



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2019

SOVRANISMO O COSMOPOLITISMO: UNA CATTIVA OPPOSIZIONE

L'alleanza perversa tra sovranismi e liberismo

di LUIGI FERRAJOLI

**L'ALLEANZA PERVERSA
TRA SOVRANISMI E LIBERISMO**

di *Luigi Ferrajoli*
Professore emerito di Filosofia del Diritto
Università degli Studi «Roma Tre»

ABSTRACT

ITA

L'Autore si interroga sui rapporti tra sovranismi e liberismo. In particolare, si sofferma su tre aspetti: il ruolo delle misure antisociali; la funzione delle politiche isolazioniste; l'influenza del populismo e della sovranità dei mercati nella negazione della sovranità dei diritti.

EN

The Author wonders about the relationship between sovereigntist tendencies and liberalism. In particular, the essay focuses on three aspects: the role of antisocial measures; the function of isolationist policies; the role of populism and of market supremacy in the denial of the supremacy of fundamental rights.

L'ALLEANZA PERVERSA TRA SOVRANISMI E LIBERISMO

di Luigi Ferrajoli

SOMMARIO: 1. *Che cosa sono i sovranismi;* 2. *L'inganno populista. Tre nessi tra sovranismi e politiche liberiste;* 3. *Dalla sovranità degli Stati alla sovranità dei diritti;* 4. *La negazione populista della sovranità dei diritti;* 5. *Le alternative possibili.*

1. Che cosa sono i sovranismi

“Sovranismo” è un neologismo entrato di recente nel lessico del dibattito politico. Designa una specifica versione del nazionalismo legata al suo nesso con il populismo. Grosso modo si intende di solito, con questa espressione, la rivendicazione della sovranità nazionale e popolare contro la dipendenza della politica da vincoli internazionali e specificamente europei. Si tratta di una rivendicazione illusoria, nell'età della globalizzazione, e tuttavia avanzata con radicalità come la risposta più idonea a generare consenso anche tra i ceti più deboli, il cui crescente disagio è stato certamente provocato dalle politiche liberiste di restrizione dei diritti sociali e del lavoro promosse dalla globalizzazione dei mercati e sostanzialmente avallate dall'Unione europea.

A questa rivendicazione nazionalista i populismi, allorquando vanno al potere, come oggi in Italia, aggiungono un'intrinseca vocazione anti-rappresentativa e anti-costituzionale, proveniente da due perversioni ideologiche dell'idea di democrazia. La prima è l'identificazione dei vincitori delle elezioni con il popolo, degli eletti con gli elettori, della volontà del ceto politico con la volontà popolare, dei rappresentanti con i rappresentati. La seconda è la riduzione della democrazia all'onnipotenza della maggioranza governativa assunta quale espressione diretta della sovranità popolare, e quindi la negazione di quel tratto distintivo della democrazia costituzionale che è l'insieme dei limiti e dei vincoli sostanziali imposti dalla Costituzione alla legislazione e più in generale ai poteri politici. Questa tendenza dei rappresentanti a identificarsi con il popolo rappresentato e perciò a concepire

la sovranità popolare come la *loro* sovranità non è certo una novità, ma riflette una tentazione da sempre diffusa nel ceto politico. Come scrisse Benjamin Constant, «gli uomini di partito, per pure che siano le loro intenzioni, sono sempre restii a limitare la sovranità. Essi si considerano i suoi eredi presuntivi ed amministrano, anche nelle mani dei loro nemici, la loro proprietà futura»¹. Ma quella tendenza è non solo una tentazione, ma il tratto distintivo dei populistici, la cui concezione elementare della democrazia consiste nell'idea dell'assenza di limiti alla volontà popolare, a sua volta identificata con la *loro* volontà, e perciò nella rimozione di quella grande conquista del secolo scorso che è stata la subordinazione della politica ai diritti costituzionalmente stabiliti.

Di qui l'intolleranza populista sia per il pluralismo istituzionale, cioè per la separazione dei poteri, per le autorità tecniche e indipendenti e per i limiti e i vincoli imposti alla politica dai diritti e dai principi fondamentali costituzionalmente stabiliti, sia per il pluralismo politico, cioè per il confronto parlamentare, per le forze politiche di opposizioni e perfino per le critiche della libera stampa. Di qui la tendenza a configurare i diversi e i dissenzienti come nemici e a costruire la propria identità sulla base della loro negazione o persecuzione. Di qui l'inevitabile vocazione dei populismi sovranisti a trasformare la democrazia rappresentativa in quella che Michelangelo Bovero ha chiamato «autocrazia elettiva»². Sotto tutti questi aspetti, i sovranismi sono la versione reazionaria e di destra della protesta *no global*: la risposta anti-europeista e più ancora anti-globalista alla globalizzazione selvaggia dell'economia dei nostri tempi, connotata e alimentata dalla xenofobia, cioè dal rifiuto dello straniero e dall'idea di una sorta di autarchia politica, economica e culturale. Una risposta ingannevole, come cercherò ora di mostrare, dato che si rivela perfettamente funzionale all'odierno ordo-liberismo.

¹ B. CONSTANT, *Principi politici* (1818-1819), tr. it. a cura di U. Cerroni, Editori Riuniti, Roma, 1970, cap. I, p. 54.

² M. BOVERO, *Autocrazia elettiva*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2015.

2. L'inganno populista. Tre nessi tra sovranismi e politiche liberiste

L'inganno del populismo sovranista consiste nella sua perversa e paradossale alleanza con il liberismo: perversa a causa del suo duplice effetto, che è l'onnipotenza della politica nei confronti della società e la sua sostanziale impotenza nei confronti dei mercati; paradossale perché questa alleanza e i suoi effetti contraddicono radicalmente la critica che proprio i sovranismi rivolgono, a parole, a quella particolare forma di cosmopolitismo dimezzato – il cosmopolitismo dei soli mercati, e non anche della politica, del diritto e dei diritti – nella quale consiste l'odierna globalizzazione.

Identificherò tre nessi tra sovranismi e liberismo e tre aspetti di questa singolare alleanza al di là dell'apparente opposizione: il primo è il ruolo, funzionale ai sovranismi, svolto, nella trasformazione della struttura della società, dalle misure antisociali e contro il lavoro promosse dalle politiche liberiste; il secondo è il ruolo inverso, funzionale al liberismo, svolto, nella contestazione delle istituzioni sovranazionali, dalle politiche autarchiche e isolazioniste promosse dagli odierni sovranismi; il terzo è il ruolo, nella riduzione dei limiti e dei vincoli costituzionali, svolto congiuntamente dalla concezione populista della sovranità popolare e da quella liberista della sovranità dei mercati.

Il primo nesso, funzionale agli interessi dei sovranismi, consiste nella creazione, ad opera delle politiche liberiste, delle basi sociali dei populismi. Le politiche liberiste hanno demolito, con il diritto del lavoro e le sue garanzie, le vecchie forme di soggettività collettiva basate sull'uguaglianza e su lotte comuni per comuni diritti. Espressioni come movimento operaio e classe operaia sono andate fuori uso perché è venuta meno, con la moltiplicazione, la differenziazione e la precarizzazione dei rapporti di lavoro, l'uguaglianza nei diritti tra i lavoratori, i quali, anziché solidarizzare in lotte comuni, sono costretti a entrare in competizione tra loro. Simultaneamente sono cresciute, a seguito delle campagne populiste sulla sicurezza, paure, xenofobie e razzismi che grazie a una sorta di legittimazione incrociata valgono ad alimentare e sono a loro volta alimentati dalle politiche disumane contro i migranti, le quali stanno avvelenando la società e stanno abbassando il senso morale a livello di massa. Soprattutto, queste politiche stanno rifondando le soggettività collettive sulla comune ostilità ai differenti – i migranti, appunto – identificati come alieni, nemici, perico-

losi e tendenzialmente criminali. Si tratta di due processi tra loro complementari e convergenti che hanno prodotto un mutamento della struttura della società: la disgregazione delle vecchie soggettività sociali e politiche fondate sull'uguaglianza e sulla solidarietà e, per altro verso, la riaggregazione di nuove soggettività politiche collettive basate sulla difesa da supposte identità nemiche di supposte identità collettive – “prima gli italiani” – e sull'intolleranza e sul rifiuto delle differenze. Il secondo nesso tra sovranismo e liberismo è inverso al primo. Consiste nel ruolo, funzionale agli interessi dei grandi poteri economici e finanziari, svolto dalle culture e dalle pratiche politiche dei sovranismi e dei populismi. I movimenti sovranisti, con il loro antiglobalismo e il loro antieuropeismo, sono infatti le forze che massimamente si oppongono ai processi di integrazione europea e tanto più ai processi di integrazione globale, e perciò alla costruzione di una sfera pubblica all'altezza di quei nuovi sovrani assoluti, invisibili e irresponsabili nei quali si sono trasformati i mercati. Di qui l'opposizione all'Unione Europea, all'Onu e alle tante forme di accordo sovranazionale, le tentazioni dell'uscita dall'euro, le vocazioni all'isolazionismo politico e economico. È così che l'alleanza tra sovranismi e liberismo rischia di farci regredire al terribile primo Novecento. Allora furono le sovranità statali che trionfarono nelle loro forme terribili e micidiali: all'interno degli Stati tramite la distruzione della democrazia, dello stato di diritto, della separazione dei poteri e dei diritti fondamentali ad opera di regimi totalitari *legibus soluti*; all'esterno tramite i nazionalismi bellicisti e le tragedie delle guerre mondiali. Il costituzionalismo del secondo Novecento – con le sue costituzioni nazionali, con la Carta dell'Onu e con le carte sovranazionali dei diritti – fu la risposta, il “mai più” opposto a quegli orrori. Oggi i sovrani sono diversi: sono i mercati, cioè i poteri economici e finanziari, la cui sovranità assoluta è favorita proprio dall'illusoria sovranità rivendicata dai sovranisti in capo agli Stati nazionali. Il terzo nesso tra sovranismi e liberismo consiste nella comune insofferenza per limiti e vincoli costituzionali generata da un lato dall'ideologia sovranista e populista della volontà popolare incarnata dalla maggioranza come unica fonte di legittimazione politica e, dall'altro, dall'ideologia liberista del mercato come luogo delle libertà fondamentali che non ammettono limiti né controlli. Ma è chiaro che delle due sovranità, quella popolare e quella dei mercati, la seconda è destinata a prevalere sulla prima a causa dell'asimmetria tra il carattere globale dell'economia e della finanza e

il carattere prevalentemente statale della politica e del diritto. Depotenziamento della politica nei confronti dei mercati e sua rinnovata onnipotenza nei confronti delle persone e dei loro diritti avvengono simultaneamente, per il tramite della decostituzionalizzazione dei nostri sistemi politici. È in questo duplice processo che risiede la crisi sistemica che sta investendo le nostre democrazie: la sostituzione del governo politico e democratico dell'economia con il governo economico e ovviamente non democratico della politica. Per effetto di questo ribaltamento, non sono più i governi e i parlamenti che dettano regole all'economia, ma viceversa; non sono più gli Stati che garantiscono la concorrenza tra le imprese, ma sono le imprese che mettono in concorrenza gli Stati, privilegiando, per i loro investimenti, quelli nei quali si può massimamente sfruttare il lavoro, inquinare l'ambiente, evadere il fisco e corrompere i governi. Diritti umani, solidarietà e dignità della persona – gran parte del vocabolario costituzionale – sono del resto sconosciuti al linguaggio liberista come a quello populista.

3. Dalla sovranità degli Stati alla sovranità dei diritti

È questo l'inganno populista, la cui forza risiede nella generale inconsapevolezza della sua contraddizione con il "bene del popolo" sovrano declamato dalla propaganda. Gli esponenti degli odierni sovranismi – da Trump a Putin, da Erdogan a Bolsonaro, da Salvini a Orban – si presentano e si accreditano come anti-sistema, anti-casta, anti-*élites*, anti-libero mercato; mentre le loro culture e le loro politiche, allorquando vanno al potere, sono le più funzionali al rafforzamento del sistema esistente, delle sue disuguaglianze e delle sue discriminazioni, proprio in forza della valenza anti-costituzionale che riveste il primato da essi associato alla sovranità statale.

La storia della civiltà giuridica moderna, del resto, può essere letta come la storia di una lunga lotta contro la sovranità degli Stati³: dap-

³ «Il concetto di sovranità», scrisse HANS Kelsen quasi un secolo fa concludendo il suo libro sulla sovranità «deve essere radicalmente rimosso. È questa la rivoluzione della coscienza culturale di cui abbiamo per prima cosa bisogno!... Questo è il compito infinito che dev'essere posto ad ogni sforzo politico» (*Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto* [1920], trad. it. a cura di A. Carino, Giuffrè, Milano, 1989, § 65, p. 469).

prima contro la sovranità interna, attraverso la lenta costruzione dello stato di diritto, la soggezione alla legge e la separazione dei pubblici poteri e, infine, il costituzionalismo rigido del secondo dopoguerra; poi contro la sovranità esterna, con il divieto della guerra e la stipulazione dei diritti fondamentali nella Carta dell'Onu e nelle tante convenzioni sovranazionali dei diritti umani. Tutte le carte costituzionali del secondo dopoguerra, possiamo ben dire, equivalgono ad altrettante negazioni della sovranità, la cui assolutezza aveva prodotto le catastrofi della prima metà del Novecento: il suicidio della democrazia e dello stato di diritto all'interno, in Italia e in Germania e, all'esterno, l'esplosione della guerra più terribile della storia.

Certamente le odierne costituzioni avanzate, a cominciare dalla Costituzione italiana, parlano ancora di "sovranità": "la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione", dice il suo articolo 1. Ma cosa vuol dire una simile norma? Vuol dire non solo che l'esercizio della sovranità incontra i limiti di forma e di sostanza dettati dalla Costituzione. Vuol dire che l'appartenenza al popolo della sovranità – inteso "popolo" non già, in senso populista, come un tutto omogeneo e indifferenziato, bensì come l'insieme dei cittadini – equivale a due garanzie dello stato costituzionale di diritto, cioè della soggezione al diritto di qualunque potere, corrispondenti ad altrettanti significati di "sovranità popolare".

In un primo, letterale significato, infatti, dire che "la sovranità appartiene al popolo" o "risiede nel popolo" – come affermano non solo l'articolo 1 della Costituzione italiana, ma anche l'articolo 3 della Costituzione francese e l'articolo 1 della Costituzione spagnola⁴ – equivale a dire che essa appartiene al popolo e a nessun altro. In questo senso il principio della sovranità popolare è una *garanzia negativa*: vuol dire che la sovranità appartiene *soltanto* al popolo, sicché nessun

⁴ Il richiamo al "popolo" quale fondamento dei pubblici poteri è stabilito in gran parte delle costituzioni europee: art. 20, comma 1 della Legge Fondamentale tedesca, "Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo nelle elezioni e nei referendum e per mezzo di speciali organi del potere legislativo, del potere esecutivo e del potere giudiziario"; afferma l'art. 1 della Costituzione austriaca: "L'Austria è una Repubblica democratica. Il suo diritto emana dal popolo"; art. 1 della Costituzione portoghese: "Il Portogallo è una Repubblica sovrana, fondata sulla dignità della persona umana e sulla volontà popolare"; art. 1 commi 2 e 3 della Costituzione greca: "La sovranità popolare costituisce il fondamento della forma di governo. Tutti i poteri derivano dal popolo"; art. 2, comma 2 della Costituzione finlandese: "Il potere sovrano in Finlandia appartiene al popolo; il popolo è rappresentato dal Parlamento".

potere costituito – assemblea rappresentativa, maggioranza parlamentare o presidente eletto – può usurparla e appropriarsene. I principali avversari di questa garanzia negativa, si è visto, sono i populistici cosiddetti sovranisti, che hanno la tendenza a identificarsi con i rappresentati e quindi ad appropriarsi della loro sovranità. Ma è proprio il principio della sovranità popolare che smentisce questa pretesa, escludendo che possano esistere, nello stato costituzionale di diritto, poteri pubblici sovrani o *legibus soluti*.

C'è poi un secondo significato del principio della sovranità popolare che è implicato dal paradigma costituzionale. Poiché il popolo non è un macro-soggetto, ma l'insieme dei cittadini in carne ed ossa, la sovranità ad esso appartenente equivale altresì a una *garanzia positiva*, cioè alla somma di quei *frammenti di sovranità* che sono i poteri e i contropoteri nei quali consistono i diritti fondamentali – politici, civili, di libertà e sociali – di cui tutti e ciascuno siamo titolari. Tutti i diritti fondamentali, infatti, danno forme e contenuti alla “volontà popolare” quale somma delle volontà di ciascuno dei suoi membri: non solo i diritti politici, attraverso il cui esercizio viene manifestata la volontà politica di ciascuno, ma anche i diritti di libertà e i diritti sociali, dato che tale volontà non può manifestarsi autenticamente se non può esprimersi liberamente, e non può esprimersi liberamente senza essere presidiata dalle garanzie dei diritti sociali alla salute, alla sussistenza e soprattutto all'istruzione. La formula “la sovranità appartiene al popolo” vuole quindi dire, in questo secondo senso, che essa appartiene a tutti e a ciascun cittadino, equivalendo alla somma di quei poteri e contro-poteri di tutti che sono i diritti costituzionalmente stabiliti. Questi diritti, conseguentemente, non sono soltanto dei limiti al concreto esercizio della sovranità, ma ne sono altresì la sostanza democratica, dato che si riferiscono al popolo nel senso, ancor più concreto e pregnante della stessa rappresentanza politica, che sono attivati e goduti da tutti e da ciascuno dei suoi membri in carne ed ossa. Per questo ogni loro violazione è una lesione non solo delle persone che ne sono titolari, ma anche della sovranità popolare: che è precisamente il senso del famoso articolo 34 della Dichiarazione premessa alla Costituzione del 24 giugno 1793, secondo il quale “vi è oppressione contro il corpo

sociale quando uno solo dei suoi membri è oppresso” e “vi è oppressione contro ogni membro quando il corpo sociale è oppresso”⁵.

È così che l’uguaglianza nei diritti fondamentali stabiliti costituzionalmente vale a collocare tutte le persone al di sopra dell’intero artificio istituzionale, operando come sistema di limiti e vincoli a tutti i poteri costituiti e configurando tali poteri come strumenti della loro attuazione e garanzia. I diritti fondamentali, infatti, altro non sono che situazioni giuridiche: precisamente i significati espressi, in forma di norme, dalle disposizioni costituzionali. Dire che siamo titolari di diritti fondamentali costituzionalmente stabiliti equivale perciò a dire che siamo titolari delle norme costituzionali sostanziali nelle quali quei diritti fondamentali consistono. Stipulare un diritto fondamentale in norme costituzionali rigidamente sopraordinate a qualunque altra vuol dire renderli inviolabili e non negoziabili, cioè sottrarli, simultaneamente, all’arbitrio della decisione politica e alla disponibilità sul mercato. Vuol dire, in breve, affermarne la sovranità: la sovranità dei diritti fondamentali quali situazioni giuridiche normativamente sopraordinate a qualunque potere costituito.

4. La negazione populista della sovranità dei diritti

È precisamente la sovranità dei diritti nel senso suddetto che viene negata dalle culture politiche dei populismi al potere, caratterizzati dalla tendenza a identificarsi con il popolo sovrano e perciò ad appropriarsi della sovranità popolare come potestà assoluta.

È stato questo il senso e la portata della negazione da parte del Senato, il 20 marzo di quest’anno, dell’autorizzazione a procedere contro il ministro Matteo Salvini per il sequestro di 177 persone sulla nave Diciotti, richiesta dal Tribunale di Catania. Il ministro Salvini ha costruito il consenso popolare e la sua fortuna politica con l’ostentazione di misure tanto immorali quanto illegali: non solo la privazione della libertà per la quale è stato incriminato, ma anche la preordinata omissione di soccorso, la cosiddetta “chiusura dei porti” alle navi che soc-

⁵ Si ricordi anche il nesso tra “garanzia sociale” dei diritti, consistente nell’“azione di tutti” in loro difesa, e “sovranità nazionale” istituito dall’art. 23 della *Déclarations des droits* premessa alla Costituzione francese del 24.6.1793: “*La garantie social consiste dans l’action de tous pour assurer à chacun la jouissance et la conservation de ses droits; cette garantie repose sur la souveraineté National*”.

corrono i naufraghi, la violazione della convenzione di Amburgo sui salvataggi in mare e perfino delle norme del nostro Testo unico sull'immigrazione che vieta i respingimenti di quanti intendono chiedere asilo, delle donne incinte e dei minori non accompagnati.

Ebbene, quella negazione dell'autorizzazione a procedere non è stata motivata con la supposta esistenza, come nelle comuni autorizzazioni, di un qualche *fumus persecutionis* o comunque, come nel caso del famoso voto del Parlamento sulla minorenni Ruby nipote di Mubarak, con la tesi dell'inesistenza del reato contestato. In questi casi, con la negazione sia pure non credibile del reato, il vizio rendeva omaggio alla virtù. Al contrario, l'autorizzazione è stata negata in forza dell'aperta rivendicazione del reato – e ovviamente di tutte le altre violazioni dei diritti umani, passate e future – da parte dell'intero governo in nome di un “preminente interesse pubblico”. Non dimentichiamo che Salvini, quando ricevette l'avviso di garanzia, dichiarò che l'avrebbe appeso al muro come una medaglia.

Si è così dato vita a un precedente gravissimo, probabilmente – è sperabile – nell'inconsapevolezza generale. In forza dell'articolo 9 comma 3 della legge costituzionale n.1 del 16.1.1989 – rivelatosi una vera mina collocata sotto il nostro assetto costituzionale – l'autorizzazione a procedere è stata negata sulla base della “valutazione insindacabile” della “maggioranza assoluta” dei parlamentari, del cui sostegno i ministri godono per definizione, “che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico”. La legittimità formale di tale negazione nulla toglie alla sua gravità politica. Quel voto del Parlamento – dato da quanti hanno gridato fino a ieri “onestà” e “legalità” e che evidentemente considerano assai più grave un fatto di corruzione che l'omissione di soccorso e le stragi in mare di centinaia di migranti – ha infatti avallato due tesi, l'una di merito e l'altra di metodo, equivalenti entrambe alla negazione dello stato costituzionale di diritto: la prima è che è nell'interesse dello Stato la violazione dei diritti inviolabili dell'uomo e dei doveri di solidarietà stabiliti dalla nostra Costituzione e, più in generale, la commissione di reati contro la persona; la seconda è l'affermazione dell'insindacabilità della politica e del potere di governo come potere assoluto, e perciò l'archiviazione del sistema di limiti, di vincoli e di controlli di legalità nel quale risiedono la Costituzione e il costituzionalismo.

Ma è l'intero paradigma della democrazia costituzionale che viene oggi aggredito, in entrambe le sue dimensioni: nella sua dimensione formale o politica, messa in questione dall'anti-parlamentarismo, dall'attacco ai partiti, dall'illusione della democrazia diretta senza mediazioni organizzative, dall'insofferenza per la separazione dei poteri e in generale dall'incomprensione della complessità delle istituzioni democratiche, fatta di limiti e controlli, di equilibri e bilanciamenti tra pubblici poteri; e nella sua dimensione sostanziale o costituzionale, cioè nei limiti e nei vincoli imposti a tutti i poteri dai diritti fondamentali, parimenti negata dalle ideologie liberiste in nome della suprema libertà dei mercati e da quelle populiste in nome del primato della sovranità popolare identificata a sua volta con l'onnipotenza delle maggioranze elettorali. Il principale bersaglio dell'azione congiunta di populistici e liberisti è il principio di uguaglianza in ambedue i suoi significati: da un lato il valore e la pari dignità sociale di tutte le differenze, aggrediti dai sovranismi, dalla xenofobia e dai razzismi; dall'altro il disvalore delle eccessive disuguaglianze materiali, esplose in questi anni grazie alle politiche liberiste che hanno ridotto i diritti sociali e demolito i diritti dei lavoratori.

5. Le alternative possibili

Cosa è possibile fare contro questa deriva? La prima condizione di una risposta razionale a questa domanda è il rifiuto della tesi ideologica, ripetuta in questi anni da tutti governanti e da quanti li sostengono, che non esistono alternative alle politiche attuali. Le alternative ci sono e consistono nell'attuazione, tramite una rifondazione della politica e l'introduzione di idonee garanzie e istituzioni di garanzia, del progetto costituzionale dell'uguaglianza nei diritti fondamentali e di quello internazionale della pace e dell'universalismo dei diritti umani, l'uno e l'altro disegnati dalle nostre costituzioni, dalla Carta dell'Onu e dalle tante carte sovranazionali dei diritti.

La prima alternativa è la riattivazione dal basso della politica e della democrazia. È questa l'indicazione suggerita dall'articolo 49 della nostra Costituzione secondo il quale i cittadini "hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale". Questa norma ci dice due cose. La prima è che la democrazia politica non consiste semplicemente nel

consenso per questa o quella forza politica espresso dagli elettori al momento del voto, bensì nel fatto che i cittadini “concorrano” attivamente “a determinare la politica nazionale”. La seconda è che questa partecipazione attiva dei cittadini alla politica nazionale è possibile solo tramite partiti che non siano semplici macchine elettorali, bensì luoghi sociali radicati sul territorio, nei quali si formi con metodo democratico la volontà popolare e gli eletti siano chiamati a rispondere del loro operato.

Possiamo distinguere, su questa base, due modelli di rappresentanza corrispondenti a due modelli di democrazia: la *democrazia attiva*, basata sulla rappresentanza delle volontà, e la *democrazia passiva* basata sulla rappresentanza del consenso e, più spesso, del minor dissenso. La democrazia passiva è priva di mediazioni partitiche ed è perciò più esposta alle manipolazioni della demagogia attraverso la disinformazione e la propaganda. La democrazia attiva richiede invece la mediazione di luoghi sociali, quali sono i partiti, nei quali si formi la volontà popolare, che è altra cosa dalle volontà individuali dato che si forma attraverso il dibattito, il confronto e il compromesso in momenti e sedi di incontro collettivo. Senza questi luoghi viene meno il “diritto” dei cittadini di cui parla la nostra Costituzione, di “concorrere a determinare la politica nazionale”. Senza partiti, come ha insegnato Hans Kelsen, la democrazia non può funzionare⁶, ma degenera inevitabilmente in uno scontro tra capi e tra lobby e nella passivizzazione della società. Né bastano, quali luoghi di formazione della volontà politica e della selezione dei rappresentanti, i movimenti sociali di protesta e le associazioni di cittadinanza attiva, ovviamente essenziali quali luoghi e momenti della politicizzazione della società. Ciò che si richiede è l'organizzazione delle basi sociali della rappresentanza politica.

È sulla base di queste tesi che ho proposto da tempo una radicale riforma, o quanto meno un'auto-riforma dei partiti politici basata, oltre che sulle garanzie della democrazia interna, sulla separazione tra rap-

⁶ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), trad. it. di G. Melloni, in ID., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1981, cap. II, pp. 55-56: «La moderna democrazia si fonda interamente sui partiti politici... L'ostilità verso i partiti... significa una mal celata ostilità contro la democrazia». Per questo Kelsen propose di «dare ai partiti politici una base nella Costituzione, a dar loro uno statuto giuridico che risponda al ruolo che, in pratica, esercitano da gran tempo: quello di organi della formazione della volontà popolare» (ivi, p. 56).

presentanti e rappresentati quale condizione dello stesso rapporto di rappresentanza e di responsabilità politica⁷. I partiti non dovrebbero gestire direttamente la cosa pubblica. Dovrebbero, al contrario, essere organi della società, cioè i luoghi nei quali, attraverso la discussione e il confronto, si forma la volontà popolare e i rappresentanti vengono chiamati a rispondere del loro operato. Ovviamente i loro dirigenti sarebbero destinati ad essere eletti nelle istituzioni rappresentative. Ma in tal caso dovrebbero lasciare le loro cariche di partito ad altre persone chiamate ad orientarli e a controllarli. Solo così si garantirebbe la distinzione e l'alterità dei rappresentati rispetto ai rappresentanti che forma un presupposto essenziale sia della rappresentanza che della responsabilità politica.

La seconda alternativa consiste nell'allargamento del paradigma costituzionale oltre lo Stato. La sola risposta razionale all'odierna globalizzazione selvaggia non è infatti l'impossibile restaurazione delle sovranità statali, ma l'espansione del paradigma garantista a tutti i poteri, inclusi i poteri privati e quelli globali: lo sviluppo, in breve, di un costituzionalismo oltre lo Stato e perciò l'affermazione di un'effettiva garanzia della sovranità dei diritti a livello mondiale. L'espansione si richiede, precisamente, in quattro direzioni: verso un *costituzionalismo sociale* in aggiunta a quello liberale, tramite le garanzie dei diritti sociali anziché nelle forme burocratiche e paternalistiche dell'odierno stato sociale; verso un *costituzionalismo di diritto privato*, quale sistema di limiti e vincoli agli attuali poteri selvaggi dei mercati, in aggiunta a quello di diritto pubblico; verso un *costituzionalismo dei beni fondamentali*, dai beni comuni ai farmaci salva-vita e all'alimentazione di base, in aggiunta a quello dei diritti fondamentali; verso un *costituzionalismo sovranazionale* o di diritto internazionale in aggiunta a quello statale. Sono quattro espansioni dettate dalla logica stessa del costituzionalismo. La storia del costituzionalismo, del resto, è la storia di un progressivo allargamento della sfera dei diritti: dai diritti di libertà nelle prime Dichiarazioni dei diritti e nelle costituzioni ottocentesche, al diritto di sciopero e ai diritti sociali nelle costituzioni del secolo scorso, fino ai nuovi diritti alla pace, all'ambiente,

⁷ Ho argomentato più ampiamente queste tesi in *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, vol. I, § 14.8, pp. 190-192; in *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, in *Lo Stato*, n. 6/2016, pp. 11-33; in *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Mucchi, Modena, 2018, 4.1, pp. 55-58 e, da ultimo, in *Manifesto per l'uguaglianza*, II ed., Laterza, Roma-Bari, 2019, § 6.2, pp. 185-194.

all'informazione, all'acqua e all'alimentazione di base oggi rivendicati e ancora non tutti costituzionalizzati. Si è trattato di una storia sociale e politica, prima che teorica, dato che nessuno di questi diritti è mai calato dall'alto, ma tutti sono stati conquistati da movimenti rivoluzionari: le grandi rivoluzioni liberali americana e francese, poi i moti ottocenteschi in Europa per gli statuti, infine le lotte operaie, femministe, ecologiste e pacifiste del secolo scorso.

Purtroppo una simile espansione del costituzionalismo e della democrazia appare oggi sommamente improbabile a causa della miopia e dell'irresponsabilità dei governi. Ad essa si oppongono, oltre ai potenti interessi economici e alle ideologie falsamente sovraniste, due aporie della democrazia emerse con l'odierna globalizzazione. Le nostre democrazie rappresentative, essendo nate e tuttora ancorate agli Stati nazionali, sono vincolate ai tempi brevi, anzi brevissimi, delle competizioni elettorali, o peggio dei sondaggi, e agli spazi ristretti dei territori nazionali: tempi brevi e spazi angusti che evidentemente impediscono ai governi statali politiche all'altezza delle sfide e dei problemi globali. Quelli che ho chiamato "crimini di sistema" e che minacciano il futuro dell'umanità – la fame e le malattie non curate, le possibili esplosioni nucleari, le devastazioni ambientali⁸ – sono così ignorati dalle nostre opinioni pubbliche e dai governi nazionali e non entrano nella loro agenda politica, interamente legata ai ristretti orizzonti nazionali disegnati dalle vicende elettorali.

È invece precisamente questa espansione del paradigma costituzionale la sola risposta razionale che la politica e il diritto possono offrire ai crimini di sistema e alla conseguente crisi delle nostre democrazie. Due cose, infatti, sono certe. La prima riguarda l'alternativa di fronte alla quale è posta l'umanità. Oggi o si va avanti nel processo costituente, dapprima europeo e poi globale, basato sulla garanzia della pace e dei diritti vitali di tutti, oppure si va indietro, ma indietro in ma-

⁸ Ho proposto l'introduzione di questa figura di illeciti, consistenti in violazioni gravissime dei diritti umani e del diritto internazionale ma non trattabili penalmente perché carenti di tutti i requisiti garantisti del reato, dalla responsabilità personale alla determinatezza dell'azione e dell'evento, in L. FERRAJOLI, *Criminologia, crímenes globales y derecho penal. El debate epistemológico en la criminología contemporánea*, in *Critica penal y poder*, n.4/2013, ora in ID., *Escritos sobre derecho penal. Nacimiento, evolución y estado actual del garantismo penal*, coord. Nicolás Guzmán, Hammurabi, Buenos Aires, 2013, vol. II, §§ 4 e 5, pp. 470-477 e, da ultimo, in *Crimini di sistema e crisi dell'ordine internazionale*, in corso di pubblicazione in *Teoria politica*.

niera brutale e radicale. O si perviene all'integrazione costituzionale e all'unificazione politica dell'Europa, magari ad opera di un'Assemblea costituente europea, oppure si produce una disgregazione dell'Unione e un crollo delle nostre economie e delle nostre democrazie, a vantaggio dei tanti populismi che stanno crescendo in tutti i suoi Stati membri. O si impongono limiti, nell'interesse di tutti, allo sviluppo sregolato e selvaggio del capitalismo globale, oppure si va incontro a un futuro di ancor più catastrofici crimini di sistema: alle devastazioni ambientali conseguenti a uno sviluppo industriale ecologicamente insostenibile; alla minaccia nucleare in un mondo affollato di armi incomparabilmente più micidiali di quelli di qualunque epoca del passato; alla crescita esponenziale della disuguaglianza, della miseria e della fame, nonché del crimine organizzato e del terrorismo. Si aggiunga che, diversamente da tutte le altre tragedie passate della storia umana, le catastrofi prodotte da questi crimini di sistema sono in larga parte irreversibili. Per la prima volta nella storia c'è il pericolo che si acquisti la consapevolezza della necessità di cambiare strada e di far fronte a tali crimini quando sarà troppo tardi. Potremmo, in breve, non arrivare in tempo a formulare nuovi "mai più".

C'è poi una seconda certezza della quale occorre essere consapevoli: il carattere niente affatto utopistico, ma al contrario razionale e realistico del progetto costituzionale disegnato dalle tante carte dei diritti prodotte dal costituzionalismo novecentesco. Basterebbe una modesta redistribuzione della ricchezza a livello globale⁹ e lo sviluppo di una sfera pubblica all'altezza dei grandi poteri economici e finanziari per levare dalla miseria metà della popolazione mondiale e per porre termine o prevenire, nell'interesse di tutti, catastrofi planetarie. C'è d'altro canto una grande, positiva novità che è stata generata dalla necessità di proteggere i diritti e i beni fondamentali dai crimini di sistema e che consente una nota di ottimismo: l'interdipendenza crescente tra tutti i popoli della terra, idonea a generare una solidarietà senza precedenti tra tutti gli esseri umani e a rifondare la politica come politica interna del mondo. Per la prima volta nella storia esiste un interesse pubblico e generale assai più ampio e vitale di tutti i diversi in-

⁹ «La povertà nel mondo», ha scritto THOMAS POGGE, «è molto più grande, ma anche molto più piccola di quanto pensiamo... La sua eliminazione non richiederebbe più dell'1% del prodotto globale» (*Povertà mondiale e diritti umani. Responsabilità e riforme cosmopolite* [2008], trad. it. di D. Botti, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 304).

teressi pubblici del passato: l'interesse di tutti alla sopravvivenza dell'umanità e all'abitabilità del pianeta, che richiede urgentemente l'imposizione di limiti e controlli a tutti i poteri, sia politici che economici, a garanzia dei beni comuni e dei diritti fondamentali di tutti. L'alternativa, dobbiamo saperlo, è un futuro di regressione globale, segnato dalla crescita delle disuguaglianze, dei cataclismi, dei razzismi e delle paure e, insieme, della violenza, delle guerre, dei terrorismi e della generale insicurezza.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Adriana APOSTOLI
Paolo CARETTI
Lorenza CARLASSARE
Elisabetta CATELANI
Pietro CIARLO
Claudio DE FIORES
Michele DELLA MORTE
Alfonso DI GIOVINE
Mario DOGLIANI
Marco RUOTOLO
Aldo SANDULLI
Dian SCHEFOLD
Massimo VILLONE
Mauro VOLPI

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca
BASCHERINI, Marco **BETZU**,
Gaetano **BUCCI**, Roberto
CHERCHI, Giovanni **COINU**,
Andrea **DEFFENU**, Carlo
FERRAJOLI, Marco
GIAMPIERETTI, Antonio
IANNUZZI, Valeria **MARCEO**,
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**
PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura
RONCHETTI, Ilenia
RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,
Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,
Caterina **AMOROSI**, Alessandra
CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)