

# STORIADEL MONDO



Periodico telematico di Storia e Scienze Umane  
<http://www.storiadelmondo.com>  
Numero 94 (2022)

[Editoria.org](http://www.editoria.org)

in collaborazione con

Medioevo  
Italiano  
Project

Associazione Medioevo Italiano  
<http://www.medioevoitaliano.it/>



Società Internazionale per lo Studio dell'Adriatico nell'Età Medievale  
<http://www.sisaem.it/>

© Angelo Gambella 2017-22 - © Drengo srl 2002-2017 - Proprietà letteraria riservata  
Periodico telematico a carattere tecnico scientifico professionale  
Registrazione Tribunale di Roma autorizzazione n. 684/2002 del 10.12.2002  
Direttore responsabile: Roberta Fidanzia  
ISSN: 1721-0216  
Rivista con Comitato scientifico internazionale e referaggio anonimo (peer review)

Paolo Armellini

*Itinerari del federalismo. Tendenze, figure e prospettive*

## 1. Introduzione

In senso lato il federalismo viene comunemente inteso come la teoria politica che vede l'associazione e la creazione di entità sopranazionali come il mezzo più adeguato per assicurare la convivenza e la cooperazione solidale fra diverse realtà sociali, politiche ed istituzionali, delle quali occorre però salvaguardare l'autonomia<sup>1</sup>.

Il problema del rapporto tra democrazia tra le nazioni e nuovi assetti istituzionali globali di fronte all'estendersi contemporaneo della globalizzazione economica e il confronto fra le culture impone oggi il ripensamento della questione del federalismo come possibile risposta alla questione dei rapporti fra gli stati. Il punto di vista da cui vorremmo partire per una considerazione postmoderna del federalismo è quello per il quale, posto il processo irreversibile della globalizzazione, sia ancora possibile pensare il problema della forma di governo come un problema interno agli stati sovrani o non sia invece diventato centrale il tema della estensione della forma democratica di governo agli stati e alle popolazioni del mondo. Una tale riflessione s'impone soprattutto dopo la caduta del Muro di Berlino del 1989 e l'abbattimento delle Twin Towers di New York nell'11 settembre 2001, che sanciscono definitivamente la fine di un modello di relazioni internazionali il quale dalla pace di Westfalia alla fine della Seconda guerra mondiale si è strutturata attraverso trattati internazionali, i cui soggetti contraenti erano le collettività statali rappresentate dai legittimi sovrani. La questione è quindi se, per risolvere il problema della trasformazione di Stati autoritari e guerrafondai in nazioni capaci di garantire un sistema di diritti inviolabili all'interno degli Stati e rispettare le regole di confronto civile (l'apparizione ovunque di uno stato democratico)<sup>2</sup>, non sia necessario un modello diverso di pensiero per quanto riguarda i rapporti internazionali e la questione della sovranità, in relazione al problema della globalizzazione che si è enormemente accelerato negli ultimi decenni.

---

<sup>1</sup> Per un primo approccio cfr. J. Landkammer, *Federalismo*, voce di "Politica", vocabolario a cura di L. Ornaghi, Milano 1993, pp. 174-180; R. Fassà, *Federalismo*, voce di "Società internazionale", vocabolario a cura di F. Arnao e V.E. Parsi, Milano 1996, pp.161-173; G. Bognetti, *Il federalismo*, Torino 2001; L. Levi, *Il pensiero federalista*, Roma-Bari 2002; S. Ventura, *Il federalismo*, Bologna 2002. Per maggiori approfondimenti cfr. K. Wheare, *Del governo federale*, Milano 1949; W.H. Riker, *Federalism: Origin, Peration, Significance*, Boston 1964; M. Albertini, *Il federalismo*, Bologna 1979; E.A. Albertoni (a cura di), *Il federalismo nel pensiero politico e nelle istituzioni*, Milano 1995; A. Danese, *Il federalismo. Cenni storici e implicazioni politiche*, Roma 1995; G. Pasquino, *Lo Stato federale*, Milano 1996; D.J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Milano 1998; C. Malandrino, *Federalismo. Storia, idee e modelli*, Roma 1998; P. Armellini (a cura di), *Introduzione al pensiero federalista*, Roma 2005. Un'ottima antologia commentata si trova in B. Caruso-L.Cedroni (a cura di), *Federalismo. Antologia critica*, Roma 1995.

<sup>2</sup> Cfr. L. Bonanate, *Democrazia tra le nazioni*, Milano 2001. Si mette qui in evidenza la preferibilità della forma di Stato democratico dimostrata dalla drastica caduta delle guerre in atto (nell'89 erano 19 e nel '97 sono scese a 7), anche se rimane la questione di quanto dovrebbero rinunciare gli Stati opulenti a favore delle popolazioni indigenti al fine di favorire la diffusione della democrazia nei loro paesi.

## 2. Globalizzazione e democrazia tra le nazioni.

Col processo di globalizzazione<sup>3</sup> le concentrazioni industriali e finanziarie si sono avviate verso una forma di gigantismo delle imprese, che con la loro potenza sono ormai capaci di scombinare i rapporti di forza tra i poteri dell'economia e quelli degli stati. Il fatturato della General Motors è per esempio superiore al Pil della Danimarca, il fatturato della Toyota a quello del Portogallo, quello della Exxon a quello della Norvegia. Si ha oggi un movimento di circa 1500 miliardi di dollari al giorno, per cui molte imprese, grazie alla internazionalizzazione dei mercati e delle comunicazioni telematiche, che agiscono in tempo reale, sono molto più potenti di uno Stato ed enormi somme utilizzate dalla speculazione finanziaria sfuggono a qualsiasi tipo di controllo non solo statale. Ciò costituisce per Dahrendorf uno sbilanciamento nei poteri che si traduce in un pericolo per la democrazia e la libertà.

Al gigantismo delle imprese fa da contraltare la crescita di peso del sempre più piccolo, col passaggio dal modello produttivo fordista (caratterizzato dalla grande industria centrale e centripeto rispetto al territorio, verticalizzato nel senso che possiede al suo interno tutte le fasi produttive dalla materia prima al prodotto, organizzata tayloristicamente e scientificamente con mansioni ripetitive e di scarso contenuto e difficoltà, con produzione di massa per un mercato di massa) al modello postfordista, in cui l'impresa si fa forza non più centripeta ma centrifuga, si diffonde, si frammenta, quasi scompare sul territorio in forma di microimprese spesso solo formalmente autonome (nasce l'impresa subordinata e dipendente), dove si fanno pezzi consistenti delle lavorazioni prima svolte all'interno della grande fabbrica, per un mercato non più di massa, ma selezionato e soprattutto piccolo rispetto al passato. Quindi crescono imprese snelle e flessibili. La media e grande industria tendono a controllare, dimagrendo, ciò che altri producono. Le imprese non sono più sul territorio, ma è il territorio a farsi impresa; tutto il territorio è al lavoro, secondo uno schema reticolare e integrato, iperflessibile anche se molto stressato dal punto di vista sociale ed ambientale. Non esiste più la tradizionale distinzione di tempi di lavoro e tempi sociali, in virtù della proliferazione dei lavori atipici, in realtà sempre più tipici. Il territorio è divenuto luogo produttivo, spazio della competizione consumato inesorabilmente e ridotto a piattaforma del fare piuttosto che dell'essere sociale. Il territorio è sempre meno Stato-nazione (luogo della cittadinanza) e si fa sempre più impresa-paese (luogo economico della produzione che attrae più o meno capitali). La società non è più fisiologicamente intesa come sistema dialettico rispetto allo Stato, ma è sempre più patologicamente interpretata in senso organicistico rispetto all'economia, tanto da sovrapporsi ad essa. Lo Stato perde progressivamente ogni funzione politica, tende ad abbandonare la sua fisionomia tradizionale di luogo della sovranità, lasciando il posto alla concezione più flessibile del *lean government*, colla liberazione dei propri doveri sociali e col mero accompagnamento dei processi economici della globalizzazione, ritenuti come razionali e naturali. Lo Stato dovrebbe anche esso farsi più snello e più debole, impoverito com'è di strumenti di controllo di governo dell'economia.

Ora, proprio di fronte alla erosione del potere sovrano degli Stati si vede sempre più crescere la necessità di poteri globali non economici contrapposti alla diffusione di poteri territoriali deboli. Il sistema sorto con la pace di Westfalia nel 1648, basato su Stati sovrani indipendenti, si è protratto fino ai nostri giorni, anche se già la Guerra Fredda aveva fortemente limitato il potere degli Stati chiudendoli nei rispettivi campi d'appartenenza. La globalizzazione successiva alla caduta del Muro di Berlino mostra oggi che la loro sovranità è più formale che sostanziale. La erosione del rapporto ormai labile fra globale e locale, fra interno ed esterno ha imposto la

---

<sup>3</sup> Cfr. U. Beck, *La globalizzazione*, Roma 1995; V.E. Parsi, *Interesse nazionale e globalizzazione*, Milano 1998. Sulle questioni del mutamento del lavoro cfr. M. Revelli, *Oltre il Novecento. La politica, le ideologie e le insidie del lavoro*, Torino 2001.

riduzione se non la cancellazione del sistema del Welfare, che era responsabilità politica dello stato tenere attiva, risultando ormai così ridotta che l'economia si fa predominante rispetto alla politica, piegando la sovranità statale alle esigenze della competizione e indebolendo lo Stato nella sua capacità di controllo del territorio e delle relazioni con gli altri Stati. Ma essi continuano ad essere l'unico sistema di controllo di fronte all'enorme concentrazione di potere economico, tanto da risultare incapaci rispetto alla dialettica locale/globale di seguire i flussi di capitali e di ricchezze, di titoli di proprietà. Lo Stato posto sotto pressione viene bypassato dalla globalizzazione e per lo più ritenuto inefficiente per il controllo dei processi in atto. La globalizzazione appare come un grande contenitore che si espande col ritmo della spontaneità e della esuberanza (talvolta o spesso) irrazionale della novità.

Due sono le reazioni prevalenti: l'opposizione radicale di Seattle e Genova da parte del movimento no-global all'allargamento e alla apertura dei mercati oppure la chiusura comunitaria di singoli paesi restii ad accettare una limitazione della sovranità. Anche i più strenui sostenitori della "mano invisibile" sono dell'avviso che sia indispensabile alla crescita dell'economia un sistema di regole e di garanzie che rendano veramente possibili le vere decisioni libere, con la creazione, se non di un governo globale che potrebbe rappresentare la versione postmoderna del "grande dittatore", almeno di una *governance* mondiale capace di creare condizioni non di eliminazione della sovranità, ma della restituzione ad essa di nuovi contenuti, a livello locale per ampliare la ricchezza dei singoli paesi e dei singoli popoli. E' vero che la sovranità di essi è sempre più erosa dai processi economici globali, dalle tecnologie e dall'informazione, per cui c'è sempre meno autonomia rispetto a ciò che accade altrove. Ma allora è necessario estendere la democrazia anche alla vita internazionale attraverso la garanzia stabilita con un sistema internazionale pacifico e non conflittuale, il quale sappia sviluppare metodi di convivenza civile tra culture diverse, sistemi giuridici diversi, religioni spesso contrastanti. Problemi come l'ambiente, la sicurezza e la sopravvivenza del mondo esigono l'istituzione di una democrazia globale, poiché essi ormai si pongono al di là della competenza dei governi di determinati stati territoriali. Molti sono i governi autocratici che impongono il problema di una diversa rappresentanza politica, tenendo presente sia il diverso parere in essi della maggioranza sia le differenze che si trovano anche nei paesi democratici tra la posizione dei governi e quella della società civile.

L'altro grosso problema esploso con l'attentato alle Due Torri è costituito dal rapporto tra la modernità, giunta alla sua dimensione estenuata del postmoderno, e le civiltà altre rispetto all'Occidente. Qui la questione è più complessa ancora perché coinvolge il discorso sui diritti dei soggetti collettivi e delle loro culture e gerarchie di valore, che non necessariamente sono compatibili coi valori del costituzionalismo moderno (senza poter in sé escludere ciò). Ad esse va riconosciuto il diritto ad esistere senza il pericolo di un'astratta colonizzazione occidentale, pur nella speranza di una assimilazione differente di alcuni valori che rendano compatibili i rapporti fra le diverse culture all'interno delle garanzie costituzionali moderne. Non sono solo le difficoltà materiali a porre ostacoli per la sicurezza e la pace mondiali, ma anche valori simbolici, che costituendo il fondamento delle mentalità mutano con grande lentezza. La modernità non può rispondere affatto ai fondamentalismi che sacralizzano il passato con una ideologizzazione di un futuro tecnocratico, la quale offre di sé un'immagine avveniristica senza concretezza storica<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. C.T. Altan, *Le grandi religioni a confronto. L'età della globalizzazione*, Milano 2002.

### 3. Democrazia e federalismo.

Le questione da cui vorremmo partire è quella per cui i problemi della mondializzazione devono potere essere gestiti in base a criteri democratici attraverso una rappresentanza politica dei cittadini negli affari globali, tenendo conto che le unità politiche devono essere l'individuo ed i soggetti sociali in prima istanza e lo Stato solo in funzione di sussidiarietà nei confronti della società civile<sup>5</sup>. Occorre valutare quale unione di Stati si presti meglio a servire tali obiettivi.

#### 3.1 Il modello confederale.

Il modello confederale<sup>6</sup> è un'associazione di Stati sovrani che stringono tramite trattati vasti accordi su determinati questioni ed hanno lo scopo di prevenire le guerre e garantire la pace. Nel promuovere la democrazia interna, con la rimozione di conflitti internazionali che limitano la partecipazione politica interna, hanno un limite preciso nel principio di non interferenza sia per la confederazione che per i suoi singoli membri negli affari interni anche in caso di grave violazione dei diritti umani. Individui, minoranze e popoli hanno accesso qui soltanto alle istituzioni del proprio Stato e non a quelle confederali. Dal punto di vista del rapporto democratico tra Stati il modello confederale rispetta l'autonomia sovrana di essi, per cui Stati democratici e autocratici godono allo stesso tempo dei medesimi diritti.

Storicamente si può fare riferimento al pensiero del diritto delle genti, o diritto internazionale, che va da Grozio a Saint-Pierre<sup>7</sup>. Con Saint-Pierre nel pieno dell'assolutismo francese di Luigi XIV si pone la questione del rapporto fra potenza politica e militare e prosperità economica in Europa. Egli si chiede come mai sul fronte della politica estera, nonostante le guerre intraprese dal monarca, la sua politica di potenza abbia danneggiato le condizioni economico-sociali, i commerci, la cultura, e la prosperità francesi. Egli rimprovera all'espansionismo militare del re francese di non aver saputo individuare la finalità dello stabilirsi in Europa di un equilibrio favorevole alla supremazia della Francia. Solo una "polisinodia" (esercizio del potere attraverso una pluralità di consigli composti da magistrati, esperti, intellettuali e scienziati che l'oppositore aristocratico-liberale al regime auspicava al posto del dominio assoluto del re) avrebbe dato alla Francia una forma di governo più vantaggiosa oltre che più libera per il paese<sup>8</sup>. Egli abbozza fin dal 1710 un *Progetto per stabilire la pace perpetua fra i sovrani cristiani* (1729)<sup>9</sup>, con cui si colloca fra i maggiori sostenitori dell'ideale della pace perpetua vista come il valore fondante della convivenza dei popoli europei, cioè di un rinnovato *jus gentium*. Esso ha il carattere intenzionale di una riforma politico-giuridica di sapore confederalistico da perseguire con la istituzione di una società permanente dei principi d'Europa, per dirimere i conflitti interstatali e far rispettare le decisioni prese. Tale confederazione esclude una unione di tutti i popoli della terra, poiché il mondo intero possiede distanze impraticabili, per cui Asia ed Africa dovrebbero formare proprie confederazioni, con cui poi sia possibile collaborare. Egli pensa che la Russia non debba essere inclusa e che con la Turchia si debba stabilire solo un accordo.

---

<sup>5</sup> Sulla sussidiarietà cfr. Ch. Millon-Delsol, *Le principe de subsidiarité*, Paris 1993; R. Fassa, *Sussidiarietà*, voce di "Società internazionale", cit. pp. 470-477; M. Tringali, *Il principio di sussidiarietà. Tra Unione europea e Costituzione italiana*, in P. Armellini (a cura di), *Introduzione al pensiero federalista*, cit., pp. 115-148.

<sup>6</sup> Per la distinzione da noi adottata di modelli confederale, federale e cosmopolitico cfr. D. Archibugi, *Principi di democrazia cosmopolitica*, in D. Archibugi-D. Beetham, *Diritti umani e democrazia cosmopolitica*, Milano 1998. Per gli esempi storicamente rilevanti cfr. F. Voltaggio-D. Archibugi, *Introduzione a AA. VV., Filosofi per la pace*, a cura di F. Voltaggio-D. Archibugi, Roma 1992.

<sup>7</sup> Cfr. M.G. Melchionni, *Europa unita sogno dei saggi*, Venezia 2001, pp. 17-75; H. Mikkeli, *Europa. Storia di un'idea e di una identità*, Bologna 2002, pp. 39-59.

<sup>8</sup> Cfr. C.I. Castel de Saint-Pierre, *Discours sur la polisynodie*, Paris 1719.

<sup>9</sup> Cfr. C.I. Castel de Saint-Pierre, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* (1729), Paris 1986.

Seguendo schemi giusnaturalistici e contrattualistici, i principi risultano essere come gli uomini nello stato di natura, ove godono di una sovranità assoluta. Sono quindi in competizione fra loro, giudici della propria causa e puntano al soddisfacimento dei propri desideri condizionati solo dalla forza degli avversari. Non esiste un diritto superiore agli Stati e i contrasti non sono risolti da un magistrato imparziale. Senza sicurezza e in piena indipendenza essi sono in lotta perenne senza che un diritto delle genti possa efficacemente regolamentarla né arrestarla con i mezzi ordinari dei trattati. Il solo modo di superare tale conflittualità è di ricorrere ad un libero contratto fra eguali, sottoscritto possibilmente da tutti i sovrani europei, al fine di dare luogo ad una “società permanente che farebbe eseguire puntualmente le promesse, cioè le leggi imposte dagli stessi sovrani con i loro trattati, e nessuno può sottrarsi dall’ eseguire tali giuramenti e resistere impunemente con le armi alla società, e in tal modo non ci sarebbe più da temere nessuna guerra”<sup>10</sup>. Chi aderisce ad essa, rinuncia parzialmente alla propria libertà d’azione ottenendo in cambio la sicurezza derivante dal riconoscimento di tutti all’arbitrato perpetuo dell’alleanza. Saint-Pierre espone a questo punto cinque articoli fondamentali del trattato. La lega non deve intervenire nelle questioni interne dei paesi membri se non per aiutare i governanti a sedare le rivolte. Nel primo vi sono le finalità o effetti dell’unione: la difesa dalle guerre esterne, dalle guerre civili, conservazione dei propri Stati sovrani, la diminuzione delle spese militari che gravano enormemente sul bilancio, l’assicurazione dei commerci, il perfezionamento delle leggi e delle istituzioni, la risoluzione delle controversie, l’esecuzione pronta ed esatta dei futuri trattati e delle reciproche promesse (leggi imposte dai sovrani coi trattati). Nel secondo articolo si afferma la previsione che le spese comuni dell’alleanza saranno suddivise in proporzione alle entrate e alle uscite finanziarie degli Stati alleati. Nel terzo si sancisce non solo il solenne divieto del ricorso alle armi per dirimere le controversie presenti e future, ma anche l’idea di conciliare i conflitti mediante le decisioni di plenipotenziari riuniti in assemblea permanente che opera tramite la maggioranza di voti. Il quarto postula il congiunto uso delle forze dell’alleanza contro i principi contrari alla esecuzione dei giudizi e scoperti in preparativi bellici. Nel quinto viene istituito un congresso o senato perpetuo di plenipotenziari che a maggioranza di voti definiscono tutti gli articoli utili per procurare maggiore solidità, grandezza e altri vantaggi all’unione. Nulla è poi modificabile se non col consenso unanime. L’aspetto decisivo risulta essere quello per cui le dispute tra sovrani devono essere risolte attraverso un arbitrato, ma se questo dovesse fallire la lega dovrebbe imporre la propria decisione con una maggioranza dei tre quarti. La caratteristica saliente del piano di Saint-Pierre è la sua attenzione per il potere dei sovrani, la difesa dei cui interessi costituisce il primo degli obiettivi della lega, cui partecipano indifferentemente monarchie, principati e repubbliche. Ai popoli deve rimanere solo la possibilità di beneficiare indirettamente della situazione di pace voluta dai principi, finalmente convinti della follia della guerra<sup>11</sup>.

Il suo progetto è stato criticato da due suoi contemporanei, cioè Leibniz e Rousseau. Il primo<sup>12</sup>, sulla fine del Seicento, ha avuto in mente un progetto politico-religioso di riunione delle chiese che avrebbe dovuto superare le divisioni religiose che si sono opposte alla formazione di un blocco politico antifrancese comprendente la Spagna, il Papato, il Sacro romano impero e i principi tedeschi. Egli ha condotto trattative in molteplici direzioni (cattolicesimo gallicano, principi tedeschi e Bossuet), per affermare la prospettiva di un cristianesimo universale capace

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 175.

<sup>11</sup> Sul progetto di Saint-Pierre si veda Seroux d’Agincourt, *Exposé des projets de paix perpétuelle de l’abbé Saint-Pierre, de Bentham et de Kant*, Paris 1905; G. Derocque, *Le projet de paix perpétuelle de l’abbé Saint-Pierre comparé au pacte de la Société des nations*, Paris 1929; C. Curcio, *Introduzione a Saint-Pierre-Rousseau-Kant, Progetti per la pace perpetua*, Roma 1946; M.G. Bottaro Palumbo, *Ch. I. Castel de Saint-Pierre e la crisi della monarchia di Luigi XIV*, Genova 1983; G. A. Roggerone, *Saint-Pierre e Rousseau. Confederazione, democrazia e utopia*, Milano 1985.

<sup>12</sup> Cfr. G.W. Leibniz, *Scritti politici e di diritto naturale*, a cura di V. Mathieu, Torino 1965.

di porre in atto la pacificazione dell'Europa. La Chiesa avrebbe dovuto operare come un tribunale politico, con il Papa che, avendo la funzione di giudicare l'operato dei principi cristiani, estende sostanzialmente la propria giurisdizione sulle società civili, pur sapendo che il proprio ruolo religioso ed evangelico vada oltre tale giurisdizione, che anzi ne è a fondamento e giustificazione. Rispetto al progetto di Saint-Pierre, Leibniz, che lo ha potuto visionare in un momento di sconforto dell'abate francese, osserva però come esso sia contraddistinto da una certa irrealizzabilità, che lo rende inapplicabile per l'assenza di collaborazione degli imperatori e dei re, cui manca la volontà di liberarsi della guerra vista come la fonte di una infinità di mali. Rousseau invece, che viene incaricato da Diderot di stendere un *Estratto sulla pace perpetua* richiesto dalla famiglia dell'abate Saint-Pierre nel 1761, osserva già la mancanza di realismo nel suo progetto per le condizioni storiche del suo tempo, in cui alle nazioni fa difetto soprattutto un certo grado di democrazia interna che possa favorire la vita e gli interessi dei popoli piuttosto che quella dei principi. È interessante a questo proposito prendere in esame la critica di C.-H. de Saint-Simon, che nel 1814 pubblica dopo il Congresso di Vienna l'opuscolo sulla *Riorganizzazione della società europea*, in cui in antitesi alla politica della Restaurazione propone di ricostruire l'ordine internazionale sulla base del principio democratico. Osservato che la politica dell'equilibrio fra le potenze non ha fatto che produrre guerre, su Saint-Pierre afferma che è irrealizzabile un progetto di pace perpetua affidato ad accordi tra sovrani, poiché continueranno ad avere come orizzonte l'interesse particolare: "Sovrani che trattano insieme e plenipotenziari nominati dai contraenti e da essi revocabili possono avere altri punti di vista che quelli particolari e altro interesse che il loro interesse particolare?"<sup>13</sup>. L'alternativa è porsi dal punto di vista dell'interesse comune dei popoli europei, che esclude che il riferimento normale del pensiero politico sia solo lo Stato e la lotta per il potere in esso, per cui il problema della pace non è più affrontabile in termini di equilibrio internazionale, ma in quelli di un controllo popolare della politica internazionale attraverso la creazione di un governo sovranazionale. Già il medioevo aveva visto l'affermazione di un'Europa unita da comuni istituzioni, che però possedevano un carattere autoritario e gerarchico. Una volta che le istituzioni medioevali sono state gradualmente sostituite da altre fondate su principi del governo libero, si può pensare ad una unione di popoli. Rimane inevasa la questione relativa alle istituzioni politiche destinate a garantire, al di là del capriccio dei sovrani, la gestione federale del patto. Come si può procedere in armi per esempio contro quei membri che eventualmente si oppongano alle deliberazioni comuni e preparino la guerra, se non se hanno le forze necessarie?<sup>14</sup> Ciò non viene specificato da Saint-Pierre.

La democrazia globale è quindi strutturalmente fragile nel modello confederale, a causa della mancanza di forme di partecipazione degli individui alla politica internazionale. Inoltre i governi statali tendono a privilegiare le ragioni particolari delle nazioni e non gli interessi globali della confederazione. Sono assenti infine canali di comunicazione interstatali, ciò che arresta il processo di democratizzazione delle nazioni e tra le nazioni.

### 3.2 Il modello federale.

Questo è il modello che mette in atto principi e norme valide per tutti i membri dell'unione, come nel caso della Svizzera, degli Stati Uniti e della Germania<sup>15</sup>, i quali hanno col tempo

---

<sup>13</sup> C.-H. de Saint-Simon, *De la réorganisation de la société européenne* (con A. Thierry, 1814), in Id., *Œuvres*, vol. I, Paris 1966, p. 177. Cfr. C. Curcio, *Introduzione a Saint-Simon, Sogno d'una Europa felice*, Roma 1946; A. Saitta, *Dalla repubblica cristiana agli Stati uniti d'Europa. Sviluppo dell'idea pacifista in Francia nei secoli XVII-XIX*, Roma 1948; P. Brezzi, *Realtà e mito dell'Europa. Dall'antichità ai nostri giorni*, Roma 1950.

<sup>14</sup> Cfr. C. Malandrino, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma 1998, p. 35.

<sup>15</sup> Sulle maggiori costituzioni federali cfr. G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova 1993; S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna 1994; P. Armellini, *Modelli di Stato federale*, in Id. (a cura di), *Introduzione al pensiero federalista*, cit., pp. 149-180.

accentrato progressivamente i propri poteri partendo da una base confederale per giungere a diventare Stati su base costituzionale. Il problema della pace può per questo modello risolversi soltanto limitando fortemente la sovranità degli Stati e dando vita ad un processo di accentramento dei poteri, il quale conduce verso uno stato federale mondiale. La suddivisione mondiale in Stati è un'eredità solo storica. I valori e i diritti universali possono essere tutelati esclusivamente con la creazione di una istituzione politica sopranazionale e tendenzialmente universale. Il governo centrale ha l'autorità e i mezzi necessari per imporre il rispetto dei principi democratici su cui si fondano anche i singoli stati (vedi la guerra di secessione americana e l'abolizione della schiavitù). Il sistema federale presuppone l'esistenza di una unitarietà di norme. Ciò però pone il problema della sua conciliazione con le differenze culturali e antropologiche dei suoi soggetti partecipanti intesi come individui o comunità particolari (hanno una qualche ragione qui i comunitaristi, perché questo sistema produrrebbe una dispotica uniformità democratica tra le comunità dei popoli del mondo sulla base di una astratta equivalenza dei valori che le sostengono). Inoltre occorre osservare che ciò che ha consentito a diverse comunità di accettare una sovranità unitaria superiore è stato il pericolo costante di conflitti con l'esterno (vedi la Confederazione elvetica, il Paesi Bassi e gli Usa), che le costringe a federarsi per difendersi. Ma una volta risolto il problema di eventuali conflitti con paesi stranieri, quale senso avrebbe più tale unione?

Storicamente il modello federale più riuscito è quello americano, che è stato preparato dalla *Dichiarazione di indipendenza* del 4 luglio 1776, stesa da T. Jefferson, B. Franklin e J. Adams, in cui, seguendo idee contrattualistiche e giusnaturalistiche mutuata dall'illuminismo, si afferma che esiste un diritto naturale alla vita, alla libertà, al perseguimento della felicità; la sovranità appartiene al popolo; i cittadini sono eguali; c'è il diritto di resistenza e di rescissione del patto in caso di conclamata tirannide e di darsi conseguentemente governi solo col consenso dei governati. C'è stata l'esperienza delle carte coloniali e dei *covenants* alla origine delle prime costituzioni poste alla base di accordi di governo intercoloniali, che preconizzano la futura struttura federale<sup>16</sup>. Si avverte la esigenza nuova di scrivere un documento posto a garanzia della vita e dei diritti dei membri e della comunità rispetto al potere dello Stato, anche nel caso di una rappresentanza popolare nel Parlamento. Si pone poi il problema di una sovranità su più livelli e quello della separazione e del bilanciamento dei poteri.

La Federazione americana è stata preparata dagli *Articoli di confederazione e di unione perpetua* tra i primi tredici Stati nordamericani liberatisi con la guerra d'indipendenza dalla madre patria britannica, i quali hanno guidato dal luglio 1778 all'ottobre 1787 la vita istituzionale delle ex colonie britanniche, al cui interno occorre registrare la voce del democratico Jefferson, vicino alle comunità rurali del Sud (Virginia), e dei suoi seguaci antifederalisti R. Henry-Lee e G. Mason, che sostengono essere il federalismo una minaccia non solo per l'autonomia degli Stati, ma anche per la linea democratico-sociale dell'Unione. Con la Convenzione di Filadelfia (maggio-ottobre 1787) 55 delegati degli Stati membri della Confederazione hanno dato luogo ad una Costituzione tuttora in vigore, la quale ha posto in atto la creazione di uno Stato federale. Essa prevede la divisione e il bilanciamento dei poteri attraverso un controllo reciproco e l'affermazione di una doppia sovranità cui devono obbedire i cittadini secondo le rispettive competenze. L'Unione è una grande repubblica presidenziale che confuta la credenza – già

---

<sup>16</sup> Cfr. A. Garosci, *Il pensiero politico degli autori del Federalist*, Milano 1954; G. Ambrosini, *Introduzione a Hamilton-Jay-Madison, Il Federalista*, Pisa 1955; Ch. Beard, *L'interpretazione economica della Costituzione degli Stati Uniti* (1913), Milano 1956; T. Bonazzi, *Il sacro esperimento*, Bologna 1970; Id., *Le motivazioni etiche alle origini della democrazia moderna: il caso statunitense*, in G. Galeazzi (a cura di), *Valori morali e democrazia*, Milano 1986, pp. 38-81; M. Walzer, *Esodo e Rivoluzione*, Milano 1986; N. Matteucci, *La Rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Bologna 1987; T. Bonazzi, (a cura di), *La Costituzione statunitense e il suo significato odierno*, Bologna 1988; T. Bonazzi, *Una logica della modernità politica europea: dall'Inghilterra agli Stati Uniti*, in C. Galli (a cura di), *Logiche e crisi della modernità*, Bologna 1991, pp. 213-243.



superata dall'idea montesquieviana di una repubblica federativa – secondo cui la forma repubblicana sia adatta solo alle piccole città-stato o a Stati di piccole dimensioni. Si ha invece in America un grande Stato repubblicano a base federale, venuto fuori da diverse esigenze, che trovano soluzione nella complessa articolazione degli organi costituzionali, nell'equilibrio dei loro poteri e delle loro competenze, nel loro articolato bilanciamento e nell'originale meccanismo di revisione legislativa e costituzionale mediante la giurisdizione (*judicial review*). Il potere legislativo è formato dal Congresso, eletto a suffragio universale e diviso dai due rami, la Camera dei rappresentanti, composta in modo proporzionale al numero degli abitanti degli Stati attraverso un sistema elettorale uninominale maggioritario, e il Senato, formato in modo omogeneo con la nomina da parte degli Stati di due senatori a prescindere dalla loro vastità e dalla quantità della loro popolazione (successivamente con l'elezione di due candidati al Senato nei due seggi disponibili egualmente per ogni Stato). La bipartizione risolve le difficoltà di contemperare le pretese degli Stati grandi e piccoli ad avere una presenza legittima ed equa negli organi federali. Il potere esecutivo appartiene al Capo dello Stato, che è il Presidente della Repubblica eletto dal popolo attraverso i grandi elettori; egli personifica l'unità nazionale, firma le leggi approvate dal Congresso (e con le sue raccomandazioni partecipa all'iniziativa legislativa); può porre il proprio veto alle stesse leggi, che poi potranno essere approvate solo con due terzi del Congresso; egli è Capo dell'esecutivo e può nominare i nove giudici vitalizi della Corte Suprema. Questa è l'organo della tutela costituzionale del potere giudiziario, che è in mano alla magistratura federale; essa è designata a decidere in merito a conflitti eventuali fra Stati, fra questi e l'Unione e sulla legittimità delle leggi, su richiesta sia dei cittadini sia dallo stesso potere legislativo.

Col *Federalista* del 1788 Hamilton, Jay e Madison<sup>17</sup> hanno inteso perorare la causa dell'Unione federale presso i parlamenti dei vari Stati che hanno dovuto separatamente approvarla. Essa è stata promulgata da undici Stati e poi è stata estesa agli altri due. Questi sono stati gli argomenti principali: nel decennio 1777-87 il debole assetto confederale ha fatto emergere dei conflitti fra i nuovi Stati e tra l'organo di coordinamento confederale e gli Stati stessi; armonia e rapporti pacifici non sono stati garantiti dalla tradizione comune di autogoverno, dal senso di democrazia, dalla lingua comune, dalla somiglianza degli ordinamenti, dei costumi, della cultura; i rapporti tendono ad invelenirsi, c'è il continuo pericolo di scoppio di insurrezioni e di guerre per i confini; ci sono continue liti commerciali e territoriali e diatribe sulla partecipazione agli oneri comuni. C'è soprattutto l'impossibilità di stabilire imposte federali, avviare un rapporto diretto coi cittadini da un punto di vista fiscale, intervenire con forze proprie nella risoluzione dei conflitti anche imponendo soluzioni non gradite ai singoli Stati membri. Sulla scorta della lezione pessimista del realismo politico machiavelliano e hobbesiano, sulla base altresì della conoscenza della teoria della Ragion di stato e con la considerazione spregiudicata della storia delle guerre europee, Hamilton ha mostrato i pericoli della confederazione: dissoluzione dell'unione, creazione di eserciti permanenti, nuove tirannidi, fine del sogno americano. Si sono profilati sia la posizione unitaria tendente alla creazione di un forte potere centrale sia la posizione pluralista dei sostenitori della libertà di azione degli Stati. Si è arrivati pragmaticamente al compromesso che ha promulgato la nuova Costituzione, entrata in vigore nel 1789, venendosi con ciò a formare lo Stato federale degli Stati Uniti d'America.

---

<sup>17</sup> Cfr. Hamilton-Jay-Madison, *Il Federalista*, con *Introduzione* di L. Levi, commenti e cura di G. Negri e M. d'Addio, Bologna 1997; E.P. Douglas, *Ribelli democratici nella rivoluzione americana*, Milano 1963; AA. VV., *Il Federalista: 200 anni dopo*, a cura di G. Negri, Bologna 1988; O. Bergamini, *Breve storia del federalismo americano*, Milano 1996; S.M. Griffin, *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, Bologna 2003; M. Teodori, *Storia degli Stati Uniti e il sistema politico americano*, Roma 2004. Per un quadro tanto sintetico quanto efficace cfr. M. d'Addio, *La Rivoluzione americana e la formazione degli Stati Uniti. "Il Federalista"*, in Id., *Storia delle dottrine politiche*, Genova 1992, vol. II, cap. 4, pp. 57-69.

In primo luogo viene combattuto e superato il dogma dell'assolutezza, dell'unicità e dell'indivisibilità della sovranità statale. Essa è infatti condivisa dagli Stati membri e dalla Federazione, la quale stabilisce coi cittadini rapporti diretti. La nazione che nasce direttamente dai cittadini vede incarnato il proprio sentimento patriottico nella Unione federale. Il rapporto diretto coi cittadini le consente il ricorso ad una tassazione che salva la sopravvivenza degli apparati federali dall'incostanza del precedente gettito dei singoli Stati nell'erario della Confederazione, che è stato un semplice patto transitorio finalizzato al raggiungimento di limitati obiettivi, senza che sia venuta mai messa in questione la sovranità dei soggetti statali contraenti, veri decisori fino ad allora delle politiche e delle scelte. La Federazione è invece agli occhi dei tre teorici la formazione di un comune livello statale superiore realizzato con la rinuncia parziale della sovranità degli Stati membri; essa ha una sua politica e una sua strategia indipendente da essi, anche se è mirata alla salvaguardia della loro autonomia. L'equilibrio tra la sovranità federale e quella degli Stati, che godono di un completo autogoverno assicurato dalle costituzioni federale e dagli statuti propri, è conseguita tramite una ripartizione delle materie di competenza. Agli Stati rimane la cura degli affari interni, mentre alla Federazione sono delegate le relazioni e i trattati internazionali, con rilievo speciale del Presidente in fase esecutiva e del Senato in fase di dibattito e di ratifica delle decisioni. Alla Federazione spettano ancora le politiche di coordinamento economico e sociale afferenti ai rapporti comuni tra le singole realtà, con attribuzione per esempio delle leggi fiscali alla Camera dei rappresentanti, nonché tutte le decisioni necessarie ad evitare sovrapposizioni o contrapposizioni esplosive e destinate procurare un armonico sviluppo delle parti e del tutto nella libertà e nel diritto, donde il ruolo della Corte suprema definita la cittadella della giustizia e della sicurezza di tutti. Questo passo scritto da Hamilton illustra bene tale aspetto: "L'interpretazione delle leggi è compito preciso e specifico delle Corti. La Costituzione è una legge fondamentale: spetta a loro precisarne i veri significati (...) Qualora dovesse verificarsi discordanza insanabile tra la legge costituzionale e quella ordinaria, si dovrà dar preferenza a quella verso cui siamo legati da obblighi maggiori: in altre parole alla legge ordinaria si dovrà preferire la Costituzione"; per questo motivo "le Corti di giustizia dovranno essere riguardate come i baluardi di una costituzione rigida contro i possibili soprusi legislativi (...) l'autonomia dei giudici è parimenti necessaria a salvaguardare la Costituzione e i diritti degli individui (...) contro atteggiamenti faziosi della comunità"<sup>18</sup>. La Costituzione americana ha respinto il sistema della democrazia a partecipazione diretta sulla base della convinzione che i rappresentanti eletti sono in grado di giudicare gli interessi generali del paese. La democrazia egualitaria a partecipazione diretta può dare luogo a lotte di fazioni, mentre quella a rappresentanza evita tanto il conflitto violento delle parti quanto l'oppressione del potere assoluto. Col sistema rappresentativo la repubblica democratica si può estendere su grandi territori che saranno riuniti in forma federativa. Il cittadino, per assicurarsi la libertà contro l'assolutismo del potere centrale, può gettarsi dalla parte o del governo centrale o del governo federale. I rappresentanti del popolo riuniti in assemblea possono pensare di essere il popolo stesso; d'altra parte la divisione dei poteri impedisce ai rappresentanti d'invadere il campo del potere esecutivo e del potere giudiziario. I rappresentanti in una repubblica sono scelti dal popolo e non in nome del popolo<sup>19</sup>. Il pericolo di fazioni che si impadroniscono della maggioranza è individuato da Madison come quello più pericoloso: "se la maggioranza fa parte di una fazione, gli istituti del governo popolare le permettono di sacrificare il pubblico interesse e il bene degli altri cittadini alla propria passione o interesse dominante"<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> *Il Federalista*, cit., n. 78.

<sup>19</sup> *Sul sistema rappresentativo americano cfr. L. Cedroni, Il discorso politico americano, in Id., Il lessico della rappresentanza politica, Soveria Mannelli 1996, pp. 139-208.*

<sup>20</sup> *Il Federalista*, cit., p. n. 10., p. 94.

Nell'arco di due secoli le proposte di mutamento costituzionale sono state limitate al numero di ventisei emendamenti. Grazie alla mediazione di Madison già nel 1791 ne sono stati proposti e approvati i primi dieci raccolti nel *Bill of Rights*, su pressione di Jefferson: esso è una sorta di dichiarazione dei diritti degli individui e del popolo<sup>21</sup>. Vi sono sanciti le libertà civili, politiche, religiose, la facoltà di tenere e portare armi, la proprietà privata, il diritto alla protezione nei processi; è altresì riconosciuta agli Stati, ovvero al popolo dell'Unione (decimo emendamento), la riserva dei poteri non espressamente delegati dalla Costituzione alla Federazione. Di particolare importanza storica appare il tredicesimo emendamento approvato nel 1865, che proclama la fine della schiavitù negli Stati Uniti d'America. Si è formato il modello costituzionale di una federazione che prevede un doppio livello di sovranità, quello dello Stato federale e quello degli Stati membri, dotati di poteri di eguale valore, distinti ed esclusivi, o secondo il principio del Wheare: il governo federale "esiste allorché i poteri di governo di una comunità sono sostanzialmente divisi in base al principio della esistenza di una distinta autorità indipendente, competente per l'intero paese riguardo a talune materie, e altre autorità regionali per le rimanenti, entrambe coordinate tra loro e non subordinate nell'ambito della loro sfera d'azione"<sup>22</sup>.

Tornando al problema di una democrazia globale dal punto di vista federalistico, occorre osservare che invece di affrontare i problemi globali in base a principi democratici, un potere federale centrale tende ad affrontarli a scapito dei diritti delle minoranze e delle singole comunità. Ciò corrisponde a quanto ha avvertito già A. Tocqueville nell'epoca della democrazia jacksoniana, il quale, pur essendo un estimatore dello sviluppo impresso alla democrazia dall'assetto costituzionale americano, nella *Democrazia in America* ha già nel 1840<sup>23</sup> notato come la tirannia delle maggioranze ed il conformismo sociale siano il male delle moderne democrazie, che per questo devono maturare in sé una serie di antidoti verso il nuovo dispotismo manifestantesi non con l'uso della forza bruta della repressione fisica ma con quello più sottile e penetrante del controllo delle coscienze eterodirette. Infatti nelle società americana come in tutte le democrazie postrivoluzionarie gli individui presi isolatamente sono incapaci di opporsi ad un potere paternalistico e tutelare, che tende a controllare la vita di ciascuno attraverso una capillare e pervasiva diffusione di modelli di comportamenti omogenei con i quali poi è più facile governare. Tocqueville sa che il corso della storia è ineluttabilmente destinato a vedere ovunque la vittoria della democrazia sul piano civile e istituzionale, creando un nuovo tipo di uomo, che per questo non è necessariamente diventato più buono e ormai capace di seguire la legge e infallibilmente realizzare in quanto cittadino il bene comune, perché accanto a nuove virtù determinate dalla eguaglianza delle opportunità vi sono nuovi vizi contraddistinti dall'esaurirsi dell'uomo nella propria dimensione borghese volto alla ricerca di un benessere materiale individuale e dedito solo all'accumulazione di ricchezze in un orizzonte secolarizzato privo ormai di una dimensione trascendente. In questa condizione la vita di ciascuno diventa sempre più atrofizzata e funzionale al volere del potere di turno, che, imponendo modelli unici di pensiero e abiti consolidati di condotta, non trova dei contropoteri adeguati alla sua forza. Ad individui isolati e impotenti di fronte a tale potere tutelare Tocqueville vuole opporre la capacità degli uomini di associarsi sul piano culturale, sociale e religioso per costruire dei gruppi di pressione con cui condizionare efficacemente l'azione di governo e della burocrazia centralizzatrice. Le comunità, i corpi intermedi, i comuni e le province, le chiese e le associazioni culturali sono quindi per lui il controveleno alla tendenza del potere a diventare universalmente dispotico,

---

<sup>21</sup> Sulle posizioni degli antifederalisti cfr. H.J. Storing (ed), *The Complete Antifederalist*, 6 voll., Chicago 1981.

<sup>22</sup> K.C. Wheare, *Del governo federale* (1945), Milano 1949, p. 26.

<sup>23</sup> Cfr. A. de Tocqueville, *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Milano 1995; su Tocqueville cfr.: A.M. Battista, *Studi su Tocqueville*, Firenze 1989; A. Jardin, *Alexis de Tocqueville 1805-1859*, Milano 1994; N. Matteucci, *Alexis de Tocqueville. Tre esercizi di lettura*, Bologna 1990; M. Tesini, *Tocqueville tra destra e sinistra*, Roma 1997.

anche se nelle forme melliflue e penetranti del controllo dell'opinione pubblica attraverso i media, la cultura e la educazione.

Non è poi da dimenticare la lezione di un grande costituzionalista americano del XIX secolo J.C. Calhoun (1782-1850)<sup>24</sup>, il quale ha osservato che il nuovo rischio di tale governo democratico è che, essendo formato dalla giustapposizione di una maggioranza di forze eterogenee come sono le minoranze, si impone un potere tecnocratico. Egli con spirito jeffersoniano ha negato che la federazione incarni un concetto di nazionalità che si sovrapponga ai caratteri nazionali dei singoli Stati, tanto che, consapevole dell'istanze centripete del federalismo, si propone di ribadire la originaria sovranità e i diritti degli Stati membri.

### 3.3 Il modello cosmopolitico.

Il modello di democrazia cosmopolitica è quello legato al progetto di una unione di Stati intermedio tra confederale e federale. Non ci sono esperienze storico-costituzionali significative di democrazia, ma solo approssimazione ad essa, come l'Unione europea, la quale è qualcosa di più di una semplice confederazione senza aver raggiunto un sistema federale. Su scala planetaria non è desiderabile andar oltre un determinato livello di accentramento, che non vuole essere un passo transitorio verso un sistema federale, ma soltanto una organizzazione permanente. Cosmopolitico indica uno stato di *governance* la quale implica una certa limitazione alla sovranità senza costituire essa stessa uno Stato, dovendo coesistere con essa scavalcandola solo in certe sfere. Il modello cosmopolitico tende a sviluppare la democrazia interna delle nazioni, tra Stati e a livello globale, proponendo di integrare le funzioni degli Stati esistenti con nuove istituzioni fondate sui cittadini del mondo incaricate di gestire questioni di rilevanza globale così come d'interferire all'interno degli Stati nel caso di violazione dei diritti umani. Si devono individuare le aree in cui i cittadini devono avere determinati diritti e doveri in qualità di cittadini del pianeta in contrapposizione ai diritti-doveri del cittadino dello Stato. Si presuppone così la esistenza di diritti umani universali protetti dagli Stati. Le questioni cosmopolitiche riguardano la sopravvivenza dell'uomo e del suo ambiente e tutto ciò che attraversa le frontiere, per i quali i cittadini del mondo contraggono doveri che permettono alle istituzioni globali di svolgere un ruolo di sostituzione temporanea, di sussidiarietà o di sostituzione nei confronti di Stati che non possono adempiere al ruolo richiesto in certe materie. Anche in questo caso l'idea di sovranità viene profondamente trasformata, poiché è preservata dagli Stati contro l'interferenza di altri, ma legalmente è erosa dal trasferimento di funzioni a organizzazioni intergovernative e non governative. La sovranità erosa è così diventata meno dogmatica rispetto al concetto tradizionale di essa. L'approccio funzionale propone di giungere a una erosione *de facto* della sovranità come conseguenza di un processo spontaneo e non diretto da un progetto politico generale. Il pacifismo giuridico punta invece ad un trasferimento *de jure* delle competenze dei governi statali ad autorità sopranazionali, creando un quadro di riferimento normativo unitario. L'esperienza di questi cinquant'anni ha mostrato che la limitazione della sovranità deve avvenire congiuntamente *de jure* e *de facto*. Da una parte abbiamo visto l'erosione della sovranità col trasferimento di competenze a istituzioni non statali che rispondono a criteri funzionali. Ma tra esse ci sono anche istituzioni non legittimamente democratiche, come il mercato mondiale del petrolio gestito da poche multinazionali. Il pacifismo giuridico ha ottenuto la creazione di istituzioni legalmente organizzate a dirimere controversie tra Stati (si veda la Corte di giustizia internazionale), anche se sono ancora lontane dall'essere in grado d'imporre alla politica internazionale il rispetto della legalità. All'interno delle nazioni il modello cosmopolitico accetta Stati con differenti costituzioni senza accettare

---

<sup>24</sup> Cfr. J. Calhoun, *A Disquisition on Government*, New York 1953; G. Buttà, *Democrazia e federalismo: John C. Calhoun*, Messina 1988; M. Salvadori, *Potere e libertà nel mondo moderno: J.C. Calhoun: un genio imbarazzante*, Roma-Bari 1996.

acriticamente il dogma della non interferenza; essa ha anzi l'obiettivo deliberato di diffondere tra le varie comunità politiche metodi e strumenti di governo democratico. Ma la concezione della democrazia cosmopolitica ritiene che debbano esistere differenze fra i sistemi politici, fra cui occorre stabilire la coesistenza. Il modello cosmopolitico affida alla società civile e non ai governi nazionali il compito di interferire negli affari interni delle nazioni che ledono i diritti umani. La democrazia fra Stati prevede che i rapporti interstatali siano demandati a organizzazioni intergovernative, che, se risultano inefficaci, lasciano il posto non più ad arbitrati ma alle istituzioni giudiziarie internazionali. Se un membro della comunità internazionale si rifiuta di obbedire, scattano misure coercitive di vario tipo, incluse sanzioni economiche, politiche, culturali. La forza militare è solo l'ultimo strumento, con preventiva funzione di deterrenza, rispetto a quello diplomatico e politico. Essi devono essere sotto il controllo degli organi dell'Unione e devono essere preventivamente autorizzati dalle istituzioni dei cittadini del mondo. La comunità internazionale fa appello ai cittadini dello Stato che ha violato il diritto internazionale affinché rovesci il proprio governo, sostituendolo con uno conforme alla legalità internazionale. Dal punto di vista della democrazia globale, le questioni mondiali dell'ambiente e delle generazioni future sono demandate a istituzioni transnazionali e non solo intergovernative. Le istituzioni della società civile globale su un punto essenziale esercitano un controllo diretto, ossia nei confronti di atti di genocidio. Ciò comporta l'istituzione di una Corte penale internazionale contro i crimini perpetrati nei confronti dei diritti umani fondamentali, contro aggressioni contro altri Stati e contro i crimini di guerra. La giurisdizione individuata separa qui popoli e governanti nella responsabilità di tali atti criminali.

Storicamente l'esempio di pensiero che più si avvicina a questo modello è il pensiero di Kant, che negli scritti di filosofia della storia e in quello fondamentale intitolato significativamente *Per la pace perpetua* (1795), seguendo parzialmente l'abate Sant-Pierre, trasferisce il modello di comportamento umano nello stato di natura dal livello interpersonale al piano delle relazioni fra organismi statali considerati alla stregua di soggetti individuali perennemente in lotta fra loro. Come la costituzione civile garantisce tramite la coazione la pace civile, così una costituzione legale tra Stati deve mettere capo ad un futuro corpo statale sovraordinato e da tutti accettato. Esso deve decidere sui loro conflitti e assicura per sempre la pace, con la creazione di una universale assetto cosmopolitico che garantisca una omogenea giustizia nel mondo, sulla base del fatto che il male compiuto su una parte della terra è come se fosse stato perpetrato su qualsiasi altra parte. A tutta prima sembrerebbe che il progetto kantiano possa essere assimilato al secondo modello, ma a ben vedere esso risulta essere più vicino a questo terzo da noi delineato.

Affrontiamo tale prospettiva considerando la sua dottrina del diritto e dello Stato, che viene delineata in pieno illuminismo. E' nota la sua interpretazione di esso nella *Risposta alla domanda: Che cos'è l'illuminismo?* (1784), ove Kant ha scritto: "L'illuminismo è l'uscita dell'uomo dallo stato di minorità che egli deve imputare a se stesso. Minorità è l'incapacità di valersi del proprio intelletto senza la guida di un altro. Imputabile a se stesso è questa minorità, se la causa di essa non dipende da difetto d'intelligenza, ma dalla mancanza di decisione e di coraggio di far uso del proprio intelletto senza essere guidati da un altro. *Saper aude!* Abbi il coraggio di servirti della tua propria intelligenza! E' questo il motto dell'Illuminismo"<sup>25</sup>. La definizione che Kant offre non è diretta alle manifestazioni storiche del movimento, ma bada

---

<sup>25</sup> I. Kant, *Risposta alla domanda: Che cos'è l'illuminismo?*, in Id., *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, introduzione di G. Solari, Torino 1956, 141. Sul pensiero politico-giuridico di Kant cfr. N. Bobbio, *Diritto e Stato nel pensiero di Kant*, Torino 1969; F. Gonnelli, *La filosofia politica di Kant*, Roma-Bari 1995; G.M. Chiodi-G. Marini-R. Gatti (a cura di), *La filosofia politica di Kant*, Milano 2001; J. Habermas, L'idea kantiana della pace, due secoli dopo, in Id., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano 1998, pp. 177-215; G. Marini, *Tre studi sul cosmopolitismo kantiano*, Pisa-Roma 1998.

alla trasformazione dell'atteggiamento culturale che l'illuminismo comporta nella coscienza degli individui. Divenire maggiorenni sul piano razionale vuol dire imparare a pensare con la propria testa, per cui è l'autonomia intellettuale dell'individuo il principio che può trasformare la società, nel momento stesso in cui i *philosophes* francesi hanno creduto nella generalità che il miglioramento delle istituzioni possa produrre il rischiaramento dei singoli. Per questo la libertà civile deve trovare il proprio perno nella libertà di pensiero e di stampa, con cui l'educazione alla ragione può essere estesa a tutti i cittadini e forse anche ai potenti che reggono le sorti del mondo. Solo il genere umano può raggiungere pienamente la propria destinazione per il fatto che il posto dell'uomo nell'universo non è predeterminato: il progresso del genere umano può cioè raggiungere il proprio destino soltanto attraverso il progresso in una serie indefinita di generazioni, che ha davanti a sé sempre il suo termine finale, pur tra gli impedimenti. Nell'*Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico* (1784), egli dice che l'uomo ha ricevuto "disposizione dirette all'uso della ragione", che attendono di essere esplicate in tutte le possibilità. Infatti la tendenza naturale dell'uomo è quella di raggiungere la felicità o la perfezione attraverso l'uso della ragione, cioè la libertà. Rispetto alla domanda se il libero gioco delle azioni umane renda possibile un piano determinato del corso storico che valga come scopo finale dello sviluppo di esso, anche se non necessitante, Kant osserva che, posta la tendenza di ogni essere naturale a svilupparsi in conformità al proprio scopo, quella umana di svilupparsi con la ragione (indicato nel 1784 nella *Critica della ragion pratica* coll'imperativo categorico: "agisci soltanto secondo quella massima che al tempo stesso puoi far volere che divenga una legge universale", ovvero "agisci in modo tale da trattare l'umanità sia nella tua persona sia in quella di ogni altro sempre come fine e mai semplicemente come mezzo") presuppone una società politica universale in cui ognuno non trovi altro limite che la libertà degli altri. Il raggiungimento di una società politica universale che comprenda sotto una medesima legislazione i diversi Stati in modo da garantire lo sviluppo completo di tutte le capacità umane risulta essere il piano naturale della storia. Attraverso il succedersi delle generazioni la specie realizza progressivamente la cultura, utilizzando come strumento l'antagonismo sociale, che contrappone gli uomini e li induce a sviluppare i loro talenti in una competizione vicendevole. Tale antagonismo è presente in tutti gli uomini ed è definibile come compresenza della tendenza alla socievolezza (per poter avere i beni di cui si ha bisogno) e di quella all'isolamento (per poter primeggiare sugli altri). Esso porta gli individui all'attività e al lavoro, anche se gli uomini non se lo propongono. Credendo così di perseguire i propri interessi soggettivi, essi realizzano a poco a poco il disegno di una forza storica impersonale, la Natura-Provvidenza<sup>26</sup>. Per essere storicamente fecondo, tuttavia, l'antagonismo deve svilupparsi nel contesto di istituzioni politiche che impediscano una sua degenerazione in vera e propria guerra e lo rendano compatibile con il diritto, inteso, come dice precisamente nella *Metafisica dei costumi* del 1797, come complesso di condizioni con cui il diritto dell'uno può accordarsi con l'arbitrio dell'altro secondo una legge universale di libertà. Dritto e cultura procedono allora di pari passo nel corso della storia. Nella recensione del 1795 allo scritto di Herder *Idee sulla filosofia della storia dell'umanità* Kant non ritiene che la storia degli uomini si sviluppi secondo un piano preordinato, come la vita delle api. Se il filo conduttore che può e deve orientare gli uomini attraverso le vicende storiche è l'idea razionale di una comunità pacifica di tutti i popoli della terra, Kant nega che nella storia si possa scoprire un ordine armonico e progressivo di carattere necessitante. Un piano della storia umana non è una realtà, ma piuttosto un ideale orientativo

---

<sup>26</sup> Sulle aporie in questa posizione kantiana che ripropone in chiave moderna il provvidenzialismo stoico di Seneca cfr. il denso e approfondito saggio di D. Falcioni, *Natura e libertà in Kant Un'interpretazione del progetto Per la pace perpetua (1795)*, Torino 2000, che rivede molti luoghi della storiografia kantiana sull'argomento. Si veda anche L. Tundo, *Kant. Utopia e senso della storia. Progresso cosmopoli, pace*, Bari 2000; A. Taraborelli, *Cosmopolitismo. Saggio su Kant*, Trieste 2004.

al quale gli uomini si debbono ispirare nelle loro azioni, che il filosofo può solo illustrare nelle sue possibilità, mostrandole conformi al destino umano. Così egli si esprime al riguardo: “Se genere umano significa totalità di una serie procedente all’infinito (all’indefinito) di generazioni (e questo ne è infatti il senso abituale), e si assume che questa serie si avvicini incessantemente alla linea della sua destinazione, che le corre a lato, allora non c’è nessuna contraddizione nel sostenere che tale serie sia in ogni sua parte asintotica rispetto a questa sua linea, e tuttavia nel suo insieme si unisca ad essa; in altre parole, che nessun membro di tutte le generazioni della stirpe umana, ma solo il genere umano raggiunga pienamente la sua destinazione”<sup>27</sup>.

Lo scritto kantiano più suggestivo e attuale rimane *La Pace perpetua*. Qui nella prima sezione Kant offre una precettistica concernente le condizioni preliminari allo stabilirsi della pace, intesa non come tregua fra due guerre e non come la semplice conclusione di un conflitto armato, ma come il suo esatto contrario cioè la fine di ogni guerra. Devono così sparire gli eserciti permanenti e si deve rispettare il principio della buona fede nei trattati. La parte centrale è dedicata a “tre articoli definitivi”, proposti come fondamentali della futura comunità internazionale. Nel primo si dice che “la costituzione civile di ogni stato deve essere repubblicana”. Repubblicano non si oppone a monarchico ma a dispotico. Una monarchia può ben essere repubblicana se ha una costituzione che prevede la rappresentanza politica e la divisione dei poteri, mentre la democrazia è dispotica se non accetta questi due presupposti, come pretendeva una sua interpretazione e anche realizzazione durante la Rivoluzione così ammirata da Kant, che però condanna inequivocabilmente certi eccessi totalitari. Nel secondo articolo definitivo si afferma che “il diritto internazionale deve essere fondato su un federalismo di stati liberi”. Nel terzo Kant dice che “il diritto cosmopolitico deve essere limitato alle condizioni dell’universale ospitalità”, il primo e il terzo chiariscono il carattere non dispotico e liberale degli stati membri e della futura comunità federale, sia la trasformazione della semplice ospitalità filantropica in “diritto di visita”. Il secondo articolo costituisce il vero elemento fondativo della realtà federale futura. Kant non chiarisce definitivamente se essa debba essere una *Voelkerbund* (Confederazione di popoli) o un *Voelkerstaat* (Stato di popoli), cioè una vera e propria federazione. In un brano egli parla di “una federazione di popoli che non dovrebbe essere però uno Stato di popoli”. Dopo però afferma: “Per gli Stati che stanno tra loro in rapporto reciproco non può esservi altra maniera razionale per uscire dallo stato naturale senza leggi (...) se non rinunciare, come singoli individui, alla loro libertà selvaggia (senza leggi), consentire a leggi pubbliche coattive e formare uno stato di popoli”. Aggiunge subito Kant che gli Stati “righetano in ipotesi ciò che in tesi è giusto”, preferendo una lega permanente, cioè una confederazione limitata nel tempo a singoli obiettivi, anche se progressivamente estensibile a una repubblica universale. Kant sa che la federazione implica l’alienazione di una parte di sovranità dei singoli Stati membri verso lo Stato federale e la confederazione non pone tale condizione. Egli sa anche che la confederazione è un surrogato negativo della corretta soluzione ai fini della pace perpetua, la *civitas gentium* della federazione dei popoli, però mostra la riserva che essa possa trasformarsi nel dispotismo di una monarchia universale, che non sa rispettare la storia e la diversa cultura dei popoli e delle civiltà.

L’idea kantiana dell’unità morale del genere umano costituisce la premessa culturale e filosofica del “globalismo giuridico”<sup>28</sup>, il quale viene nel Novecento assunta da H. Kelsen per giustificare il primato del diritto internazionale e l’unità e l’oggettività dell’ordinamento giuridico in senso cosmopolitico, che denunciano la parzialità di quelli nazionali e si auspicano la scomparsa della sovranità nazionale vista come fonte prima dell’instabilità della pace universale. Egli già in *Il problema della sovranità del 1920*<sup>29</sup> osserva come il monismo statualistico posthegeliano sia

<sup>27</sup> I. Kant, *Recensione a Herder, Idee per una filosofia della storia dell’umanità*, in Id., *Scritti politici*, cit., p. 174.

<sup>28</sup> Cfr. D. Zolo, *Cosmopolis*, Milano 1997; Id., *I signori della pace. Una critica del globalismo giuridico*, Roma 1998.

<sup>29</sup> Cfr. H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, presentazione di A. Carrino, Milano

distruttivo della natura stessa del diritto internazionale, perché lo riduce di fatto ad una branca del diritto dello Stato, con la conseguenza che senza la volontà concorde degli Stati esso non ha carattere vincolante. Ma fedele al suo monismo nomologico, che considera lo Stato come ordinamento giuridico che cancella la distinzione tra diritto pubblico e privato e fonda il diritto sulla concezione piramidale di norme collegate ad una *Grundnorm*, finisce per concepire la futura evoluzione del diritto internazionale sul modello del diritto statale. Inoltre dalla premessa che il diritto è un ordinamento coercitivo, che minaccia la disobbedienza alla legge di uno Stato con l'esercizio o la minaccia di costrizione fisica all'interno dei confini territoriali, Kelsen giunge alla considerazione che il diritto internazionale può essere ritenuto una branca del diritto, e non solo della morale, soltanto se dispone di propri mezzi di coercizione. Se è vero che la comunità internazionale è un sistema giuridico "primitivo", che non ha la stessa organizzazione dello Stato, produce anch'essa regole connesse all'uso della forza, ancora amministrata dagli Stati singoli nella forma dell'autotutela, ma in vista della negazione di guerre ingiuste che costituiscono l'illecito internazionale, cui si deve per Kelsen reagire con guerre giuste, come egli afferma in *The Legal Process and International Legal Order* del 1955: "Chiunque respinga la teoria della guerra giusta nega la natura giuridica del diritto internazionale"<sup>30</sup>.

Per la garanzia di una pace duratura e permanente ed l'eliminazione della guerra c'è bisogno di "unire tutti i singoli stati (...) in uno stato mondiale, concentrare tutti i loro strumenti di potere, le loro forze armate, e porli a disposizione di un governo mondiale sottoposto a leggi varate da un Parlamento mondiale"<sup>31</sup>. Quando egli scrive *La pace attraverso il diritto* le forze occidentali stanno conducendo la loro "guerra giusta" contro le forze dell'Asse e solo dopo la conclusione della Seconda guerra mondiale verrà istituito l'Onu, ma egli pensa di collocare il disegno di una federazione mondiale nel contesto storico dei negoziati delle grandi potenze, cui dovrebbe seguire l'organizzazione internazionale. Realisticamente sa che uno Stato mondiale è incompatibile con il principio dell'eguaglianza sovrana dei governi che hanno sottoscritto la Dichiarazione accettata da essi, ma affinché tale disegno politico non rimanga un sogno irrealizzabile, sostiene che occorre compiere un ulteriore passo, quello del passaggio da una comunità internazionale decentrata ad una comunità mondiale centralizzata. Tuttavia egli prevede un processo di lungo periodo per la istituzione di una federazione mondiale, che necessita dapprima di una Corte internazionale di giustizia e solo dopo di un Parlamento espressione di una compiuta centralizzazione del potere. Si potrà allora realizzare la pace attraverso la federazione mondiale ed il diritto cosmopolitico, che vedono la concentrazione del potere e delle forze armate degli Stati nazionali e porli al servizio di un governo mondiale che obbedisce alle leggi di un Parlamento mondiale. Seguendo l'esempio statunitense e svizzero, Kelsen sostiene che gli Stati acquisterebbero il ruolo di membri della federazione universale, malgrado si accorga che realisticamente questo ideale sia difficile da raggiungere con metodi democratici ispirati ai principi della libertà e dell'eguaglianza. Occorre subordinare piuttosto gli Stati nazionali ad una potenza imperiale, anche se questa finalità prevede fasi intermedie ed un impegno ideologico-politico ed educativo capace di attenuare i sentimenti nazionali, a costo di un livellamento delle differenze culturali dei vari paesi. La Società delle Nazioni hanno fallito per l'assenza di una Corte di giustizia, che per lui costituisce il fondamento della pace stabile per la sua qualità di regolatrice delle controversie internazionali, cui ci si deve obbligatoriamente attenere da parte dei membri, che hanno con ciò rinunciato alla guerra e alla rappresaglia per regolare i conflitti.

---

1989.

<sup>30</sup> H. Kelsen, *The Legal Process and International Legal Order*, London 1955, p. 13.

<sup>31</sup> Id., *La pace attraverso il diritto* (1944), Torino 1990, p. 42. Su questi temi cfr. F. Rigaux, *Hans Kelsen e il diritto internazionale*, "Ragion pratica", IV, n. 6, 1996, pp. 79-101.



#### 4. Prospettive attuali.

Il mondo della rivoluzione informatica e della mondializzazione economica è dominato dal problema di neutralizzare nuove minacce che ci sovrastano, come l'esplosione del terrorismo, la reviviscenza dei conflitti etnici e nazionalistici, il degrado ambientale, l'omologazione mediatica e culturale. Esse costituiscono gravi pericoli ma anche una sfida per la cultura. Se è vero che la globalizzazione, intesa come interdipendenza crescente e intensificata di azioni economico-sociali svolte in luoghi spesso distanti ormai senza reali confini, ha portato alla "consapevolezza del mondo come un tutt'uno"<sup>32</sup>, ciò ha messo in discussione non solo il ruolo dello Stato-nazione, considerato sempre meno capace di governare entro i suoi stessi confini, ma anche la capacità della politica di intervenire sull'economia, con la conseguente rottura della storica alleanza tra capitalismo, stato del benessere e democrazia<sup>33</sup>. L'ambito del lavoro è quello in cui è più evidente l'erosione delle forme tradizionali delle istituzioni democratiche, poiché accade che le nuove *corporations* multinazionali tendono a trasferire la produzione nei paesi dove i salari sono più bassi. Il Nord del mondo così viene progressivamente deindustrializzato e vede la concentrazione crescente dell'economia nel campo dei servizi, mentre i paesi del Sud e dell'Est, quando non siano attraversati da ondate di emigrazione verso i paesi ricchi, non si dedicano solo alla produzione ed esportazione delle materie prime, ma si industrializzano per via del basso costo della forza lavoro. Oltre che nel campo dell'etica il mondo della globalizzazione postmoderna avverte sempre più la crescente insicurezza e l'assenza di stabili riferimenti anche nell'ambito della tutela sociale. Il cittadino di questa nuova condizione di insicurezza si sente minacciato dalla precarietà sociale, dalla mancanza di una bussola di orientamento etico, e sempre più privo di misure volte a garantire la sua incolumità personale. Nell'opera *La solitudine del cittadino globale* S. Bauman ritiene che non ci si possa però abbandonare ad un senso di impotenza per la qualità eminentemente incerta e turbolenta della globalizzazione, perché il cittadino globale, pur vivendo in una situazione di complessità sociale che sembra imporre l'unico imperativo funzionale di rispondere alle sollecitazioni del proprio ambiente, non si deve lasciare convincere a vivere la neutralizzazione della moralità nel privato, ma deve saper sfruttare le nuove *chances* per democratizzare ulteriormente le attuali istituzioni democratiche. La risposta alla crisi dell'autorità tradizionale non deve lasciare il posto alla erosione continua del postmoderno della desiderabilità sociale di esse<sup>34</sup>.

La Caduta del Muro nel 1989 ha conclamato il fallimento di una convinzione, quella per cui il cambiamento della situazione socio-economica deve essere l'effetto di un rovesciamento della realtà economica. La prosperità economica e il progresso sociale storicamente si sono affermati sempre laddove si sono consolidati i diritti, per cui, se come afferma A. Sen viviamo in una condizione di insanabilità dinamica, dobbiamo intraprendere la strada per affermare un ordine dinamico, in cui alla politica e alla cultura venga riconosciuta la possibilità di un intervento pubblico attivo. Questo si distingue sia dalla iperattività delle istituzioni pubbliche, che danneggia l'economia e i singoli, sia l'ipoattività che fa dimenticare alla politica il dovere di intraprendere le doverose iniziative volte alla promozione del progresso<sup>35</sup>. Le iniziative economiche sono votate al fallimento nel lungo periodo se non esistono garanzie e i diritti. L'illusione consiste secondo Pezzimenti nel "veder la pace come un obiettivo quando invece è una preconditione"<sup>36</sup>, per cui ci sentiamo di condividere la prospettiva di T. Padoa Schioppa il quale dice che "l'economia non è tutto: non si vive di solo pane. Il mercato non produce tutti i

<sup>32</sup> R. Robertson, *Globalizzazione: teoria sociale e cultura* (1992), Trieste 1999, p. 8.

<sup>33</sup> Cfr. U. Beck, *op. cit.*, p. 83 s.

<sup>34</sup> S. Bauman, *La solitudine del cittadino globale*, Milano 2000.

<sup>35</sup> Cfr. A. Sen, *Lo sviluppo e la libertà*, Milano 2000.

<sup>36</sup> R. Pezzimenti, *Politica ed economia*, Roma 2002.

beni di cui l'uomo e la società hanno bisogno. E necessita, per funzionare, di condizioni giuridiche, sociali, culturali, politiche e istituzionali”<sup>37</sup>. Le domande che tutti ci poniamo dopo l'11 settembre non possono essere affrontate solo in chiave economica, ma anche in quella politica, umanitaria e religiosa. La risposta non può venire dalla politica di mestiere, ma da quella intesa come impegno e partecipazione responsabile del cittadino nella sfera pubblica, perché l'apporto della cultura dei diritti civili e sociali è indispensabile per la tutela della dignità della persona e delle minoranze e per lo sviluppo di pacifiche forme di convivenza tra i popoli. Già prima della irruzione del terrorismo internazionale e del fanatismo religioso, la profezia della “fine della storia” in cui il futuro sembra segnato dal processo univoco e rettilineo verso la democrazia, l'economia di mercato e una generale pacificazione sembrava smentito da una trafila di contese fratricide locali e di gravi crisi regionali, di rigurgiti sciovinisti e di eccidi di massa, se non di autentici genocidi, di bancarotte finanziarie e di dure congiunture recessive. Fattori ed avversari della globalizzazione economica muovono dalla medesima premessa, cioè che l'economia sia l'unica struttura portante dell'ordine sociale. Gli uni ritengono che lasciando operare le forze del mercato, il benessere e la democrazia si diffonderanno senza limiti e le aree di povertà si diffonderanno fino a scomparire, senza vedere che un sistema economico come il mercato globale non può sostituire un ordinamento politico. Gli altri sono dell'avviso che i numerosi mali del mondo contemporaneo siano l'effetto della ricerca ossessiva del profitto, dello sfruttamento dei paesi poveri, della subordinazione della vita alle leggi che regolano le aziende, credendo che l'economia mondiale funzionerebbe meglio se scomparissero la miseria e lo sfruttamento umano e ambientale in assenza del profitto spasmodico. Occorre considerare che nell'uomo e nella società valori economici e valori politico-culturali sono interconnessi. Il mercato non è in grado di produrre tutti i beni di cui ha bisogno l'uomo, poiché i beni pubblici come la sicurezza e la difesa dell'ambiente, la giustizia e la solidarietà, la stabilità dei prezzi e il rispetto dei contratti non sono un mero prodotto economico. E' per questo motivo che l'economia globale con le sue disfunzioni e incoerenze, ha bisogno di un ordine politico su vasta scala, di meccanismi politico-istituzionali attraverso cui si possano condannare e sanzionare la violazione di principi elementari di giustizia e di legalità, correggere le disparità economiche, combattere lo sfruttamento e l'arbitrio. Molti sono stati i fallimenti della via che dovrebbe portare alla globalizzazione delle istituzioni, ma non si può tornare indietro.

Nessuno auspica che siano gli Stati Uniti a guidare la costruzione di un ordine politico sopranazionale, anche perché, essendo l'unica grande potenza economica e militare del pianeta, può provocare ed intensificare il risentimento nei suoi confronti non solo da parte di paesi penalizzati dalla globalizzazione, ma anche di quelli che in essa rappresentano nazioni emergenti come la Cina, la Russia e l'India, che tra l'altro hanno armi atomiche. Inoltre tradizionalmente gli americani sono isolazionisti e scarsamente inclini a considerare le questioni internazionali e ormai nella struttura sociale degli Usa c'è una buona dose sociale di cultura multietnica che è in contraddizione con l'ideologia imperialista. Le risposte di organizzazioni non governative (Ong) non possono con la sola denuncia e l'impegno umanitario recare un contributo per la costituzione delle istituzioni necessarie a governare la globalizzazione. Pur criticandola aspramente le Ong “danno un apporto attivo alla globalizzazione perché contribuiscono al realizzarsi di una delle condizioni fondamentali del sorgere di un ordine politico; questa condizione” osserva Padoa Schioppa “è appunto il formarsi di una società civile che faccia da base a quell'ordine”<sup>38</sup>. Affinché però una unione politica sia realmente possibile è necessario un punto d'incontro nella cultura, perché un contratto sociale mondiale che stabilisca valori e divieti – in base a principi universalmente condivisi – deve partire dal fatto che essi nascano e maturino nel campo della cultura. “Punti d'incontro ed elementi comuni non sono sinonimi di

---

<sup>37</sup>T. Padoa Schioppa, *Dodici settembre. Il mondo non è al punto zero*, Milano 2002, p.39.

<sup>38</sup> T. Padoa Schioppa, *op. cit.*, p. 88.

un'unica cultura per tutti"<sup>39</sup>, dice Padoa Schioppa, che trova perniciosi alcuni aspetti del multiculturalismo inteso come valore da perseguire anziché come dato storico da rispettare in base al risultato spontaneo della varietà delle esperienze umane. Se si accetta tale varietà delle differenze come valore assiologico in sé, si finisce per favorire una sorta di strisciante autoritarismo intollerante basato sull' "odierna rivendicazione di statuti speciali e separati (che) cela il pericolo della legittimazione, entro ciascuna comunità, di forme di oppressione e del perpetuarsi di impedimenti alla libertà di uscita. (...) Il rispetto della libertà dell'altro consisterebbe nel divieto di fargli conoscere la nostra verità"<sup>40</sup>. D'altronde si potrebbe aggiungere che se le culture sono tutte antropologicamente equivalenti, nessuna è veramente diversa e tutte ultimamente uguali, il che sarebbe la negazione radicale della loro diversità. Padoa Schioppa ritiene che America ed Europa insieme, l'una con la forza e l'altra con la saggezza, possono guidare l'Occidente in questa ricerca delle istituzioni adatte al governo mondiale che si avvale della parziale cessione della sovranità, senza cedere però alla tentazione di egemonizzare tale processo.

## 5. Conclusioni

Di fronte alla quantità crescente di modelli giuridici che disciplinano i rapporti commerciali su scala transnazionale, analogamente al periodo della *lex mercatoria* che alla fine dell'epoca medioevale proponeva una mappa giuridica da parte di mercanti insofferenti alle barriere e alle frontiere, occorre regolare il passaggio delle barriere statuali non lasciando la nuova normativa soltanto ai soggetti privati collettivi, che vedono poi gli ordinamenti intervenire solo *ex post*<sup>41</sup>. Già esistono senza dubbio una quantità di modelli giuridici che promana *ex autoritate* dalle organizzazioni sopranazionali (ONU, WTO, Mercosur, Nafta, BM, FMI, OIL, ecc); tra l'altro lo Stato viene continuamente sfidato dal flusso crescente di normative che nascono dalla rivendicazione di quote di autonomia dei corpi intermedi; esiste infine il pericolo di una indiscriminata fioritura di spontanee normative nate in seno a gruppi sociali intesi come identità religiose, culturali, etniche, storiche e territoriali. La crescente *ingens silva* delle fonti giuridiche che ormai attraversa le semplici divisioni dello Stato moderno chiedono oggi un quadro di interlegalità<sup>42</sup> che solo politiche di carattere federalistico possono favorire, sia nella dimensione cosmopolitica che in quella di stretto federalismo. Esse offrono già per la natura in sé intermedia delle costituzioni federali una via di uscita per quella "lotta per il diritto" (von Jhering), che, se ha rappresentato storicamente un movimento volto a farsi riconoscere normativamente aspettative non negoziabili, paradossalmente oggi vede però il pericolo di una proliferazione di diritti pronti a scontrarsi senza più quelle figure tipiche del *rule of law* che possano assicurare in una dimensione transazionale un giudizio definitivo in caso di controversia. Un nuovo livello intermedio di cittadinanza politica deve tentare di rifondare la democrazia per il mondo globalizzato a partire dalle c.d. macroregioni di dimensioni continentali, come l'Europa, capaci di fornire garanzie effettive per la sociale eguaglianza dei propri membri, al di là sia di un inefficace quadro giuridico mondiale eventualmente offerto da un governo globale, ma anche oltre l'ordine micro-comunitario e corporativo dei neolocalismi preda sempre di tentazioni identitarie esclusive.

---

<sup>39</sup> *Ib.*, p. 97.

<sup>40</sup> *Ib.*, pp. 95-96.

<sup>41</sup> Cfr. M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società internazionale*, Bologna 2000.

<sup>42</sup> Cfr. B. de Sousa Santos, *Toward a New Common Sense, Law, Science and Politics in the paradigmatic transition*, New York 1995.