

ROBERTO BIN

## LA SOVRANITÀ NAZIONALE E LA SUA EROSIONE

SOMMARIO: 1. Tra storia, diritto e teologia. – 2. Paura e potere. – 3. La sovranità popolare e i suoi fantasmi. – 4. Che cosa si erode, erodendo la sovranità? – 5. Meno Stato, più mercato? – 6. Attenti alla mano invisibile! – 7. L'erosione delle sovranità dall'esterno. – 8. Com'è andata avanti. – 9. Lente di ingrandimento.

### 1. *Tra storia, diritto e teologia*

Sono a tal punto un bastian contrario che se sento ripetere tre volte la stessa parola incomincio a provare fastidio per essa. «Globalizzazione», per esempio, è un termine che detesto perché è una parola che svolge una funzione tranquillizzante, ci spinge ad accettare un fenomeno di cui poco si sa e di cui nulla essa spiega. Anche «sovranità» significa poco e nulla. Il titolo della lezione che mi è stata assegnata riguarda la erosione della sovranità, perciò dovrò sforzarmi di chiarire due parole assai dubbie, in che cosa la «globalizzazione» minacci di erodere la «sovranità», e quindi che cosa essa sia.

Il termine sovranità è un termine profondamente incrostato di ideologie, di aspettative e profondamente privo di un significato suo proprio. Per cui è una parola pericolosa, e vedremo perché. Io sono un giurista, e il termine «sovranità» non mi dice molto, perché ha un significato giuridico assai poco preciso. Appartiene più alla teologia che al diritto. Sovranità esprime l'immagine terrena di Dio, è una sintesi di attributi che la teologia attribuisce alla divinità. Carl Schmitt l'ha inserita infatti al centro di quella che lui chiamava «teologia politica»: con essa si attribuiscono ad una persona, il sovrano, qualità e prerogative tratte direttamente dagli attributi dell'essere supremo.

È una parola che ha acquistato un ruolo importante nel lessico politico intorno al 1500 e ha avuto il massimo splendore nel 1600, cioè nel secolo in cui si stava formando – anche concettualmente – lo stato moderno. Siccome non si inventa mai niente, la parola sovranità è stata presa dagli oscuri tempi del medioevo, quando si discuteva intorno al problema del potere imperiale. La sovranità riguarda strettamente il po-

tere: di sovranità discutevano i comuni italiani, la lega lombarda, i principati, le contee, tutte quelle realtà politiche che volevano affrancarsi dall'imperatore e vedersi riconoscere la loro indipendenza, la sovranità. Il problema ha lasciato molte tracce nella storia europea, da quando si è cominciato a dire che il re, il quale nel regno suo non riconosce un'autorità superiore, è «imperatore», cioè che chiunque, dentro il suo ambito spaziale, abbia conquistato una posizione di sovrapposizione sugli altri e non riconosce autorità superiori che gli si possa imporre, è come se fosse imperatore, cioè la massima autorità politica. Tanto è antica l'idea di un vertice del potere politico, che non riconosce altra autorità sopra di sé, tanto è risalente il concetto di sovranità, se non anche la parola.

Stiamo parlando di massimi sistemi, di teologia appunto. La costruzione dello Stato moderno è stata un fenomeno storico travolgente, ma che riguarda pochi secoli di storia di una piccola porzione del mondo conosciuto. I primi teorici dello Stato moderno si riferivano a esempi moderni sorti in Europa (fuori dell'Europa non esisteva nulla del genere), e cioè quelle realtà politiche come la Francia, l'Inghilterra e la Serenissima Repubblica di Venezia: quest'ultima già era un problema però, perché, in quanto repubblica, non coniugava il potere con la persona del sovrano, del re, del «dio in terra». Negli altri Stati, invece, il re c'era e se ne poteva ben descrivere gli attributi ricalcando l'immagine divina. Quando noi leggiamo nei libri di storia che i sovrani assoluti, Luigi XIV ne è il campione, si ponevano appunto come «assoluti», troviamo spiegato che la loro assolutezza corrisponde alla assenza di vincoli: il monarca non risponde a nessuno, se non a Dio. Quel «se non a Dio» veniva dritto dritto dalla *Epistola ai romani* di San Paolo: *non est potestas nisi a Deo* per molti secoli ha significato che l'imperatore doveva sottostare al riconoscimento (la «investitura») del Papa, legittimo rappresentante di Dio in terra; ma in epoca più moderna, per una serie di vicende che non starò qui a raccontare ma che corrispondono al sorgere delle monarchie assolute, si è imposta una lettura diversa, giustificata anche da come proseguiva la missiva di San Paolo: *Quae vero sunt potestates, a Deo ordinatae sunt*, come dire che i principi sono istituiti da Dio, Lui vuole che esista qualcuno che il potere lo eserciti per dare ordine alla società. Questa è l'origine della sovranità, intesa come la proiezione dell'autorità che deriva da Dio perché Dio vuole che il mondo sia ordinato.

## 2. *Paura e potere*

Cercando una spiegazione più laica, si è immaginato che quest'ordine sovrano si sia imposto ai sudditi perché solo il sovrano è in grado di

assicura la loro incolumità. Il tema dell'incolumità, della sicurezza dei cittadini e dei sudditi è un tema di fondamentale importanza, perché il potere ha sempre usato la paura e il terrore come arma per giustificare se stesso. C'è una bellissima serie di sketch inventata da Antonio Albanese, che personifica il Ministro della paura: trovo siano dei bei testi di Diritto costituzionale. La storia dello Stato e la storia del potere statale è la storia di una giustificazione del dominio di alcuni sulla stragrande maggioranza della gente, perché quei pochi garantivano la sicurezza alla massa. Sicurezza contro chi? Contro loro stessi probabilmente e contro quello che loro provocavano incessantemente: le guerre. Lo Stato moderno in Europa si stabilisce con le guerre, a causa delle crescenti spese militari che dopo la scoperta della polvere da sparo erano diventate ingenti, comportando organizzazione professionale, sistemi di trasporto dei cannoni, strade, nuovi sistemi difensivi: e quindi spesa pubblica e tasse. La sovranità garantisce la sicurezza in cambio del potere di imporre tasse, dichiarare le guerre e sanzionare i disobbedienti: assicurare l'ordine, in una parola.

Dice Bodin, il primo teorico moderno della sovranità, che per *sovranità* si intende quel potere assoluto e perpetuo che è proprio dello Stato. Stato, potere, permanenza del potere, potere duraturo (lo Stato si chiama così perché è qualcosa di stabile, di «costituito»): la sovranità esprime esattamente questo, ovvero l'assolutezza di questo potere e la sua permanenza oltre alla vita della persona del re.

Naturalmente se noi la mettessimo solo in questi termini, avremmo una certa difficoltà a capire che cosa ce ne facciamo noi oggi del concetto di sovranità: se è stata creata per giustificare il potere di un monarca, di una persona, di una casata, che cosa resta a noi di tutto questo? Per fortuna, il sovrano non ce l'abbiamo più. Eppure continuiamo ad usare il concetto di sovranità perché è un concetto abbastanza comodo. Scriveva Giannini – uno dei giuristi più acuti che abbiano calcato il patrio suolo – che si usa il termine semplicemente perché è sintetico, esprime il potere, il suo vertice, il luogo ove si prendono le decisioni importanti; oggi infatti si dice che la sovranità si colloca tra il Governo, il Parlamento e gli elettori che lo votano. Ma è solo un concetto riassuntivo, facilmente sostituibile: potremmo anche non usarlo, perché tutto sommato non ci serve a molto. Benché la paura sia sempre rievocata da chi esercita il potere (la paura degli stranieri clandestini, per esempio), ci basta una polizia efficiente, non occorre scomodare la sovranità. Però nel frattempo il concetto di sovranità è stato incrostato da forti connotazioni ideologiche, come del resto tutti i grandi concetti della teoria politica.

### 3. *La sovranità popolare e i suoi fantasmi*

La nostra Costituzione inizia parlando della sovranità: *la sovranità appartiene al popolo*. È una precisa scelta di campo, è un modo di esprimersi rispetto a vicende storiche precedenti, quando evidentemente la sovranità non era imputata al popolo ma ad altri soggetti – la «nazione», la «corona», la «stirpe» ecc. Ma dire che *la sovranità appartiene al popolo* è cosa estremamente pericolosa: tanto è vero che la nostra Costituzione, subito dopo, si premura di dire che, sì, appartiene al popolo, che però *la esercita nei limiti e nelle forme previste dalla Costituzione*. Perché? Perché *la sovranità appartiene al popolo* è stato lo slogan della rivoluzione francese nella sua fase più acuta. La sovranità appartiene al popolo vuol dire che il popolo detiene il potere supremo. E il popolo chi è? Attraverso quale bocca si esprime? È come esercita questo potere supremo? Attraverso il concetto della sovranità popolare transita un concetto chiave e tremendo della teoria costituzionale, quello di «potere costituente».

In tutti i manuali, il potere costituente è descritto come una specie di bestia che prospera prima dell'inizio del diritto, è pura espressione di forza. Oggi il potere costituente si sta probabilmente organizzando in alcuni paesi della costa meridionale del Mediterraneo, perché esso è la conseguenza di una rivoluzione e, viva Dio, le rivoluzioni esistono ancora. La rivoluzione non è una fase di vita felice della popolazione, perché segna il tempo in cui parlano le armi, in cui si uccide più di quanto si discuta, in cui si susseguono regolazioni dei conti, eliminazioni degli avversari, spargimenti di sangue. È una fase in cui non si può resistere a lungo, la società ha bisogno di uscirne rapidamente. Le costituzioni nascono dalle rivoluzioni ed esprimono l'esigenza che il potere costituente attraverso la Costituzione diventi potere costituito, potere fondato, potere messo sotto il dominio di regole, quindi tenuto a freno, legato, non più assoluto.

Nella Costituzione del 1793, quella giacobina, c'è scritta una frase indicativa che probabilmente piacerebbe moltissimo alla nostra attuale politica: essa dice che *ogni generazione ha il diritto di scegliere la sua Costituzione. Nessuna generazione può vincolare le generazioni successive*. Questa idea era condivisa da alcuni protagonisti del costituzionalismo americano (Jefferson). Ma esprime un'idea che fa tremare i polsi, perché, se la sovranità appartiene al popolo e il popolo la esercita direttamente, nessuno può imporgli delle regole: apriamo la porta alla rivoluzione permanente, e neghiamo il senso stesso della Costituzione. La Costituzione segna il raffreddamento del magma della rivoluzione, *la sovranità appartiene al popolo* minaccia invece di tenere il vulcano sempre in attività. Il

Terrore è l'esito della rivoluzione permanente, come sappiamo. Nessuno dorme tranquillo alle falde di un vulcano in attività. Sentivo ieri sera sull'autobus una signora che confidava ad un signore «*sono così in ansia per le cose che succedono in Libia*». Penso che della Libia non le importasse proprio niente, in realtà, ma l'eruzione della rivoluzione in un paese vicino provoca uno stato d'ansia, la speranza che presto tutto ritorni a raffreddarsi e si ristabiliscano condizioni di «normalità».

Certezza è parola che mal si coniuga con la sovranità popolare, perché la sovranità popolare minaccia di alimentare la rivoluzione permanente. La nostra Costituzione si preoccupa subito di porre un vincolo alla sovranità popolare, di incanalarne l'esercizio negli strumenti freddi predisposti dalla Costituzione stessa: la Costituzione è la gabbia entro cui è stretta la sovranità popolare. Il *referendum*, per esempio, è uno strumento che viene posto in mano al popolo per rovesciare le decisioni legislative nei suoi rappresentanti: la nostra Costituzione lo pone in un cantuccio, ben contornato e recintato (la legge ordinaria ha ben pensato poi di costruirgli attorno un sarcofago da cui il mostro ha difficoltà ad uscire). Anche l'articolo 49, che parla dei partiti, si riferisce al modo in cui il popolo può esercitare la sua sovranità, concorrendo attraverso i partiti e con metodo democratico alla decisione politica. E poi naturalmente c'è il voto, il meccanismo principale attraverso il quale il popolo investe il potere politico.

#### 4. *Che cosa si erode, erodendo la sovranità?*

Insomma, nella nostra Costituzione, che inizia con la parola sovranità, essa perde di importanza man mano vengono istituiti e disciplinati gli strumenti con i quali il popolo la può esercitare. A che serve dunque riesumare ancora una parola che ormai ha perso un significato autonomo? Perché sentiamo che questo concetto subisce oggi un'erosione? In che cosa viene eroso?

Probabilmente non viene eroso il concetto di sovranità, che non significa tanto, ma l'idea di Stato. Quello forse è l'oggetto di erosione. Lo Stato come l'abbiamo ereditato dalla piccola storia lunga quattro secoli e limitata al piccolo spicchio di mondo cui, per nostra fortuna, apparteniamo. In questo piccolo spicchio di mondo che attraverso un bagno di sangue permanente culminato nella distruzione di un bel po' di Europa, ha costruito una forma di organizzazione politica che noi chiamiamo *Stato* e che ha avuto la sua massima espressione tra l'800 e il '900. La sovranità è un elemento della costruzione teorica dello Stato. Quando noi

parliamo di Stato, difficilmente facciamo a meno della parola sovranità, perché essa riassume alcune prerogative «divine» che gli stati hanno rivendicato, e che possono essere riassunte nel cosiddetto principio di esclusività.

Il principio di esclusività è il principio per cui lo Stato pretende di essere l'unico a comandare e nega che vi sia un'autorità che gli si possa contrapporre all'interno o all'esterno. All'interno dovrà essere stabilito il monopolio dell'uso della forza, il dominio dello Stato. Pensate solo a questo: noi siamo parte di numerosi ordinamenti, apparteniamo ad associazioni religiose, partiti, famiglie, circoli di amici, club e così via; ognuno di questi ordinamenti ha un suo sistema di regole, e pretende di essere rispettato. La nostra famiglia, ad esempio, si basa su un suo sistema di regole (spero non scritte!) ed è geloso della sua «esclusività»: l'esclusività, in fondo, è tipica di tutti gli ordinamenti, non si può essere iscritti a più partiti né adepti di più religioni. Come cominciano il 10 comandamenti? *Non avrai altro Dio al di fuori di me*. Che cos'è questo se non la pretesa di escludere gli altri dall'organizzazione del nucleo, del sistema, della società dei fedeli?

Però lo Stato è riuscito ad ottenere una cosa portandola via agli altri, l'uso della coazione fisica. Può capitare di essere espulso da un'associazione, radiato da un partito, scomunicato dalla Chiesa, cacciato di casa, ma nessuno ti può mettere in carcere, legare, trattenere legato a un tavolo, perché lo Stato interverrebbe. La famiglia ha perso i mezzi correttivi di una volta, la Chiesa non ordina più di bruciare eretici e streghe. Solo lo Stato può cacciarti in prigione o privarti del tuo denaro con la tassazione. Come lo Stato ci sia riuscito è una vicenda storica interessante, che non tocca a me ricostruire, però.

Poi c'è la sovranità esterna, quella di cui forse avrei dovuto parlare oggi: la sovranità delle frontiere, il diritto di escludere gli stranieri, di concedere e negare la cittadinanza. Anche questa idea è parte di una cultura che si è sviluppata nei tre ultimi secoli, e che oggi però vede aprirsi molte crepe e non sembra più in grado di rispecchiare la realtà. Abbiamo ereditato l'idea che lo Stato sia l'origine di tutto, che lo Stato sovrano sia l'origine del proprio ordinamento interno – perché detta lui le regole, istituisce lui le altre eventuali autorità pubbliche (province, comuni, regioni...) e crea anche le organizzazioni internazionali. Collaborando con gli altri Stati, su un piano di eguaglianza formale (ognuno è egualmente sovrano), stipula accordi e trattati e crea anche organizzazioni comuni, come l'ONU, l'UE ecc. Questa visione Stato-centrica è tipicamente ottocentesca, è il frutto di infinite guerre in cui si sono rivendicate e negate le prerogative della «statualità» (guerre d'indipendenza, guerre anticolo-

niali, guerre di secessione ecc.). Ancora una volta dobbiamo constatare che è la guerra la madre degli Stati. Oggi questo Stato, che si è guadagnato con le armi la posizione dominante nella nostra visione dell'organizzazione politica dell'umanità intera, si trova eroso sia fuori che dentro. L'erosione di fuori non è diversa dall'erosione di dentro, esse sono strettamente connesse.

##### 5. *Meno Stato, più mercato?*

Provo a sviluppare questa idea prendendo le mosse dal problema del federalismo fiscale. Non intendo parlare di quella bufala che oggi viene spacciata in Italia per federalismo fiscale (mentre è solo una versione arretrata e mistificata del più bieco centralismo), ma del problema vero, quello che riguarda la pretesa degli apparati pubblici di tassare i cittadini. Nella misura in cui – in nome del federalismo – la pretesa dello Stato centrale di imporre tasse viene contestata, si sta contestando la tenuta della sovranità interna. È contro lo Stato centrale, lo Stato nazionale, che si rivendica l'autonomia dei privati e l'autonomia dei territori. Una delle possibili versioni del federalismo fiscale è quella per cui il potere di tassare o quantomeno i flussi finanziari derivanti dalla tassazione devono transitare dallo Stato centrale ai territori. Che sia il comune, la provincia, o la regione, è nel territorio locale che si deve organizzare il prelievo fiscale, in modo che nel territorio resti la ricchezza prodotta, localizzando gli investimenti derivanti dalla tassazione.

Più o meno questo dovrebbe essere scritto nelle bandiere del federalismo fiscale portato avanti dalla Lega (almeno nelle bandiere, perché negli atti di governo scrivono tutt'altro). Rivendicare il trasferimento del potere di tassazione dal centro alla periferia, significa contestare un elemento portante della sovranità, si sta minacciando la sua erosione, si sta togliendo allo Stato sovrano uno dei motivi per i quali esiste. Non voglio intendere che lo Stato serva soltanto a «mettere le mani in tasca» a noi cittadini, come pure dice qualche beota in televisione: è che impedirgli di tassarci significa togliergli anche il potere di perseguire quegli obiettivi di giustizia sociale, di universalità delle prestazioni sociali, di redistribuzione del reddito, in cui è fatta consistere la funzione principale dello Stato nazionale in una democrazia moderna. La contestazione di queste politiche passa per la contestazione del potere impositivo e si risolve in una sfida, un'erosione della sovranità.

Strettamente connessa, è la contrapposizione tra pubblico e privato. Tanti sono i nomi di cui si ammantano: uno è la sussidiarietà orizzontale, un

altro è la privatizzare servizi pubblici, un altro ancora è lo slogan *meno Stato più mercato*. Tutte espressioni in auge, perché quando qualcuno dice «più libertà e meno burocrazia» trova l'immediato consenso di tutti, perché nessuno sarebbe così folle da volere invece più burocrazia e meno libertà. Ma che cosa si sta contestando, esattamente? Siamo vittime indifese di ideologie, ci piaccia o non ci piaccia, sia che ne siamo consapevoli o che le subiamo ignari. Siamo costantemente perforati, plasmati, divorati da ideologie. Una delle nostre ideologie più diffuse è l'efficienza del privato, il privato che è libertà, mentre il pubblico è burocrazia; sono i lacci e laccioli che legano il privato, le tasse che lo stremano. È un'ideologia, un'ideologia che si propaga in tutto il mondo, e non ha riscontro nella realtà. Si fa più fila in banca (il «privato») o allo sportello dell'anagrafe (il «pubblico»)? Dipende da come sono concretamente organizzati, non dalla natura pubblica o privata del soggetto.

Ma questa ideologia ci porta a rivedere una delle obbligazioni fondamentali su cui è nato lo Stato moderno, l'eredità del pensiero liberale, le stesse conquiste della rivoluzione francese. Lo Stato, come Stato di diritto, in cui sono le leggi e non gli uomini a governare, non nasce per paura del nemico esterno, ma perché si aveva paura del potere economico, il potere esercitato dai privati sugli altri privati. Questo era il problema rispetto al quale si cercava protezione nello Stato: *homo homini lupus*, ammoniva Hobbes. Lo Stato di diritto nasce con questa idea portante: sì, bisogna limitare il potere politico, rivendicare le libertà nei confronti della polizia, degli apparati repressivi eccetera, in nome della legalità e della giustiziabilità dei diritti; ma quegli apparati servono e devono essere efficienti perché proteggono i nostri diritti, la nostra autonomia, dagli altri privati, perché se noi lasciamo una società dominata dal potere privato non abbiamo strumenti per reagire al furto, all'omicidio, al sopruso e alla prepotenza. Proteggono la nostra eguaglianza di uomini, su cui non possiamo nutrire illusioni: noi siamo eguali a Microsoft quando facciamo un contratto di acquisto di un *software*? Quello è un contratto tra eguali? L'eguaglianza contrattuale è una mistificazione. Quando compriamo un'automobile, ci troviamo di fronte Fiat, Chrysler o Toyota: siamo su un piano di parità contrattuale? No, è infatti lo Stato e le sue leggi devono cercare di proteggerci con una serie di norme – un po' ipocrite invero – che riguardano lo statuto del consumatore. Perché la legge protegge i consumatori? Perché deve proteggere l'acquirente debole, la parte debole del contratto, dato che nella vita sociale le differenze sono troppe ed essendo le differenze troppe le porte del sopruso sono sempre aperte: contro il sopruso del privato a danni del privato più debole è l'autorità dello Stato che deve intervenire.

L'erosione della sovranità dello Stato passa anche per la contestazione, in nome della libertà dei privati, delle prerogative dell'apparato pubblico. A favore della libertà dei privati penso che tutti alzeremo la mano, però la libertà di privati subisce alcuni pesanti condizionamenti a causa dello strapotere di chi esercita il potere economico, e questi condizionamenti vanno messi in evidenza, vanno capiti, arginati: per arginare il sopruso dei privati c'è bisogno di un'autorità pubblica. Ogni volta che sentite qualcuno inneggiare al mercato, sappiate che sta proponendo anche meno garanzie per la parte meno forte sul piano economico tra quelli che agiscono sul mercato.

## 6. *Attenti alla mano invisibile!*

Viviamo in una fase storica in cui tutto quello che è stato edificato nel secondo dopoguerra (e in parte anche nel primo dopoguerra, persino durante il fascismo) nell'ambito dei servizi sociali viene contestato innalzando la bandiera della libertà di iniziativa economica. Da qui nasce anche la grandiosa, brillante idea di cambiare l'articolo 41 della Costituzione, perché non protegge abbastanza l'impresa dall'intervento pubblico. In questo modo si sta minando la sovranità dall'interno e si sta proponendo il trasferimento di potere dagli apparati pubblici agli apparati privati. Non è che, sgretolata la sovranità statale, il potere svanisca. Il potere c'è e resta, semplicemente si trasferisce da una sede all'altra, dai palazzi pubblici a piazza affari.

Potremmo cercare di verificare attraverso qualche simulazione se questo ci darebbe più o meno libertà. Se trasferiamo il governo dell'acqua dal pubblico al privato, può essere che in certe zone arrivi finalmente l'acqua al rubinetto ventiquattro ore al giorno, ma non abbiamo alcuna garanzia però che l'acqua che arriva al rubinetto di casa nostra non venga a costare cinque volte tanto. Perché il privato dovrebbe essere più efficiente? La risposta è immancabile, perché il privato opera nel mercato e si fa concorrenza. Perché, forse che le forze politiche che gestiscono il settore pubblico non si fanno concorrenza? E davvero il mercato esiste ovunque e ovunque è teatro di spietata concorrenza? Anche nel settore petrolifero, in quello assicurativo, in quello delle grosse forniture...? Siamo tanto poco convinti di ciò che abbiamo introdotto mille norme e numerose Autorità che dovrebbero vigilare sulla concorrenza, colpire i monopoli, multare i cartelli, proteggere i consumatori ecc.

Siamo vittime di un'ideologia esattamente com'era ideologica la costruzione della sovranità dello Stato: entrambe sublimano una forma di

esercizio del potere. Il potere è quella cosa che alcuni hanno e altri subiscono. Mettiamola pure così: quando si parla di sovranità, si sta parlando di chi detiene il potere. Non esiste soltanto la sovranità dello Stato, tanto è vero che si parla anche comunemente di sovranità dei mercati. C'è sempre qualcuno con la faccia volpina e vestito con eleganza Armani che ammonisce che non si può intaccare la sovranità dei mercati. Perché non si può intaccare la sovranità dei mercati? Perché c'è ancora l'idea della mano invisibile che governa saggiamente il mercato, per cui alla fine tutto ritorna in equilibrio: chiunque abbia frequentato un autobus affollato nelle ore di punta sa che si deve diffidare dalla mano invisibile e che ogni volta che uno scassone fa perdere l'equilibrio precario di chi viaggia è forte il rischio che un portafoglio passi di tasca. Ma guardiamo quale equilibrio è assicurato: basta che ci affacciamo alla finestra del mondo e osserviamo lo scandalo della fame e della sete che condanna a morte centinaia di milioni di individui. La sovranità dello Stato è stata una ideologia, una pesante ideologia, ma anche la sua erosione è mossa da ideologie, non meno pesanti.

### 7. *L'erosione delle sovranità dall'esterno*

In nome del mercato, l'erosione della sovranità non si compie soltanto all'interno dello Stato, ma ancor più al suo esterno. Si è soliti vederla collegata all'Unione Europea, ma anche l'Unione Europea è a sua volta erosa dall'esterno. C'è qualcosa di umoristico in tutto questo.

Possiamo affrontare il problema nei termini del diritto costituzionale, ed è un aspetto affascinante, oppure possiamo considerarlo sotto una veste un po' meno legata agli aspetti giuridici. Dal punto di vista del diritto costituzionale, la vicenda è importante, non originalissima ma importante. C'era già scritto nel *Federalist*, il pamphlet scritto da costituenti americani di parte federalista (Hamilton essenzialmente), un passo stupendo: rivolgendosi come sempre ai cittadini di New York, Hamilton spiegava che non possiamo pensare di avere un sistema in cui si formi un'organizzazione tra Stati sovrani – la Confederazione americana, nel suo caso – la quale non possa porre norme dirette ai cittadini, ma soltanto obblighi e vincoli agli stati membri, che poi dovranno tradurli in regole per i propri cittadini. Perché? Perché questo vorrebbe dire che non c'è nessuna garanzia che quelle norme siano rispettate, dipendendo dalla volontà dello Stato – lo Stato sovrano, cioè il singolo Stato membro – di imporle a sua volta ai suoi cittadini. Qual è il risultato che ci dobbiamo attendere? Che se il governo centrale può imporre direttamente ai

cittadini alcuni comportamenti, i cittadini che disubbidiscono verranno colpiti da un «suo» giudice con la sanzione; se invece il governo centrale può imporre un comportamento solo agli Stati, e questi Stati non adempiono, l'unica arma è la spada, la guerra. Non è una soluzione intelligente e neanche garantistica.

Questa è la prospettiva che segna la novità dell'Europa. L'Europa ha la rara prerogativa di poter imporre ai cittadini degli Stati membri regole direttamente applicabili, «bucando» la sovranità dello Stato. Non ci sono più dogane, non ci sono più barriere confinarie e così come circolano le merci circolano anche le norme e le sanzioni. A Bruxelles decidono che noi mangiamo la mozzarella a strisce e da domani noi mangiamo la mozzarella a strisce. Lo Stato spesso non può farci niente, se non ha bloccato la decisione prima che entri in vigore. Questo è il modo in cui la distruzione della sovranità consegue al rafforzamento dei poteri dell'Unione europea; ed è anche il motivo per cui noi guardiamo all'Europa come qualcosa che esce dagli schemi delle tradizionali organizzazioni internazionali. Non a caso stavo citando Hamilton, uno dei padri della federazione degli Stati Uniti d'America. L'Unione Europea è qualcosa che cammina bendata, nel senso che non sa esattamente dove sta andando, ma è sospinta in una direzione che la porta verso un'organizzazione di tipo federale.

In questo processo indubbiamente la sovranità ha subito delle aggressioni progressive, in larga parte provocate dai giudici, cioè dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in combutta con i giudici nazionali. È una lezione importante: nella misura in cui un ente crea diritto, crea regole, e queste regole si trasformano in doveri e diritti, in restrizioni di libertà e posizioni di vantaggio che i privati possono rivendicare davanti ad un giudice, l'ordinamento tende a prendere una forma unitaria, omogenea, non troppo diversa da quella che siamo abituati a conoscere, l'ordinamento statale. Tutto tende a funzionare con notevole coerenza, sinché non venga in mente a qualcuno di interrogarsi su chi sia il titolare della sovranità. Perché allora la pratica del diritto – pratica tutta rivolta a risolvere i problemi concreti uno alla volta, di ognuno cercando di restringere la portata allo stretto necessario, senza provocare conseguenze per il contesto generale – si scontra con le questioni di teologia, con i sommi discorsi attorno alla definizione delle categorie metafisiche. Tutti siamo consapevoli che l'Unione europea ha eroso – e eroderà sempre più – la sovranità degli Stati, ma nessuno è in grado di dire di quanto – quanta sovranità gli Stati abbiano perduto e quanta ~~trattenuto~~.

Contemporaneamente anche l'Unione europea è vittima di un'erosione di sovranità, un'erosione causata dal mercato internazionale. L'aver

accettato di aprire i mercati a livello di organizzazione mondiale del commercio, per cui merci e capitali possono circolare liberamente, ha portato alla conseguenza che i mercati hanno imposto regole di comportamento agli Stati, regole che nessuno Stato può più contraddire e neppure lo possono fare le organizzazioni regionali di cui fa parte. Lo Stato italiano non potrebbe decidere – se anche lo volesse – che, siccome è giusto tassare il parassitismo economico, colpirà con nuove imposte la proprietà immobiliare improduttiva, chi specula sugli affitti degli studenti o chi vive di speculazioni finanziarie. È chiaro che coloro che non concorrono alla produzione di ricchezza, ma sfruttano una posizione di vantaggio, dovrebbero essere tassati di più di chi lavora e produce. Sarebbe probabilmente un discorso di buon senso, ma – ahimè – anche un discorso impossibile da tradursi in risultati, per il semplice fatto che i capitali sono liberi di circolare e vanno dove sono meno tassati. Anche le imprese vanno dove sono meno tassate e dove costa di meno produrre. Se possono trasferirsi le imprese, quindi i capannoni, macchine, ecc., immaginiamo come volano via i soldi, che sono ormai tutti virtuali.

Questo significa che esistono sedi non politiche, o non direttamente politiche e soprattutto non politiche nel senso della politica che noi crediamo essere una buona politica (la politica democratica), sedi che decidono del nostro futuro e che sono sottratte alla logica politica e alla sovranità «che appartiene al popolo», ma sono espressione di organizzazioni di potere di tutt'altro tipo. Ci sono soggetti che conoscono e prevedono sempre tutto e si permettono di decidere quanto sia affidabile il debito pubblico italiano o tedesco, assegnare delle A e dei meno, decidendo con la loro bacchetta la sorte economica degli Stati «sovrani» e dei loro abitanti. Chi sono? Sono nulla. Solo organizzazioni private non riconosciute, di dubbia imparzialità, legittimate da nessun altro che dai mercati finanziari, ossia da un altro «ente» anonimo, impersonale: dalla giungla e dai suoi lupi.

Possiamo continuare a parlare male dello Stato, che non ci è particolarmente simpatico per mille motivi diversi (perché è stato uno Stato fascista, perché è uno Stato burocratico, perché ci tassa, perché non ci lascia l'autonomia della famiglia, perché reprime l'autonomia locale...): il fatto dell'erosione della sovranità dello Stato può perciò andarci benissimo, solletica il piccolo anarchico che vive in ognuno di noi. Ma c'è l'altro lato, quello che dovrebbe allarmare il piccolo anarchico: la perdita di peso della sovranità dello Stato purtroppo non si accompagna affatto con la perdita di peso della sovranità del potere. Sovranità e potere sono la stessa cosa, e se lo Stato perde la sua sovranità non assistiamo affatto a una perdita generale del potere e al trionfo dell'anarchia (che potrebbe

essere un'ipotesi interessante, ma non verificabile nei fatti) ma semplicemente ad un trasferimento della sovranità in mani sconosciute, ignote. Non è tanto il fatto di essere ignote che mi preoccupa, perché anche quando si dice che la sovranità appartiene al popolo, ci si riferisce ad un soggetto astratto e ignoto. Il vero problema è che la sovranità non è più sottoposta a regole, è un potere sregolato, è un potere non più controllato, è un potere che noi, vittime di ogni potere, non possiamo in alcun modo controllare. Dopo aver fatto il miracolo di togliere la sovranità dalla corona del re Sole e dall'investitura divina e donarla al popolo, e dopo aver adottato una Costituzione e mille leggi che ne regolano attentamente l'esercizio democratico, ci troviamo di fronte al suo trasferimento in mani anonime, a centri privati che stanno ben lontani dai nostri occhi, che pretendono di liberarsi dai «lacci e laccioli» delle regole e della legalità. Auguri a tutti.

#### 8. *Com'è andata avanti*



Naturalmente non è finita. Anzi, la crisi finanziaria, prodotta da una distrazione della mano invisibile, ha provocato crisi drammatiche, crolli di regime, disoccupazione e disperazione. La pretesa è di uscirne con più mercato e meno Stato. Rinnovo i miei auguri a tutti.

#### 9. *Lente di ingrandimento*



Sulla globalizzazione c'è una letteratura sterminata, così come sulla crisi dello Stato e della sua sovranità. Le indicazioni che seguono sono perciò parzialissime: Y. MENY, *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna 2004; J. ZIEGLER, *La privatizzazione del mondo*, Mondolibri, Milano 2003; J.P. FITOUSSI, *La democrazia e il mercato*, Feltrinelli, Milano 2004; J.E. STIGLIZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino 2002; O. HÖFFE, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna 2007; P. GILA, M. MISCALI, *I signori del rating*, Bollati Boringhieri, Torino 2012; G. DI COSIMO, L. LANZALACO (a cura di), *Riscoprire la sfera pubblica*, Ati editore, 2012.

