PROSPETTIVE PER UNA DEMOCRAZIA POST-SOVRANISTA



Neither in its exercise nor in theoretical debate is the state's sovereignty absolute any more. Indeed, a certain "fragility" can be observed in the traditional concept of sovereignty based on the definition of an impermeable territory and an exclusive identity. Instead greater consideration is given to "responsible sovereignty" and its functions. On this basis it is possible to judge the legitimacy of how sovereignty, for instance in its "duty of protection" or in its "duty of prevention", is exercised with regard to human rights and the dignity of the person. Increasingly these functions of national sovereignty are evaluated by the international community. World power seems set on a track towards a twofold form of legitimacy: on the one hand, a partial but "inclusive" sovereignty, that is, open to the universal dimension of human rights; and, on the other hand, transnational processes of legitimation from below that may be developed to create a worldwide elected assembly.

di
PASQUALE FERRARA

1. Nella riflessione dei "padri" dello Stato moderno (Bodin, Hobbes) la dimensione internazionale della sovranità paradossalmente non è oggetto di interesse ontologico, ma solo fenomenologico; essa emerge indirettamente come "implicazione" di fatto dell'esistenza, coesistenza o contrapposizione delle molteplici entità sovrane.
In effetti la sottolineatura della sovranità, in quest'ottica, comporta attirare l'attenzione su una caratteristica fondamentale della teoria internazionale, che viene fondata su basi strutturalmente diverse dalla riflessione politica interna, e cioè dalla teoria politica *tout court*.
Fin dal suo statuto originario, il potere sovrano pertanto si scompone, per così dire, almeno in due componenti essenziali:
- la pretesa di agire all'interno di un territorio in modo esclusivo ed escludente;
- l'incapacità (o il disinteresse) di regolamentare le relazioni politiche al di là dei confini.
A questo secondo riguardo, va osservato che la caratteristica di un sistema internazionale fondato sulla sovranità esclusiva è l'assenza di istituzioni centrali dotate di poteri coercitivi.
Per utilizzare una terminologia anglosassone, in questo caso la *politics* non è collegata ad una *polity*, vale a dire ad un sistema di interazione complesso e strutturato ad una chiara delimitazione dei confini della "comunità politica".
La sovranità "moderna" pertanto, mentre si presenta come ordinatrice e perfino "disciplinante" (come dimostra Foucault) all'interno, all'esterno si palesa con fattezze di estremo disordine e dispersione, tanto da evocare la metafora dell'anarchia. La nazione ha «un volto che guarda verso l'interno, che rileva nei confronti di una popolazione e di una delimitazione territoriale, e un volto che guarda all'esterno, cioè alle altre nazioni (e agli altri Stati sovrani)»[1].
Sembra quasi che una perversa regola di trasformazione abbia contribuito a mostrare il volto demoniaco del potere[2] anzitutto sulla scena mondiale (con molti – troppi – drammatici esempi, per la verità, anche nelle situazioni interne).
Il sistema internazionale, poiché manca una realtà sovrana sovraordinata alle sovranità individue, è infatti descritto con l'ossimoro di una "società anarchica" (Hedley Bull): la mancanza di un "ordinatore" non implica necessariamente l'assenza di un ordine. Anzi, come dirà Alexander Wendt, l'anarchia dei "sovrani" di per sé è un "guscio vuoto" e la cosiddetta anarchia internazionale non è altro che ciò che gli Stati fanno di essa.

2. Che fine ha fatto oggi la sovranità? Non è un caso che negli ultimi tempi si senta parlare molto, forse troppo della sovranità. Segno di una percepita fragilità, di una minaccia incombente[3]. È paradossale che la sovranità sia tornata in auge, persino nella "sovra-nazionale" Europa, proprio nel momento in cui essa meno può essere credibilmente esercitata nelle sue caratterizzazioni esclusive e demiurgiche. «Sia a livello politico, collettivo, che a livello individuale, la nostra è un'epoca di crescente

1) U. Bonate, *Una giornata del mondo*, Mondadori, Milano 1996, p. 65.
2) Cf. G. Ritter, *Il volto demoniaco del potere*, il Mulino, Bologna 1971 (1948).
3) R. Toscano, *I dilemmi del sovranismo*, in «Aspenia» 47, dicembre 2009.

"eteronomia", di una inesorabile soggezione a forze esterne che non controlliamo e che spingono all'uniformità culturale, con la perdita di tradizioni e radici, mentre ci espongono a rischi e minacce che non possiamo prevenire né controllare»[4]. Se c'è una convinzione che è ormai maturata nella coscienza internazionale, è che la sovranità statale non è più un fatto assoluto. In primo luogo, perché essa deve ormai fare i conti con una *governance* globale che esige precisi comportamenti dagli Stati. In secondo luogo, perché i governi non sono più gli attori esclusivi della politica internazionale. Basti pensare alle organizzazioni internazionali, alle associazioni transnazionali della società civile, agli organismi ed autorità spirituali, oltre ovviamente alle grandi *corporations* economiche a vocazione globale. Questa perdita di controllo spiega l'affermarsi anche sul piano internazionale di una vera e propria ideologia: il "sovranismo": «Scettici sul diritto internazionale, critici del funzionamento degli organismi multilaterali (in primo luogo le Nazioni Unite), molti paesi hanno riscoperto, in chiave di vera e propria regressione politico-culturale, un concetto di sovranità assoluto, direi idolatrico»[5]. Questa ri-sovranizzazione della politica internazionale è ovviamente illusoria, ma nasconde un'agenda politica assai pericolosa. Un Paese come la Russia, che intende riaffermare il proprio ruolo guida sulla scena internazionale, si autodefinisce una "democrazia sovrana", espressione che potrebbe a prima vista sembrare ridondante, ma nella quale la sovranità rischia di svolgere il doppio ruolo di funzione limitatrice o disciplinante della democrazia interna e di dichiarazione di inaccettabilità previa di ogni percepita o asserita interferenza nella sfera interna da parte delle istituzioni internazionali multilaterali. La nozione di democrazia sovrana intende difendere, in qualche misura, proprio il presunto carattere anarchico del sistema internazionale. Robet Kagan[6] ha dato una dignità analitica a questa tendenza, sostenendo che il mondo va incontro ad una nuova assertività degli "iper-Stati" come Stati Uniti, Russia e Cina, dove la vicenda contorta della sovranità giungerebbe al parossismo. Una visione opposta, dunque, alle tesi sulla scomparsa o sul ritiro degli Stati nell'era globale.
Sheldon Wolin[7] discute del carattere strutturalmente involutivo delle Superpotenze. "Superpotenza" indica la proiezione del potere all'esterno. Si tratta di un potere indeterminato, insofferente alle restrizioni, incurante dei confini e determinato a sviluppare la capacità di imporre la propria volontà in tempi e luoghi da esso stabiliti. Rappresenta l'antitesi del potere costituzionale. La proiezione di questo potere all'interno dà origine al "totalitarismo rovesciato" (*inverted totalitarianism*). Il totalitarismo rovesciato, pur sfruttando l'autorità e le risorse dello Stato, trae il suo dinamismo combinandosi con altre forme di potere, soprattutto coltivando – come nel caso degli Stati Uniti – una relazione strettissima tra il governo tradizionale e il sistema "privato" di *governance* rappresentato dall'azienda moderna.
La costruzione fondamentale di Wolin, quella del "totalitarismo rovesciato", va considerata come un tentativo, un'ipotesi, nonostante Wolin sia convinto che «certe tendenze della nostra società puntino in una direzione contraria a quella

4) *Ibid.*
5) *Ibid.*
6) *Il ritorno della storia e la fine dei sogni*, Mondadori, Milano 2008.
7) S. Wolin, *Democrazia S.p.A.*, Fazi Editore, Roma 2011.

dell'autogoverno, dello Stato di diritto, dell'egualitarismo e del dibattito pubblico ponderato», verso quella che l'Autore chiama "democrazia gestita dall'alto", cioè il volto sorridente del totalitarismo rovesciato. Ecco perché Wolin sottolinea l'importanza e la necessità di "momenti demotici", cioè di situazioni in cui la sovranità viene riconcettualizzata in funzione più autenticamente democratica (basti pensare all'esplosione rivoluzionaria o semplicemente alla voglia di cambiamento in senso libertario che si è manifestata in Nord Africa).

3. E su questi sviluppi che si innesta l'idea di una "sovranità responsabile". Si tratta, è bene precisarlo, di una espressione che cela in realtà una chiara preoccupazione del mondo euro-atlantico per i cambiamenti sistemici che si stanno verificando nel sistema internazionale. È una sorta di monito, un invito alla "moderazione" lanciato all'indirizzo dei Paesi emergenti. I quali obiettano che l'invito proviene da Paesi e aree del mondo che hanno lungamente praticato la sovranità irresponsabile, cioè in modo unilaterale e senza preoccupazioni per le ricadute della loro condotta sul resto dell'umanità. E tuttavia l'idea che la sovranità non possa essere disgiunta dalla responsabilità è simile all'affermazione che i diritti non possano essere disgiunti dai doveri. La sola limitazione grave dell'idea "internazionalistica" di sovranità responsabile ha a che vedere con il fatto che essa si indirizza ai comportamenti ed alle scelte degli apparati di governo, ma non arriva a configurare un'assunzione di responsabilità civica nei confronti dell'universo sovra-statuale, cioè verso l'umanità vista non come astrazione retorica o prospettiva utopica ma come concreta declinazione di vicende di persone e comunità in un mondo ripartito all'interno di confini che, oltre ad essere in qualche caso del tutto arbitrari, oggi non rivestono più un significato definitorio dopo l'ambito della vita politica.

4. Ed in effetti il tema centrale della sovranità oggi, nella sua dimensione internazionale, è il binomio cruciale inclusione/esclusione. La sovranità rappresenta infatti lo strumento concettuale prima ancora che politico per operare nei fatti inclusioni ed esclusioni.
Non c'è nulla di "inevitabile" o teoreticamente "necessario" (in senso deterministico) nel rapporto della sovranità con i processi di delimitazione del politico. Le comunità politiche devono essere certamente "identificate" anche in modo spaziale, ma questo processo non è detto che debba forzatamente passare attraverso la categoria della sovranità. In effetti, nell'universalismo medievale, prevaleva una dimensione che oggi definiamo "glocal". Il glocalismo è assai più antico della globalizzazione. Le comunità erano identificate e definivano la propria identità senza che fosse presente la categoria della sovranità in senso moderno. Anzi lo stato nazionale, come afferma Benedict Anderson, è frutto di un artifizio concettuale, in quanto contempla una "comunità immaginata" (ma non immaginaria, cioè non inventata) in un territorio, dove lo spazio si coniuga con il tempo, con la memoria. In effetti il tema dell'organizzazione politica delle comunità sarebbe stato ben diverso se a trionfare, nella modernità, non fosse stata una visione sovranista ma una più autenticamente pluralista. È storicamente avvenuto «una sorta di abbinamento pregiudiziale tra sovranità e modernità»[8].

8) R. Esposito, *Dieci pensieri sulla politica*, il Mulino, Bologna 2011, p. 103.

Storicamente si danno due diverse versioni della sovranità, persino opposte: «da un lato quella classica, continentale – da Bodin a Rousseau *via* Hobbes – sottesa da una concezione atomistico-individualistica della società; dall'altro quella insulare, marittima, a base pluralistico-corporativa, che dalla *consociatio symbiotica* di Althusius, e attraverso l'innesto di Locke, Montesquieu e Tocqueville, perviene appunto a Gierke e per altri versi a Laski; insomma la tradizione assolutistica di *civil law* e la tradizione costituzionalistica di *common law*»[9].
Ad esempio, Johannes Althusius (Altusio) nei sui *Politica Methodice Digesta* (1603) – libro antico per un'era nuova – introduce il concetto di "associazione simbiotica" (*consociatio simbiotica*). La simbiosi è un concetto biologico che si riferisce all'associazione tra due organismi che vivono in stretto contatto e che dipendono l'uno dall'altro in vario modo. Altusio sostiene che le associazioni simbiotiche nelle società umane, come la famiglia, la città, la provincia, la regione, lo Stato, l'economia, il linguaggio, la scienza, l'arte, sono in loro stesse sovrane. Esse non si rapportano gerarchicamente l'una all'altra come parti componenti di un tutto, non si "incollano" l'una accanto all'altra come tessere di un mosaico, e non formano un'unità statica che trascende le loro diversità. Le associazioni simbiotiche non costituiscono un tutto o un'unità fissata per sempre, quanto un processo dinamico di organismi che si differenziano senza posa: ogni associazione simbiotica include nuove associazioni potenziali.

5. Hedley Bull definì gli Stati, con una buona dose di buona volontà, gli "agenti locali del bene comune (globale)". Se mai è stato vero, oggi appare sempre più evidente che ci può essere contraddizione proprio tra il bene comune e la sovranità degli Stati. Questo è particolarmente evidente nel caso della "universalità" dei diritti umani universali.
Uno dei temi portanti su cui si gioca la credibilità della comunità internazionale è il rapporto tra due principi che sembrano entrare talvolta in conflitto. Da una parte, la sovranità degli Stati, con il correlato principio di non ingerenza; dall'altro, i diritti umani fondamentali, che hanno assunto un valore transnazionale, non tenendo conto dei confini degli Stati. In qualche modo, sembra determinarsi una contraddizione tra due documenti "fondanti" per l'ordine mondiale: vale a dire, la *Carta delle Nazioni Unite* e la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*. Ma è una contraddizione solo apparente, e spesso invocata da regimi e governi che hanno tutto l'interesse a presentare come intangibile la sovranità statale.
Ma soprattutto l'assolutezza e l'esclusività della sovranità statale è messa in discussione da un altro grande principio che si è venuto affermando in campo internazionale, e cioè la "responsabilità di proteggere". È un principio molto semplice ma anche molto incisivo: esso implica che la sovranità statale ha una ragion d'essere nel dovere delle autorità di governo di proteggere i loro cittadini. Quando, invece della protezione, un governo esercita la minaccia o l'oppressione verso il popolo che dovrebbe in teoria difendere da pericoli interni ed esterni, allora l'esclusività della sovranità viene meno, ed è la comunità internazionale che deve svolgere una funzione supplente di protezione, di difesa, di salvaguardia. In altri termini, la

9) *Ibid.*, p. 104.

sovranità ha una natura funzionale, e se non assolve più ai compiti per i quali è costituita essa perde ogni credenziale politica, soprattutto in campo internazionale. Un punto essenziale tuttavia da sottolineare al riguardo è che la constatazione di questo "fallimento" delle funzioni statali fondamentali in materia di diritti umani non può essere lasciata alla discrezionalità dei singoli Governi, ma va affidata alle organizzazioni internazionali a carattere universale, come le Nazioni Unite, e va compiuta attraverso una procedura pre-costituita. Sappiamo bene come sia difficile far valere la "responsabilità di proteggere" all'interno di un organismo complesso come le Nazioni Unite, ed in particolare il Consiglio di Sicurezza. Spesso occorre trovare uno spazio di manovra tra la minaccia del veto da parte dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e la tentazione delle maggiori potenze di "fare da sole". Ed è in questo stretto margine che si inserisce un corollario fondamentale della "responsabilità di proteggere", e cioè il "dovere di prevenire". Nel caso del genocidio, ad esempio, è evidente che è assai più importante ed efficace la diplomazia preventiva rispetto all'intervento internazionale (se e quando si riesca a deciderlo!) teso ad arrestare un orribile crimine in atto contro un'intera categoria di persone innocenti.

6. La globalità della dimensione politica ha fatto sì che si avviasse una "lunga marcia" verso le sorgenti del politico, alla ricerca di una sua continuità a tutte le scale di grandezza.
Un'idea centrale è costituita dalla realtà di uno spazio politico mondiale le cui gradazioni di scala e configurazioni organizzative interessano l'intero universo della socialità. Si tratta, per così dire, di un'ecologia del politico che, come i fenomeni ambientali planetari, non si lascia "confinare" in ambiti completamente circoscrivibili.
Una prova "in negativo" di questa "permeabilità" è costituita, ad esempio, dalla scarsa efficacia complessiva delle misure miranti a rendere effettive le "sanzioni" internazionali imposte nei confronti di uno Stato e le varie forme di "embargo".
La dimensione politica si amplia e soprattutto si "complica", sino a rendere possibile descrivere il mondo a partire da uno spazio politico unico (ma non certo uniforme!), che si specifica in una miriade di coniugazioni spazio-temporali, e che solo in casi limitati coincidono totalmente con gli ambiti statali. La politica internazionale e la politica interna si collocano su un *continuum* che potremmo definire "politica inframondiale" o "uniplurale". Lo "statuto" di questa dimensione è da ricostruire nella sua interezza.
In effetti, quale che sia l'opinione degli studiosi sulla tesi della scomparsa o, all'opposto, della rivitalizzazione dello Stato, una questione appare ineludibile: e cioè che, nel mondo contemporaneo, lo spazio politico debba essere necessariamente ripensato alla luce dei profondi mutamenti strutturali del contesto globale. Siamo dinanzi alla tendenza ad una progressiva continuità dello spazio politico (interno/esterno): e questa circostanza, oltre ad essere una constatazione empirica, costituisce anche un interessante ambito di riflessione politico-filosofica[10].

10) Cf. C.R. Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1979.

Le ricerche sociologiche vertono attorno al concetto di *scalings*, cioè di nuove "scalarità" che interferiscono nella vita politica e scompaginano la tradizionale spazialità nazionale, che pure permane un riferimento irrinunciabile, anche se non più esclusivo. Come scrive Saskia Sassen, «le odierne dinamiche di *re-scaling* ("ri-scalarità") tagliano trasversalmente la dimensione istituzionale e l'incasellamento istituzionale del territorio prodotti dalla formazione degli Stati nazionali (…). La teoria disponibile è insufficiente a rilevare l'odierna moltiplicazione delle pratiche che contribuiscono a queste ri-scalarità. Ne fanno parte un gran numero di attori non statali e forme transfrontaliere di cooperazione e di conflitto, quali reti finanziarie o commerciali globali, il nuovo cosmopolitismo, organizzazioni non governative (ong), reti diasporiche, spazi quali le città globali e le sfere pubbliche transconfinarie»[11].
Dopo più di quattro secoli di vita, il binomio tra potere e meccanismi di comando e controllo, tra *kratos* e "automatismi" legal-burocratici rischia di cristallizzarsi in un'istituzione politica al contempo sclerotica e irrinunciabile, dominante e a sua volta dominata dalla volontà di autoriprodursi. Lo Stato assomiglia sempre più ad un *cratautoma*, ad un processo automatico di "amministrazione" e "somministrazione" del potere, che appare inadeguato a "com-prendere" la complessità contemporanea e che non può essere rinnovato se non scomponendo e ricomponendo le sue parti costitutive, le sue strutture fondamentali.

7. Occorre però anche guardarsi dal pericolo di adottare una prospettiva "deterministica" del superamento della sovranità, come lucidamente intuisce Ulrich Beck nelle sue tesi sulla "società globale del rischio", adottando una teoria critica del cosmopolitismo. La globalità dei pericoli che l'umanità deve oggi affrontare (cambiamenti climatici, terrorismo transnazionale, crisi finanziarie mondiali, emergenze alimentari e sanitarie di proporzioni planetarie) dà vita, nei fatti, ad una sorta di "cosmopolitismo coatto", cioè ad una condizione subita più che frutto di una scelta deliberata. Inoltre, e paradossalmente, persino il carattere intrinsecamente cosmopolitico delle sfide contemporanee può fornire nuova linfa al sovranismo. È sufficiente considerare gli eventi successivi agli attacchi terroristici dell'11 settembre (la lotta tra "cosmoterrore" e "pandemocrazia", una sorta di antagonismo delle impotenze) per rendersi conto che l'idea del cosmopolitismo non può essere affidata alla leggera ad uno Stato, perché esso potrebbe essere tentato di «utilizzare le maggiori opportunità cosmopolitiche d'azione per rafforzare la propria egemonia e per la realizzazione di Stati di sorveglianza a livello transnazionale. L'argomento della minaccia incombente spalanca le porte al fondamentalismo politico mondiale della prevenzione del pericolo. Dispotismo cosmopolitico significa che la strumentalizzazione dei pericoli cosmopolitici da parte della politica mondiale rischia di provocare una ricaduta nella pre-modernità. Si assiste all'apparizione di diversi fondamentalismi riflessivi – un populismo globale ed antidemocratico della prevenzione dei pericoli, ma anche forme di autogiustificazione in forza dell'efficienza e dei diritti umani, che minano ed aggirano nello stesso tempo il raggio d'azione e le procedure della legittimazione democratica»[12]. Lo Stato sovrano si

11) S. Sassen, *Una sociologia della globalizzazione* (2007), Einaudi, Torino 2008, pp. 15-16.
12) U. Beck, *Il Dio personale*, tr. it., Laterza, Roma-Bari 2009, p. 22.

muove con abilità, secondo Beck, tra strategie di ri-nazionalizzazione e di trans-nazionalizzazione. Paradossalmente, per Beck è proprio la transnazionalità, cioè la delocalizzazione, la destandardizzazione, la destatalizzazione a consentire agli Stati più potenti di consolidare e rinnovare la loro posizione egemonica. Tuttavia la consapevolezza di queste possibili derive non può giustificare in alcun modo un atteggiamento rinunciatario rispetto alla dimensione transnazionale. Non si tratta di abolire la sovranità, si tratta di risemantizzarla in senso davvero democratico.

La nozione di sovranità è una manifestazione evidente di tale tentativo di differenziazione basato su una demarcazione di confini territoriali e/o identitari. Le teorie internazionali "dicotomiche" (interno-esterno) sono preoccupate di distinguere nettamente spazi, contesti politici, limiti di effettività del potere. I fondamenti filosofici di tale propensione dicotomica, di quest'approccio che potrebbe essere definito "cartesiano-hobbesiano", risiedono nello scetticismo circa la possibilità di configurare le relazioni internazionali su principi diversi dalla teoria dello "stato di natura" o della ricerca "disciplinata" dell'interesse nazionale. Tuttavia quest'approccio vacilla oggi sotto i colpi delle mutate esigenze di ordine internazionale, a partire dalla tendenziale contraddizione che si determina in molti contesti critici (ad esempio nelle situazioni di genocidio e di violazione su vasta scala dei diritti umani fondamentali) tra principio di autodeterminazione dei popoli (e diritti umani universali) e principio di non ingerenza, e più in generale tra principi di giustizia internazionale, sopranazionale e trans-nazionale e pretese di assolutezza della sovranità degli Stati.
Walker[13] pone la questione della *discontinuità* o discrasia nel pensiero politico occidentale tra la dimensione *universale* della democrazia ed il suo *confinamento* all'interno del particolarismo statale. Un'interessante pratica democratica consiste proprio nel sistematico rifiuto di conformarsi ai postulati spazio-temporali che hanno influenzato la grande tradizione della teoria democratica, una tradizione che mentre fa pubblicamente appello ad un universalismo cosmopolitico, in realtà coltiva – quanto meno con riferimento ai rapporti inter-statali – un pregiudiziale scetticismo ed alimenta un profondo cinismo. Il principio della sovranità statale esprime un'articolazione storicamente caratterizzata, nel tempo e nello spazio, della relazione tra l'universale ed il particolare. Come tale, afferma una specifica soluzione delle opzioni filosofiche e politiche con pretese di generalità e pone limiti precisi alla capacità di prospettare alternative. Attraverso i rituali della sicurezza nazionale – afferma Walker – è divenuto possibile legare tutte le forme di insicurezza umana alla difesa militare (o poliziesca) garantita dallo Stato, nonostante il fatto che gli Stati siano oggi divenuti essi stessi una fonte principale dell'insicurezza nel mondo contemporaneo e si rivelino sempre meno capaci di proteggere i cittadini da minacce globali quali il collasso ambientale e gli squilibri socio-economici. Mentre occorre prendere atto della persistenza della forma-stato, ci si deve anche chiedere se e come sia possibile articolare un discorso sull'identità, sulla democrazia, sulla comunità, sulla responsabilità e sulla sicurezza senza invocare il postulato di uno

13) R.B.J. Walker, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 1993.

spazio territoriale, senza tracciare una linea divisoria netta tra ambiti politici, senza le grandi "teleologie celebrative" della vita politica moderna nei consolanti ma angusti confini del "grande particolare universalizzante", e cioè lo stato moderno.

La riflessione sui diritti "cosmopolitici" o universali ci spinge ben oltre gli angusti limiti rivendicativi della sovranità "esclusiva". Va affermato, al contrario, l'idea che l'unico tipo di sovranità effettivamente esercitabile in un mondo interconnesso, interdipendente e progressivamente integrato sia piuttosto di tipo "inclusivo". Dalle considerazioni che precedono emerge con chiarezza, infatti, che il concetto stesso di sovranità è sottoposto ad una crescente pressione da parte di norme e pratiche di tipo cosmopolitico. Come afferma Seyla Benhabib, il sistema degli Stati si trova intrappolato tra *sovranità* e *ospitalità*, cioè tra le caratterizzazioni territoriali ed esclusive del potere e la crescente portata transnazionale del sistema dei diritti. Una conferma, attualizzata, delle tesi di Kant e Kelsen[14]. In particolare, si verifica la sovrapposizione (che rischia di divenire contrapposizione) menzionata da Kant tra *jus civitatis*, *jus gentium* e *jus cosmopoliticum*.
Vediamo un esempio di questa contrapposizione potenziale nel sistema di voto su una centrale nucleare, da collocare nel territorio di un Paese A, ma al confine con i Paesi B e C. È un caso ipotetico proposto da Raffaele Marchetti[15]. Ciascun Paese dispone per ipotesi di 100 voti.

	SI	NO
Cittadini del Paese A	55	45
Cittadini del Paese B	55	45
Cittadini del Paese C	30	70
Sistema intergovernativo	2 (vincitori)	1
Sistema cosmopolita	140	160 (vincitori)

Secondo il sistema intergovernativo, che esprime il voto secondo le maggioranze che si determinano all'interno di ciascuno Stato, risulterebbe vincitore il "SI". Secondo il sistema cosmopolitico, invece, che calcola i voti favorevoli o contrari a prescindere dalle frontiere nazionali, risulterebbe vincitore il "NO".
Un altro esempio, stavolta reale, riguarda il referendum che, nel 2005, in Francia e in Olanda ha dato esito negativo sulla ratifica del Trattato costituzionale europeo. Secondo le attuali regole intergovernative, se uno solo degli Stati membri dell'Unione Europea non ratifica un trattato, quest'ultimo non entra in vigore. In ogni caso non si è trattato di un referendum europeo, tenuto ad esempio lo stesso giorno per tutto il corpo elettorale europeo, ma di referendum nazionali su temi europei, spesso offuscati da questioni interne che poco o nulla hanno a che vedere con l'Europa. Ben diversa sarebbe stata la situazione se si fosse proceduto

14) S. Benhabib, *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, il Mulino, Bologna 2008 (orig. 2006), p. 66.
15) R. Marchetti, *Democrazia globale*, Vita e Pensiero, Milano 2010.

a un referendum autenticamente "europeo" col metodo cosmopolitico. Infatti la decisione da prendere non riguardava un singolo Stato, ma interessava il futuro dell'Europa intera. Per questo una simile decisione avrebbe dovuto essere presa dai cittadini in quanto europei e non solo come francesi, olandesi, italiani, tedeschi, greci, cechi, etc. Ad esempio, basta sommare i dati dei quattro referendum sulla Costituzione (svoltisi, nell'ordine, in Spagna, Francia, Olanda e Lussemburgo) per vedere che mettendo insieme tutti i voti, il "SI" avrebbe vinto con 26.662.958 voti contro 22.667.763 "NO". E che dire degli altri undici paesi dove la Costituzione è stata ratificata per via parlamentare? Inoltre, la logica intergovernativa dell'unanimità, che viene spacciata per democrazia, rappresenta in realtà la sua estrema negazione. Sempre nel caso del Trattato costituzionale europeo, i 20 milioni di "NO" (espressi in Francia e in Olanda), hanno condizionato il destino di 450 milioni di cittadini europei, una consistente maggioranza dei quali si è pronunciata a sostegno della Costituzione Europea.

Queste circostanze chiariscono come possa accadere che un confine nazionale sia spesso sufficiente ad invalidare la giustizia democratica. Volendo essere coerenti sino in fondo, si potrebbe concordare con quanti affermano che «o la democrazia è globale, o non è democrazia. Ovvero, qualsiasi sistema politico che applichi presunti principi democratici con portata limitata o è un'ipocrisia o è un'illusione. (…) L'ideale di democrazia richiede un sistema nel quale tutti i cittadini abbiano voce nella formulazione di norme e decisioni che hanno rilevanza pubblica (…). Ampi strati della popolazione mondiale non hanno voce sulle decisioni transterritoriali che incidono (spesso profondamente) sulle loro vite»[16]. Spesso la coniugazione troppo rigida di sovranità e democrazia ottiene l'effetto di una esclusione transnazionale, «che si verifica quando un attore è privato del suo diritto di influire sulle decisioni politiche a livello internazionale e globale». Un modello di sovranità inclusiva consente in primo luogo la piena partecipazione locale, ed in questo senso è un progetto di "radicamento" politico, non di apolidia; in secondo luogo, esso consente anche l'emancipazione globale evitando l'esclusione politica transnazionale. Secondo tale disegno, «gli individui sono chiamati a confrontarsi in politica a tutti i livelli dell'azione politica: dal livello locale negli esperimenti diretti di emancipazione sociale, a livello globale nella votazione diretta della propria rappresentanza in un parlamento globale dotato di pieni poteri»[17].

Si tratterebbe quindi di ricercare un nuovo assetto di doppia legittimità del potere mondiale: l'una collocata a livello di unità sovrane "inclusive"; l'altra proveniente da processi transnazionali di legittimazione dal basso, come quello rappresentato da un'assemblea elettiva mondiale.

Sarebbe in tal modo sciolto uno dei dilemmi insiti nel progetto kantiano di pace perpetua, riducendo i rischi di un "dispotismo universale".

Oggi gli spazi del potere e dell'influenza sono multidimensionali, e tale circostanza limita strutturalmente, nonostante l'attuale strapotere delle potenze egemoni, la possibilità di "comando e controllo" dei grandi aggregati politici, sociali, economici, culturali.

16) *Ibid.*, p. 3.
17) *Ibid.*, p. 222.

L'influenza del potere e la stessa giustificazione del politico, nell'ambito interno come in quello internazionale, non potrà perciò risiedere esclusivamente nella pretesa, del tutto illusoria, della "direzione generale" della società (nazionale o mondiale). In alternativa, e più realisticamente, è giusto parlare del politico come momento di riequilibrio, come riconduzione del potere alla "modestia", come "coscienza critica" della dismisura, come antidoto alla *hybris*. O anche, in modo complementare, come "supplemento di umanità", come risorsa sociale aggiuntiva, come moltiplicatore di soluzioni, combinazioni, alternative.
Un potere composito (sovranità inclusiva e legittimazione parlamentare mondiale) che non si fonda più, sul piano fenomenologico, come *Stato-provider*, concepito in ragione della sua capacità di allocazione delle risorse, ma come *Stato-mobilizer*, che svolge piuttosto in ruolo di mobilitazione delle risorse e delle capacità.
Si tratta, in altre parole, della necessità per il momento politico internazionale di rappresentare con determinazione alla società mondiale le ragioni della logica compaginativa e della pratica della partecipazione allargata: in una parola, far sì che al *lessico* della libertà planetaria si accompagni una nuova *sintassi* della comunità, tale da rendere anche la fraternità una dimensione planetaria.

PASQUALE FERRARA
Diplomatico di carriera; Segretario Generale dell'Istituto Universitario Europeo (Fiesole); Prof. di Teoria politica della comunità internazionale presso l'Istituto Universitario Sophia