

LO STATO SOVRANO DOPO L’AFFERMAZIONE DEL MODELLO DEMOCRATICO*

di

Fulco Lanchester

(Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato– “Sapienza” Università di Roma)

26 ottobre 2011

Sommario: 1- Premessa; 2- Lo Stato nazionale tra globalizzazione e localismo; 3- Le sei tendenze della democrazia rappresentativa; 4- Le quattro ipotesi; 5- Conclusioni.

1- Premessa

C’è un vento freddo che spira sugli ordinamenti democratici e che inquieta fortemente. La crisi economica internazionale e i suoi riflessi sugli ordinamenti più deboli fanno rinascere gli incubi degli anni Venti e Trenta del secolo scorso.

Per essere concisi, mentre la paura dell’imprevisto e dell’incontrollabile attanaglia oramai le tradizionali società industriali avanzate e si riduce la copertura del cosiddetto Stato sociale, stiamo scoprendo che gli stati sono sempre meno sovrani e democratici e sempre più incapaci di rispondere singolarmente ed in gruppo alle sfide della modernità e dell’innovazione. Il politico come distribuzione di valori collegata alla utilizzazione tendenziale dell’uso della forza legittima, lungi dall’aver perso rilievo, viene considerato indispensabile, ma chi non è fornito di società civili coese e di istituzioni che siano capaci di agire in modo efficace di

* Relazione tenuta al convegno “Il Parlamento nell’evoluzione costituzionale nazionale ed europea”, Camera dei deputati , 6 ottobre 2011.

dover barattare in tutto o in parte valori, principi e organizzazione basilari del modello liberal-democratico.

Per evitare un simile *default* è opportuno riflettere sul passato, sui paradigmi che abbiamo utilizzato in precedenza, chiedendoci se gli stessi siano ancora utili ad interpretare il presente e a preparare il futuro.

In questo intervento affronterò in maniera sintetica sia il tema del ruolo attuale dell'istituzione politica statale, sia quello delle istituzioni democratiche, per concludere che il politico efficiente e la partecipazione regolata sono indispensabili per mantenere ed implementare i principi ed i valori di ordinamenti che si definiscono di democrazia pluralista e sociale.

2- Lo Stato nazionale tra globalizzazione e localismo

Tutti sembrano da tempo d'accordo: lo Stato nazionale è in crisi ed ha perso i caratteri che lo avevano reso tipico nel momento del suo splendore ottocentesco, frutto - d'altro canto - del percorso operato nei due secoli precedenti (Jouvenel, 1971). I due conflitti mondiali, la costruzione di mercati internazionali integrati in aree regionali forti, il crollo degli ordinamenti di socialismo reale, l'emergere (o il (ri)emergere) di nuovi soggetti economici e politici internazionali, la rivoluzione tecnologica, che ha reso volatili i mercati finanziari e difficili i controlli, sono alcuni dei fenomeni che vengono posti alla base del mutamento.

L'indebolimento della tradizionale struttura statale è verificabile sul campo sia sul lato esterno, sia su quello interno della sovranità. Le duplici tensioni cui essa è sottoposta sono state da tempo ribadite proprio da chi (Ferrajoli, 1995) tende a proporre un "costituzionalismo di diritto internazionale" capace di inverare il "sistema di norme internazionali caratterizzabili come *ius cogens*". D'altro canto c'è anche chi ha messo in evidenza come "(l)a nozione di sovranità si trov(i) a dover fare i conti con una realtà nella quale diverse proprietà tendono ormai ad essere qualificate come 'proprietà comune dell'umanità'" (Rodotà). Beni culturali e ambiente, ad es., non potrebbero essere più regolati da un "rapporto tra proprietà e sovranità chiuso nella logica nazionale", ponendo l'ipotesi di una fase contrattuale tra soggetti che sostituisca il "rapporto oggettivo con la terra" in attesa "di un possibile governo mondiale".

Anche trascurando la dimensione normativa connessa a simili posizioni, dalle stesse risaltano le tensioni interne ed esterne agli ordinamenti statuali contemporanei, che in alcuni ordinamenti "esemplari" come quelli belga e canadese, caratterizzati da un profilo plurietnico e dall'inserimento in mercati integrati (UE e NAFTA), possono mettere addirittura in pericolo la stessa esistenza delle singole unità statuali.

Ma i casi liminari valgono fino ad un certo punto. Nell'ambito più generale due sono le principali tesi che si contrappongono dagli anni '90. Da un lato chi pensa che Stato e sovranità siano concetti che non corrispondono più alla realtà della situazione; dall'altro chi considera che nonostante i cambiamenti si possano utilizzare questi strumenti in maniera opportuna.

Ad esempio già negli anni '90 v'era chi (Kenichi Ohmae) sosteneva che gli Stati nazionali erano in crisi, non riuscendo a controllare gli scambi e le valute né ad attivare sviluppo e occupazione. Essi sarebbero soggetti ad una duplice ed opposta tensione derivante dal sempre maggiore peso di aree di integrazione economica a livello più elevato (ad es. UE e NAFTA) e dalla presenza centrifuga di unità statuali tese allo sviluppo, che nel corso dell'ultimo ventennio si sono consolidate nel BRICS e nella sintomatica trasformazione del G8 in G20.

L'altra posizione è quella sostenuta da coloro che sostengono che (Hirst –Thompson, 1997) “(m)entre le funzioni di gestione dello Stato si sono modificate e, da vari punti di vista (specialmente quello della gestione macroeconomica nazionale), si sono considerevolmente indebolite, lo Stato continua a essere una istituzione di cardinale importanza, particolarmente in termini di creazione delle condizioni necessarie per un'efficiente governo internazionale”.

Essi, in sostanza, sostengono:

- che l'economia internazionale non si è ancora veramente globalizzata;
- che gli Stati, seppur indeboliti, rivestono ancora una funzione centrale come strumenti di legittimazione “dei meccanismi di gestione sovranazionali e subnazionali”;
- che gli Stati, pur limitati dai mercati e dai nuovi mezzi di comunicazione, mantengono il controllo territoriale della popolazione.

Simili tesi, in sostanza, si collegano con il mantenimento della sovranità ,ma anche con la sua relativizzazione. Per un simile indirizzo “(g)li Stati nazionali non andrebbero più visti come poteri ‘che governano’ e che, grazie all'autorità di cui sono investiti, possono imporre risultati che riguardano ogni aspetto della politica nell'ambito di un dato territorio, ma piuttosto come luoghi dai quali possono essere proposte, legittimate e controllate eventuali forme di gestione”. Ne viene fuori una struttura dei rapporti di potere ed istituzionali, in cui lo Stato nazionale non perde alcune delle sue caratteristiche essenziali, ma - nel mutamento di funzioni - mantiene un ruolo di snodo sia come “fonte primaria di norme vincolanti - la legge- nell'ambito di un dato territorio”, sia come snodo di rapporti internazionali e subnazionali. Si tratta in sostanza di una tesi che può essere ben rappresentata dalla metafora della rete che si sostituisce alla piramide.

3- Le sei tendenze della democrazia rappresentativa

Se questo è oramai il contesto stabilizzato, è necessario affrontare ora il secondo corno del problema, ovvero il tema della forma di regime democratica, cercando di privilegiare i caratteri comuni alle democrazie pluraliste (di antica e più recente formazione). All'interno delle stesse esistono, a mio avviso, perlomeno sei tendenze che debbono essere poste in primo piano e che evidenzio qui di seguito.

In primo luogo viene confermata la perdita anche formale di centralità delle tradizionali istituzioni rappresentative collegiali con la conseguente affermazione della personalizzazione della contesa nelle società di massa per la conquista di posizioni monocratiche.

In secondo luogo si evidenzia una crisi di rappresentatività del personale politico parlamentare a causa della complessità delle società civili e politiche, della trasformazione delle tradizionali fratture e della apparizione di nuove domande .

In terzo luogo, se i parlamenti sono stati superati –sulla base del processo di democratizzazione- dai partiti, anche questi hanno oramai da tempo perso capacità di articolare e ridurre la domanda politica in favore di individui e gruppi. Si verifica così una riqualificazione delle funzioni della rappresentanza parlamentare. Negli ordinamenti caratterizzati dalla applicazione della teoria funzionale della rappresentanza (con la formazione di esecutivi stabili sulla base di partiti e/o di leader) spesso vi è, addirittura, la certificazione che il personale politico parlamentare della maggioranza si è trasformato in lobbista nei confronti del proprio esecutivo. D'altro canto la teoria del *libero mandato* su cui poggia l'ideologia della *rappresentanza politica* come rapporto fiduciario tra rappresentante e rappresentato è sostanzialmente vanificata da normative elettorali che attribuiscono anche formalmente la responsabilità di nomina dei parlamentari agli organi che presentano le liste (in Italia ai segretari nazionali dei partiti o al Capo della coalizione per la Camera dei deputati).

In quarta istanza gli esecutivi assumono un ruolo privilegiato di rappresentanza delle domande provenienti dalla società civile e di collazione degli interessi. Sono gli esecutivi, dunque, che rappresentano direttamente il corpo elettorale e divengono il punto di riferimento degli interessi che devono essere rappresentati, esercitando la funzione principale nell'allocazione autoritativa delle risorse sul piano nazionale.

In quinto luogo altri soggetti non legittimati dal consenso elettorale esprimono una funzione di rappresentanza e di contrappeso. Ad organi tecnici, dotati di rappresentanza istituzionale,

viene attribuita una funzione di espressione di esigenze peculiari della società civile e di controllo, precedentemente attribuite a organi costituzionali prodotti della volontà popolare.

In sesto luogo il relativo svuotamento di competenze delle istituzioni statuali centrali causato da processi di devoluzione verso l'alto e verso il basso moltiplica i fenomeni prima citati, rafforzando il ruolo degli esecutivi, che hanno la possibilità di partecipare a decisioni da cui sono sostanzialmente esclusi gli organi legislativi, nonostante le recenti previsioni di compartecipazione .

Da questo quadro derivano evidenti pericoli per gli ordinamenti che si definiscono democratici. Essi si concentrano sostanzialmente in quattro punti principali :

a) nella diminuzione dell'incidenza del piano nazionale senza che vi sia una individuazione sicura di una alternativa dove i singoli cittadini come *demos* possano esprimere in maniera costante ed attiva la propria volontà elettiva e deliberativa;

b) nel crescente peso crematistico in politica, per cui l'attività nel settore dell'allocazione autoritativa delle risorse corrisponde sempre più ai rapporti di potere di fatto, con la conseguente delegittimazione dei fondamenti ideali del sistema;

c) nella mancanza di partecipazione, con la riduzione delle formazioni partitiche a mere macchine di potere ed elettorali e nella attribuzione di strumenti della domanda e del controllo popolare ad organi tecnici privi di legittimazione diretta;

d) nell'influenza dei mezzi di comunicazione di massa di tipo individualistico, con la conseguenza che il processo di decisione del *demos* viene fortemente influenzato dagli stessi e distorto da un'eventuale concentrazione in mano di operatori singoli o collettivi.

4- *Le quattro ipotesi*

Di fronte ad una simile situazione e all'illusione che l'applicazione della teoria funzionale della democrazia possa essere adottata in tutti i contesti e senza gli opportuni contrappesi, sono state presentate quattro differenti ipotesi come soluzioni alternative e/o concorrenti alla *rappresentanza in campo politico basata sul metodo elettivo*: la democrazia deliberativa, la democrazia elettronica, la democrazia di villaggio, la *rappresentanza istituzionale*.

Tutte queste strade presentano parzialità ed insufficienze. Inizio da quella più esterna ai principi della volontà popolare. Da parecchio tempo la sfiducia nella rappresentanza partitica e –ancor più quella fondata sull'investitura del singolo- hanno fatto propendere alcuni per il recupero di forme di rappresentanza istituzionale, considerate *neutrali rispetto agli interessi particolari*. Burocrazia, magistratura e autorità amministrative indipendenti costituirebbero un

contropotere (un elemento antagonistico direbbe il Romagnosi, teorico della competenza) necessario per riequilibrare le forme della personalizzazione del potere. E tuttavia l'utilizzazione di simili forme di rappresentanza pone evidenti problemi di compatibilità con i principi della forma di Stato e di regime degli ordinamenti di democrazia pluralista. Il rischio dello Stato amministrativo e dell'irresponsabilità si sposa con il pericolo della riscoperta di forme di dipendenza dei tecnici dall'autorità politica ancor più forte che nel passato. La democrazia deliberativa (un *mélange* tra Rawls e Habermas) costituisce un mero palliativo perché costituisce al massimo una forma di scrutinio approfondito delle decisioni da prendere, mentre la cosiddetta democrazia elettronica appare in realtà il tentativo di reintroduzione di un nuovo regime oligarchico con - da un lato - il miraggio della democrazia di villaggio ed un rifugio nel campus universitario. D'altro canto la sensazione che la regolarità del procedimento di votazione sia messa continuamente in gioco viene confermata da recenti e noti episodi a livello comparato.

I quattro aspetti or ora considerati confermano l'importanza fondamentale che negli ordinamenti democratici ha il tema delle votazioni e della loro correttezza e la necessità di mantenere alti standard in questo campo, anche per evitare i sempre presenti ed attuali pericoli del plebiscitarismo e del populismo sottolineati da Aron sulla base della riflessione classica. A questo si aggiungono i temi della democrazia multilivello e quello della democrazia infrapartitica. Il primo argomento costituisce il primo corno della crisi della rappresentanza in campo politico. In effetti, lo spostamento del centro di gravità della politica dal piano nazionale a quello sovranazionale dell'integrazione fino a quello locale comporta la riqualificazione degli strumenti della democrazia. La democrazia parlamentare degli ordinamenti nazionali, sfidata dalle spinte plebiscitarie e populiste, vede ridotto il ruolo dei parlamenti, verso il basso, dalla devoluzione subnazionale e, verso l'alto, da quella dell'integrazione.

La soluzione prospettata della democrazia multilivello sul piano europeo ricorda la costruzione althusiana e costituisce il tentativo di emarginare Hobbes, ma evidenzia anche la grande difficoltà di gestire il politico attraverso le molteplici rappresentanze dei collegi ed i pericoli della personalizzazione.

Il problema della rapidità di decisione e della sua legittimazione attraverso la garanzia procedimentale si ripresenta nuovamente. I filosofi del '700 direbbero la molla dell'esecutivo deve essere limitata e legittimata dai contropoteri che, sia a livello verticale che orizzontale, trovano nel *demos* e nell'opinione pubblica il punto di riferimento normativo principale. Anche in questa dimensione si pone, dunque, il tema irrisolto e sottovalutato della continua

verifica correttezza formale del procedimento di scelta e quello della selezione dei candidati a tutti i livelli anche attraverso gli strumenti della democrazia infrapartitica, campo cui si rivolge di nuovo la fatica di Sisifo della democrazia.

5- Conclusioni

A questo punto ritengo di poter pervenire ad alcune provvisorie osservazioni conclusive.

5.1- L'indebolimento della sovranità statale nella sua supposta assolutezza esterna ed interna, derivante dai paradigmi ottocenteschi che identificavano lo Stato con la politica e con il diritto, è dovuta da un lato ai fenomeni di internazionalizzazione dell'economia e allo sviluppo tecnologico, dall'altro all'esigenza etica di un controllo attraverso il diritto dei comportamenti degli Stati nel rispetto dei diritti umani. La conseguenza di una simile situazione è che la sovranità degli ordinamenti statuali appare sotto tiro sia sotto il profilo oggettivo che sotto quello della legittimità, ma persiste nell'ambito di interdipendenze sempre più complesse.

5.2- La costruzione di aree regionali integrate (per lo più concentrate nell'ambito degli Stati industrializzati) non risolve il problema classico dell'anarchia internazionale che per alcuni (penso a Huntington) assume aspetti di contrapposizione tra culture, mentre organizzazioni internazionali come l'ONU evidenziano tutte le difficoltà che si parano innanzi a progetti kantiani di costituzione di un governo mondiale attraverso il diritto.

5.3- Il fenomeno di integrazione regionale nell'area europea ha assunto, invece, una profondità ed una estensione che ricorda il processo di costruzione di assetti statuali federali, ma risulta insufficiente per quanto attiene efficacia, controlli e legittimazione. In un simile contesto le stesse interpretazioni sulle istituzioni comunitarie risultano ormai obsolete. Le analisi basate sulla natura di organizzazione internazionale dell'Unione europea non reggono più, mentre risulta sempre più evidente come esista un pericoloso *deficit* di efficacia e democraticità dell'Unione europea, cui corrispondono a livello nazionale istituzioni incapaci di decidere e controllare.

Se è vero ciò che si è osservato in precedenza, ne discende, per l'ambito europeo, la necessità di un vero e proprio salto di qualità istituzionale. In primo luogo si pone l'esigenza di istituire organi costituzionali chiaramente responsabili nei confronti della rappresentanza parlamentare al fine di porre rimedio al *deficit* di legittimità; in secondo luogo si deve operare una seria riarticolazione istituzionale interna alle singole unità nazionali al fine di adeguarle alla nuova situazione.

In questa prospettiva è un urgente un rilancio della prospettiva europea con l'assunzione di responsabilità da parte di coloro che ne formano attualmente l'asse. Le recenti e convergenti dichiarazioni di Wolfgang Schäuble e di Alain Jauppé sulla necessità di rafforzare le istituzioni europee confermano la consapevolezza degli *stakeholders* sui difetti che attanagliano il processo decisionale dell'Unione e che ne mettono in pericolo la costruzione. Le parole del ministro delle finanze tedesco mettono in evidenza anche le remore interne di tipo costituzionale e politico che finora hanno impedito di fare il necessario salto di qualità. Gli incubi evocati in precedenza di una implosione regionale da anni Trenta sulla base del fallimento del pilastro principale dell'Unione rappresentato dall'economia forse convincerà i soggetti responsabili della necessità di fare uno sforzo ulteriore. Altrimenti una crisi fatale percorrerà la costruzione europea dalla corona meridionale ed orientale fino al suo centro.