti e le altre restrizioni li fanno cadere nelle mani delle organizzazioni criminali che promettono di introdurli clandestinamente nei paesi dell'Unione. È importante comunque notare che la maggior parte di coloro che fuggono dalle guerre o dall'oppressione trovano rifugio nei paesi più poveri, in Africa e in Asia, e che il numero di coloro che raggiungono l'Europa è piccolo in confronto. Il fatto di garantire asilo politico a coloro che ne hanno realmente bisogno non solo è previsto dalla Convenzione di Ginevra (1951), ma è anche un dovere morale che riflette i valori comuni che l'Unione europea è impegnata a tutelare.

I progressi verso la definizione di una politica dell'Unione europea sull'immigrazione e l'asilo sono stati lenti. I primi passi furono fatti con la Convenzione di Dublino in cui i governi degli Stati membri si accordarono sul fatto che un rifugiato dovesse fare richiesta di asilo nel primo paese in cui arrivava. Questo avrebbe dovuto comportare una certa armonizzazione delle legislazioni nazionali, in mancanza della quale la Convenzione si è dimostrata decisamente insoddisfacente. Si è perciò discusso della necessità di rivederla, pur mantenendo il principio basilare che chi chiede asilo non dovrebbe essere autorizzato ad andare alla ricerca del miglior «offerente». Con il Trattato di Maastricht (1992) è continuato l'approccio intergovernativo, in quanto ci si è limitati a porre la politica che riguarda l'asilo e l'immigrazione tra le «materie di interesse comune». Solo con il Trattato di Amsterdam (1997) questa politica è stata demandata alle istituzioni europee: è il Consiglio a decidere all'unanimità «dopo aver consultato il Parlamento europeo», con la riserva che gli accordi per i visti potranno in futuro rientrare nella procedura di codecisione. Il Trattato di Nizza estende la codecisione ad alcune questioni giuridiche transfrontaliere, escludendo tuttavia gli aspetti relativi al diritto familiare. Questa è la situazione, anche se al Vertice di Tampere (1999) sono stati concordati alcuni passi avanti importanti, in particolare il fatto che dovrebbe esserci una politica comune dell'UE sull'immigrazione e l'asilo. Il processo legislativo, però, non è stato cambiato. Sono ancora i governi degli Stati membri a detenere il controllo: la Commissione propone le direttive e il Parlamento le esamina, ma nella maggior parte delle questioni è il Consiglio a decidere.

#### *Un approccio federalista.*

L'attuale situazione riguardo ad una politica controllata dell'asilo e dell'immigrazione è basata essenzialmente sulla cooperazione tra gli

Stati membri. Nonostante questa cooperazione sia importante, un'Europa federale senza frontiere interne richiede un approccio sovranazionale. Serve una politica, con la relativa legislazione, in grado di rispecchiare in modo realistico le esigenze dell'Unione in materia di immigrazione, una politica totalmente soggetta alla procedura di codecisione, che coinvolga entrambi i rami del legislativo, il Parlamento e il Consiglio. I permessi non dovrebbero essere limitati ai lavoratori specializzati, ma una quota annuale extra dovrebbe essere riservata, come accade negli Stati Uniti, agli immigrati generici. Il controllo alle frontiere esterne dovrebbe essere esercitato meglio facendo convergere i servizi nazionali per l'immigrazione in un'unica organizzazione europea in grado di operare sulla base di direttive comuni. L'uso dei *data systems* alle frontiere esterne, come Erodac per le impronte digitali, il sistema di informazione di Schengen e quello della polizia SIRENE, dovrebbe poter essere controllato democraticamente, pur nel rispetto del principio di riservatezza.

Queste politiche e queste pratiche devono fondarsi sull'assoluto rispetto dei diritti umani: gli immigrati devono sempre essere trattati con dignità, devono poter disporre, se necessario, di interpreti e avvocati e godere del diritto di appello. Inoltre, benché sia meglio concordare le principali direttive politiche a livello europeo, occorre rispettare il principio di sussidiarietà. Gli esperti delle autorità nazionali, regionali o locali e le ONG continueranno ad essere essenziali nell'applicazione delle politiche stabilite, e particolarmente nel favorire l'integrazione dei nuovi venuti e delle loro famiglie. Nell'attuale clima politico la gente teme che i terroristi si possano infiltrare nell'UE mescolandosi a coloro che fanno richiesta di asilo o agli immigrati legali. Il rischio, benché reale, è minimo, e non dovrebbe essere usato come giustificazione per respingere i veri rifugiati. Una maggiore cooperazione tra le polizie e lo sviluppo di un servizio di investigazione federale offrirebbe la migliore garanzia di protezione contro tutte le forme di criminalità transfrontaliera.

Si è prima sostenuto che la mobilità della forza lavoro tramite l'immigrazione controllata può arrecare beneficio all'Unione europea e ai suoi Stati membri. Al tempo stesso, però, è indispensabile un impegno più serio per affrontare il gap tra i paesi ricchi e quelli poveri, che è una delle cause dell'emigrazione. L'Unione europea non dovrebbe perciò realizzare politiche dannose per i paesi più poveri e dovrebbe usare la sua potenza economica e politica per promuovere scambi, aiuti, investimenti, programmi per l'educazione e la salute, tutti interventi essenziali per raggiungere una distribuzione più bilanciata della ricchezza nel mondo.

### *La diversità culturale in un'Europa federale.*

La diversità culturale è intrinseca nel concetto stesso di Federazione europea, ma nello stesso tempo ci pone di fronte a delle sfide. Infatti, nonostante la maggior parte delle persone di diversa origine conviva pacificamente, tuttavia si verificano inaccettabili incidenti di discriminazione e perfino di violenza. Il Trattato di Amsterdam ha avviato una legislazione europea per combattere la discriminazione in alcuni settori, ed è stato creato un Centro di monitoraggio europeo sul razzismo e la xenofobia, ma queste eccellenti iniziative, benché valide, da sole non bastano. Se si vuole che la Federazione europea possa essere «un'area di libertà, sicurezza e giustizia» (4), fondata sui valori comuni esplicitati nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali, così come nella Convenzione europea per i diritti umani, sarà necessario modificare gli atteggiamenti sia privati che pubblici.

Il primo passo deve essere quello di promuovere l'accettazione della natura multiculturale della società, natura che deve essere riconosciuta come essenziale per l'affermazione di uno stile di vita democratico nell'Europa di oggi. In questo senso si devono impegnare fattivamente sia le ONG che i governi. Negli Stati Uniti, che è un paese con un alto tasso di immigrazione, è stata adottata la strategia del *melting pot*. «Qualunque sia la tua origine — si sostiene — noi intendiamo trasformarti in un Americano». Apparentemente, questa politica di totale assimilazione culturale, in cui tutti condividono un'identità comune, ha avuto in parte successo, benché ci siano ancora profonde divisioni nella società americana. Ma in Europa, con le sue comunità radicate e le sue numerose lingue, susciterebbe forte resistenza. E' necessario trovare una politica più adeguata, basata sul principio di integrazione reciproca e sul mutuo rispetto per le diverse identità e culture.

Nel corso degli ultimi cento anni le istituzioni della maggior parte dei paesi europei sono riuscite a far nascere un senso di identità nazionale nei loro popoli. Gli stessi metodi — cioè l'istruzione e l'informazione — potrebbero essere usati per sviluppare l'orgoglio per la natura multiculturale dell'Unione europea, non come semplice espressione di tolleranza, ma come nuova visione di una società arricchita dalla sua diversità culturale e razziale, che va vista non come una minaccia, ma come un elemento positivo nella vita sociale, culturale ed economica europea. Questo approccio è già stato usato in molti paesi con risultati positivi (5). E' molto probabile che le iniziative in tal senso spettino al livello nazionale.

A livello europeo la questione importante è come raggiungere l'uguaglianza e la lealtà tramite l'integrazione. Una via ovvia è quella di un programma di iniziative volte a rafforzare la politica di non discriminazione. Un'altra è quella di dare agli immigrati lo status di cittadini dell'Unione, cosa che potrebbe avvenire mediante un processo di naturalizzazione nel paese di residenza, anche se ciò non è sempre facile, poiché ci sono tali differenze tra le regolamentazioni dei diversi paesi membri che l'armonizzazione susciterebbe sicuramente forti resistenze. Un'alternativa, contenuta in una proposta di direttiva attualmente in discussione, è quella di istituire un «permesso di residenza europeo», in modo da garantire eguaglianza di trattamento nel lavoro, nell'istruzione e nella libertà di movimento a tutti gli individui provenienti da paesi terzi e legalmente residenti in uno Stato membro per un periodo ininterrotto di cinque anni, posto che questo individuo non costituisca una minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna. Questo sarebbe un passo avanti significativo. Ad ogni modo, dato che la Federazione europea rappresenta un modello nuovo nella storia delle strutture politiche e non sarà semplicemente una versione allargata dello Stato nazionale, è pensabile anche un approccio più radicale, che renda possibile ai cittadini di paesi terzi che risiedono permanentemente nella Federazione di chiedere direttamente la cittadinanza dell'Unione.

La maggior parte delle persone è ovviamente orgogliosa delle proprie radici, apprezza ciò che contribuisce alla formazione della sua identità personale e che l'aiuta a sentirsi sicura. Tutto ciò va rispettato. Tuttavia, se il discorso sfocia nella purezza della razza esso va valutato con sospetto. La storia ci dice che è piuttosto inverosimile, la biologia ci dice che è indesiderabile, perché nel lungo periodo la salute e lo sviluppo della specie dipendono dalla diversità genetica e lo stesso vale per la vita intellettuale e culturale. Molti influssi da tutto il mondo hanno concorso a dar forma a quel composito insieme di idee che chiamiamo «cultura europea», non lasciando dubbi sul fatto che la diversità può essere benefica anche in questo campo. La vera domanda da porre non è se è possibile una società multiculturale, perché questa già esiste, ma piuttosto come possiamo trarre beneficio da questa diversità in cui siamo immersi. Come possiamo vivere insieme in pace, ognuno sicuro della propria identità, pur essendo tutti membri della stessa comunità politica e godendo tutti degli stessi diritti?

Quelli che oggi noi giustamente reputiamo essere i valori «europei» della democrazia e dei diritti umani hanno avuto una storia tormentata nel nostro continente, dove per secoli sono state presenti forme non

democratiche di governo, censura, guerre di religione, nazionalismo e sfruttamento coloniale. La sfida che abbiamo di fronte oggi è come costruire una nuova forma laica di società basata sul mutuo rispetto e sull'apertura nei confronti dei rispettivi costumi, culture e religioni. L'accettazione della diversità è una filosofia migliore per fondare un'Europa federale rispetto al vecchio concetto dello Stato nazionale incentrato sull'etnia.

*John Parry*

#### NOTE

(1) Trattato sull'Unione europea, articolo 6.

(2) Trattato di Parigi, 1951, articolo 69.

(3) Si veda il Trattato che istituisce la Comunità europea, articoli 17-22. Questi non si spingono fino al punto cui giunge il XIV Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti che stabilisce: «Tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e soggette alla loro giurisdizione sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono».

(4) *Ibidem*, articolo 61.

(5) Si veda, per esempio, Will Kymlicka, *Finding our Way*, Toronto, Oxford University Press, 1998, per i sistemi usati in Canada e Bhikhu Parekh, *Rethinking Multiculturalism*, Londra, Macmillan Press Ltd, 2000, che tratta della situazione in Gran Bretagna.

## LIMITI E DILEMMI DEL PACIFISMO

Puntualmente, allo scoppio di una guerra risorge il Movimento pacifista. Questa coincidenza, contrariamente a ciò che si ritiene comunemente, non è «normale». Così come non è «normale» che i conflitti che mettono in moto la pubblica reazione del pacifismo nel mondo occidentale sono quelli che vedono coinvolti Stati dello stesso mondo occidentale.

In realtà, sia l'uno che l'altro fatto riflettono ciò che si potrebbe definire «lo scandalo del pacifismo», che da una parte ha bisogno della guerra in atto per rivendicare la pace (e una guerra in atto, in quanto tale, ha già mietuto le sue vittime), e, dall'altra parte, reagisce tiepidamente,

e spesso ignora del tutto, quello stillicidio di conflitti che coinvolgono popoli «marginali», quasi fossero una parte di umanità di serie B.

Nell'un caso come nell'altro, la guerra in sé non viene messa in discussione: vengono denunciate e stigmatizzate le singole guerre, che sono state e sono tuttora una costante presenza nei rapporti internazionali, e inevitabilmente questo fa del discorso sulla guerra un discorso di colpevolezza e innocenza, di bontà e malvagità. Si va cioè alla ricerca delle responsabilità «attuali», e il problema della persistenza del fenomeno, e quindi delle sue radici ultime, diventa marginale, coltivando così «il sogno di eliminare la guerra senza distruggere il mondo della guerra» (Mario Albertini, «Cultura della pace e cultura della guerra», in *Il Federalista*, XXVI (1984), p. 17).

Questo atteggiamento è profondamente radicato nella situazione reale del mondo, in cui non esiste nessun meccanismo per impedire la guerra; ed è anche radicato nella constatazione che la guerra è stata uno strumento necessario per l'affermazione dei valori che via via sono emersi nel corso della storia. L'affermazione di un nuovo valore ha implicato infatti il sovvertimento di un ordine nel quale esso non era riconosciuto, e nel quale la cristallizzazione del quadro sociale corrispondeva a istituzioni da abolire e da sostituire con un nuovo assetto istituzionale (lo Stato di diritto, lo Stato democratico, lo Stato sociale), i cui meccanismi e strumenti di governo fossero adeguati alla progressiva realizzazione di quel valore.

L'acquisizione storica di queste istituzioni ha contribuito alla trasformazione della condizione umana, fornendo agli uomini degli strumenti pacifici per la realizzazione di valori la cui affermazione era legata alla sfera della guerra.

Ma se ciò è vero per quanto riguarda la gestione della realtà politico-sociale all'interno dei singoli Stati, ciò non vale ancora nel contesto dei rapporti internazionali, che è il contesto in cui si manifestano ancora gravi disuguaglianze e in cui prevalgono i rapporti di potere fra Stati sovrani, e quindi le prove di forza.

Queste considerazioni ci permettono di riflettere con maggiore chiarezza su uno slogan che è spesso usato dai Movimenti pacifisti: «Non c'è pace senza giustizia». Esso non può certamente essere smentito se significa che non si può costruire la pace laddove persistono situazioni di grave disuguaglianza o di dispotismo. Gli stessi recenti atti di terrorismo sono spiegabili in buona parte come la tragica rivolta di popoli politicamente e socialmente emarginati per i quali la religione manipolata dai capi altro non è che uno strumento di coesione in mancanza della coesio-

ne nazionale.

Ma se non tentiamo di fare qualche passo avanti nella comprensione delle radici della guerra, rimaniamo prigionieri di un dilemma da cui i pacifisti non sono mai usciti: il *dilemma della guerra giusta*. Essere pacifisti dovrebbe significare essere contro ogni guerra, ma, se per affermare la pace si deve prioritariamente affermare la giustizia, si deve mettere in conto come necessaria una guerra che abbia quest'ultimo scopo.

D'altra parte, il concetto di guerra giusta è usato anche per denotare le guerre difensive. E se i due contesti nei quali il concetto viene usato si collegano fra loro nei fatti, ossia se è giusta la guerra degli oppressi contro gli oppressori, ma è anche giusta la risposta difensiva di questi ultimi, la conclusione che se ne può trarre è una sola: la guerra è una necessità che va accettata.

L'attacco alle Twin Towers riflette nei fatti questa contraddizione: dietro al terrorismo c'è un problema di giustizia, sia in senso politico che in senso sociale, ma, al di là della inevitabile retorica del governo americano sulla crociata per la libertà, bisognerebbe chiedersi se nell'attuale sistema internazionale ci sia una vera e immediata alternativa alla reazione di autodifesa.

In definitiva siamo di fronte a un meccanismo perverso, la cui perversità è aggravata dalla nuova forma che ha assunto la guerra, il terrorismo con i suoi strumenti pressoché incontrollabili, che probabilmente finirà per mettere in crisi i Movimenti pacifisti stessi, nella misura in cui si radicherà sempre più una paura diffusa e una crescente richiesta di sicurezza per ottenere la quale saranno ritenute inevitabili, o addirittura invocate, prove di forza.

\* \* \*

Siamo dunque di fronte a un problema insolubile? Oppure c'è una prospettiva che ci permetta di comprendere e affrontare il fenomeno della guerra per preparare le condizioni della sua definitiva abolizione?

Certamente non basta denunciare la guerra e fare appello alla buona volontà degli uomini. Buona parte del Movimento pacifista ha assunto costantemente questo atteggiamento, ma esso «è forse più pericoloso di quello dell'incallito realista, che si preoccupa soltanto di evitare la guerra se può, e di vincerla se non può» (Lord Lothian, *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 19). È più pericoloso perché dà spazio all'illusione che la sfera della guerra sia al di fuori di quella della

politica — e quindi del potere — e fa affidamento su una forma di volontarismo che, in quanto tale, esclude la possibilità di un controllo razionale dei fatti e dei fenomeni socio-politici.

Non è volontarismo, invece, affermare la necessità di sottoporre alle scelte, e quindi anche alla volontà degli uomini, la sfera dei rapporti internazionali. «...La finalità della pace, che comporta il proposito di controllare nell'interesse generale la politica di tutti gli Stati e non solo quella del proprio, fa della politica internazionale un oggetto autonomo della volontà umana. In ogni altro caso, limitandosi ciascuno al proposito di controllare direttamente solo la politica del proprio Stato, la politica internazionale dipende soprattutto dall'andamento del cozzo fra gli Stati, cioè da un fattore che trascende la volontà di tutti» ...«Solo la teoria del governo supernazionale, ossia la conoscenza del fatto che si possono controllare i rapporti fra gli Stati, e del modo con il quale si può far cessare il loro cozzo, configura le relazioni internazionali come un processo fatto dagli uomini e sottoposto alle scelte degli uomini, e quindi anche come un'attività la cui causa è compiutamente nota e perfettamente spiegabile senza far ricorso agli abissi insondabili dell'animo umano e alle teorie che pretendono di spiegarli. In ogni altro caso, invece, il cozzo fra gli Stati appare fatale e la politica internazionale — con i suoi tratti caratteristici della guerra, della prova di forza e della distribuzione ineguale del potere nel mondo — si configura per un verso come la conseguenza di una disposizione umana imm modificabile che sfuggirebbe al nostro controllo e alla nostra coscienza, e per l'altro come un dominio nel quale si potrebbe solo conoscere storicamente ciò che è accaduto e adattare a ciò la condotta umana, ma non progettare ciò che è bene che accada» (Mario Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 144).

Dunque, l'affermazione della pace va di pari passo con la creazione di vincoli a cui la volontà umana non possa sottrarsi, basati sull'instaurazione di rapporti giuridici tra gli Stati. Si tratta cioè di trasformare progressivamente aree di guerra potenziale in aree di pace interna attraverso l'allargamento della dimensione degli Stati con l'unico strumento istituzionale che permette questo allargamento senza l'uso delle guerre di conquista e attraverso procedure democratiche: lo Stato federale.

\* \* \*

Questa risposta al problema della pace è nello stesso tempo la risposta al problema della giustizia. Questo valore, dopo che si è *affermato* sto-

ricamente con gli strumenti della guerra, ha potuto realizzarsi progressivamente (anche se in modo ancora incompiuto) all'interno degli Stati quando si è consolidata la sfera della statualità e sono stati introdotti meccanismi decisionali e di governo in grado di recepire e rispondere alle esigenze e ai bisogni che hanno fatto emergere il valore della giustizia.

A livello internazionale, in assenza di un unico quadro statale, e quindi di meccanismi decisionali e di governo che permettano di affrontare pacificamente e democraticamente le disuguaglianze, non si è ancora entrati nella fase della «realizzazione», e la giustizia sottosta alle ferree leggi del mondo della guerra. In questo mondo è impossibile superare il dilemma del pacifismo, mentre esso è destinato a trovare soluzione se ci si avvia verso la democrazia internazionale, attraverso l'unificazione federale di vaste aree regionali, fino all'unificazione mondiale. Lo slogan dei pacifisti va dunque capovolto: «Non c'è giustizia senza pace», perché solo la pace crea i presupposti, materiali e di potere, per realizzare la giustizia senza gli strumenti della violenza.

La necessità di lanciare grandi piani di sviluppo delle aree arretrate, che è sempre più legata all'esigenza di sicurezza a livello mondiale, non può dunque essere disgiunta dalla necessità di creare aree di stabilità pacificate. Una politica responsabile dei paesi avanzati a favore della giustizia internazionale non può cioè limitarsi al trasferimento di risorse e investimenti, ma deve prioritariamente porre le premesse per la pace promuovendo un percorso parallelo di unificazione in quelle aree del mondo che, lasciate a sé stesse sia economicamente sia politicamente, continuerebbero a creare instabilità e ad essere focolai di guerra e terrorismo.

Una simile politica può essere tacciata di «imperialismo», sia pure in un senso più benevolo di quello del passato perché non userebbe mezzi violenti. In realtà, in un mondo che è una comunità di destino, ma non ancora una comunità politica unica e democraticamente gestita, tale politica corrisponde ad una assunzione di responsabilità. L'alternativa, cioè l'accettazione della frammentazione di vaste aree in Stati sovrani di piccole e medie dimensioni, perpetuerebbe «il mondo della guerra», in cui l'assunzione di responsabilità finirebbe col coincidere con l'uso della violenza come risposta alla violenza.

Il grande esempio che potrà dare una Europa unita, con la sua decadenza prima e la sua rinascita dopo la seconda guerra mondiale, è proprio questo. Gli aiuti americani e il parallelo sviluppo del processo di unificazione hanno permesso la pacificazione fra gli Stati nazionali europei e la loro rinascita economica. Se sarà creata la Federazione

europea essa potrà acquisire l'indipendenza necessaria ad assumere a sua volta le proprie responsabilità verso il resto del mondo. Potrà fare ciò in un mondo ancora diviso, e dovrà dunque sottostare ancora ai principi della ragion di Stato che avrà superato al suo interno. Ma la sua storia, il suo dramma, che è anche il dramma del mondo, peserà certamente sulle sue scelte, così come la sua «identità politico-culturale, ormai elevata sino al livello della cultura politica dell'unità del genere umano» (Mario Albertini, «L'identità europea», in *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 290) inciderà sulle sorti del mondo intero.

*Nicoletta Mosconi*

#### NOTIZIE SUGLI AUTORI

NICOLETTA MOSCONI, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

JOHN PARRY, già Vice-Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

FRANCESCO ROSSOLILLO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, già Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

FRANCO SPOLTORE, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

## INDICE ANNO XLIII (2001)

### EDITORIALI

<i>L'Europa dopo Nizza</i>	pag.	3
<i>Diritto e politica</i>	»	91
<i>L'Europa e il mondo islamico</i>	»	159

### SAGGI

SERGIO PISTONE, <i>La ragion di Stato, la pace e la strategia federalista</i>	»	10
ALFONSO SABATINO, <i>La riforma della politica agricola comune e la Costituzione europea</i>	»	101
FRANCESCO ROSSOLILLO, <i>Appunti sulla sovranità</i>	»	165

### NOTE

<i>Dall'europeismo al federalismo</i> (Nicoletta Mosconi)	»	126
<i>Il processo di dollarizzazione in America latina e la crisi del Mercosur</i> (Stefano Spoltore)	»	130
<i>La rivoluzione scientifica e gli ogm</i> (Franco Spoltore)	»	198
<i>Europa fortezza o spazio aperto?</i> (John Parry)	»	206
<i>Limiti e dilemmi del pacifismo</i> (Nicoletta Mosconi)	»	213

### DISCUSSIONI

<i>Sull'attualità del federalismo mondiale</i> (Lucio Levi)	»	57
---	---	----

<i>Fase politica e fase strategica dei processi di unificazione</i> (Roberto Castaldi)	»	70
--	---	----

<i>All'Europa occorre una nuova «iniziativa Schuman»</i> (Andrea Chiti-Batelli)	»	141
---	---	-----

### TRENT'ANNI FA

<i>L'Unione monetaria e l'alternativa politica europea</i> (Mario Albertini)	»	80
--	---	----

### IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

<i>James Madison</i> (a cura di Franco Spoltore)	»	144
--	---	-----

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

### Anno 1997

#### Editoriali

Mario Albertini.  
Il Consiglio europeo di Amsterdam.  
Problemi nuovi, schieramenti vecchi.

#### Saggi

Dominique Rousseau, Il patrimonio costituzionale europeo. Condizione di un diritto costituzionale europeo.  
Guido Montani, Il governo europeo dell'economia.

#### Note

Globalizzazione e nuove disuguaglianze: i limiti del 7° Rapporto dell'ONU sullo sviluppo umano.  
Pace e disarmo.  
Il problema della pace in Hans Kelsen.  
Patto NATO-Russia e allargamento della NATO.

#### L'azione federalista

Francesco Rossolillo, Rapporto politico al XVII Congresso dell'UEF.

#### Trent'anni fa

Mario Albertini, La via maestra dell'Europa.

#### Il federalismo nella storia del pensiero

Thomas Paine.

### Anno 1998

#### Editoriali

L'Europa e l'emigrazione.  
Moneta europea e sovranità.  
Verso un sistema mondiale degli Stati.

#### Saggi

Lucio Levi, La teoria della nazione.  
John Pinder, Spinelli Monnet Albertini.  
Karl Lamers, Dopo l'Unione monetaria nuove sfide per l'Europa.  
Guido Montani, La costruzione dell'Unione monetaria: due metodi a confronto.

#### Note

Unificazioni regionali e riforme del Consiglio di sicurezza dell'ONU.  
L'interpretazione del Novecento di Ernst Nolte.  
Federalismo e cittadinanza.  
Sovrani ma interdipendenti: il futuro del G7.  
Il welfare e il futuro dell'Europa.

#### Interventi

J. Isawa Elaigwu, Federalismo, regionalizzazione e globalizzazione. Il caso dell'Africa.  
Sergei A. Beliaev, I problemi del federalismo nell'ex Unione Sovietica.

#### Il federalismo nella storia del pensiero

Immanuel Kant.

### Anno 1999

#### Editoriali

La battaglia decisiva.  
L'Europa e la guerra nel Kosovo.  
Come l'Europa può aiutare gli Stati Uniti.

#### Saggi

Francesco Rossolillo, Federazione europea e Federazione mondiale.  
Lucio Levi, L'unificazione del mondo come progetto e come processo.  
Il ruolo dell'Europa.

#### Note

La rivoluzione scientifica e Internet.  
Riflessioni sul totalitarismo.  
L'Europa, la Turchia e i curdi.

La crisi finanziaria delle Nazioni Unite e i federalisti.  
Gli USA e la nuova anarchia internazionale.

### Discussioni

A proposito della cittadinanza mondiale.

### Trent'anni fa

Mario Albertini, L'aspetto di potere della programmazione europea.

### Il federalismo nella storia del pensiero

Giuseppe Mazzini.

## Anno 2000

### Editoriali

L'Europa e il commercio mondiale.

Per la creazione di un nucleo federale.

La potenza economica americana e la divisione dell'Europa.

### Saggi

Antonio Mosconi, Euro e dollaro. Per un sistema monetario mondiale.

Franco Spoltore, Il dibattito tra federalisti ed antifederalisti americani dal  
1787 al 1800 e la sua attualità.

### Note

L'Europa e la nuova Convenzione di Lomé.

Interdipendenza globale e crisi della statualità.

### Discussioni

Interdipendenza uguale unificazione?

La crisi degli Stati come criterio di giudizio storico e politico.

### Trent'anni fa

Francesco Rossolillo, L'Europa per che fare?

### Il federalismo nella storia del pensiero

Ortega Y Gasset