

***“Rappresentanze territoriali per una vera democrazia globale”***

(Milano, 23 - 24 ottobre 2015)

**Il futuro delle sovranità**

***Piero Bassetti, Presidente Globus et Locus e Presidente della Fondazione Giannino Bassetti***

**Potere degli Stati nazionali, delle Autonomie Locali e Governance sovranazionali. Dove va la sovranità, chi la esercita realmente e con quale legittimazione?**

I processi di globalizzazione in atto hanno generato una profonda trasformazione “dal basso”, avviata dalla rivoluzione tecnologica e dallo sviluppo di reti funzionali transnazionali. La tradizionale coincidenza tra territorio, popolo, mercato, ordinamento, che caratterizzava lo Stato-nazione nel definito ambito della sua frontiera, risulta quindi intaccata e rimescolata. Fondamentali traslazioni di poteri sono oggi imposte non solo verso l’alto o verso il basso, ma anche trasversalmente. Sono nati, in questo modo, nuovi spazi pubblici transnazionali e sono diventate necessarie, per poter agire efficacemente in questi spazi, strategie e politiche “glocali”, locali e globali nello stesso tempo. Queste necessità emergenti oggi sfidano le istituzioni a ridefinire la loro natura e l’idea stessa di sovranità, che sembrerebbe tramontata di fronte alla mancanza di poteri sovrani.

1. La sovranità è «quel potere assoluto e perpetuo» che appartiene allo Stato. Così, nel capitolo VIII dei *Les Six Livres de la République* (1576), Jean Bodin identificava i caratteri fondamentali di un termine-concetto che si rivelerà determinante nel corso della storia occidentale. L’obiettivo dell’autore era quello di affermare la completa autonomia della sfera pubblica da quella privata e, al tempo stesso, di giustificare l’esistenza di un’unica fonte del potere. Alla sovranità infatti era affidato il compito di unificare e mantenere coesa la comunità politica. Pertanto, il potere sovrano non poteva che essere indivisibile, incedibile, illimitato e ininterrotto.

Le considerazioni di Bodin non erano certo isolate o anacronistiche nella prima età moderna<sup>1</sup>. Cinquant'anni dopo l'autore francese, è Thomas Hobbes a offrire una nuova interpretazione del tema della sovranità. Secondo l'autore del *Leviathan*, la nascita dello Stato avviene attraverso un patto tra individui, che, per uscire da una condizione di naturale violenza, decidono di rinunciare ad alcuni diritti per garantire la propria sicurezza individuale. L'obiettivo di Hobbes è quello di rendere 'immanente' il potere, tagliando ogni riferimento medioevale alla derivazione dell'*auctoritas* dall'alto, ossia da Dio. E fa ciò anche e soprattutto come risposta alle guerre civili di religione che avevano infuriato in Europa fino a quel momento. Nell'opera di Hobbes, il potere assoluto del monarca non deriva da un'investitura divina, ma la sovranità è rappresentativa e appartiene al popolo. Il Leviatano è – come osserva l'autore nel capitolo XVII del libro II – «*dio mortale* al quale noi dobbiamo, al di sotto del *Dio immortale*, la nostra pace e la nostra difesa»<sup>2</sup>.

Hobbes, così come Botero e altri, rappresentano quindi un momento di rottura rispetto al modello precedente, proprio perché con essi nasce la figura dello Stato come soggetto esclusivamente deputato ad esercitare la sovranità.

Nel corso dei secoli, vari autori si cimentano nell'attività di descrizione e prescrizione dei caratteri speciali e specifici della sovranità<sup>3</sup>. A rappresentare però un momento di forte cesura con tutta la riflessione precedente è certamente il XX secolo. E ciò a causa di alcune determinanti

---

<sup>1</sup> Partendo da presupposti in parte differenti, che lo condussero a teorizzare una concezione contrattualistica e federativa dello Stato, anche Johannes Althusius nella sua *Politica methodice digesta* (1603) riflette sull'inalienabilità della sovranità. A cavallo tra il XVI e XVII secolo, d'altronde, la precettistica politica era quasi interamente dedicata allo studio dello Stato.

<sup>2</sup> Nel 'contratto sociale' che Hobbes pone a fondamento del passaggio dalla stato di natura alla società civile il sovrano non partecipa, non è parte contrattuale (lo sarà per Locke), e proprio questo gli permette di non assumere obbligazioni ed essere sovrano 'assoluto', come rivendica lo Stato in età contemporanea; la matrice del carattere assoluto della sovranità è la non partecipazione del sovrano al patto fondativo. All'idea hobbesiana di sovranità è sotteso un modello antropologico pessimista (lo stato di natura caratterizzato dal celebre principio che *homo homini lupus*). A tale modello farà da controcanto quello 'ottimistico' dei grandi 'teologi-giuristi' spagnoli della Scuola di Salamanca (Francisco de Vitoria, Luis Molina, Francisco Suarez), secondo i quali l'uomo è caratterizzato dall'*appetitus societatis*. Non a caso costoro teorizzeranno come diritti 'fondamentali' lo *ius commercii* e lo *ius transitii*.

<sup>3</sup> Il tema della sovranità continua così a contrapporre i pensatori politici. Tra gli altri, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Benjamin Constant, e poi ancora Hans Kelsen e Carl Schmitt, ciascuno nell'ambito della propria dottrina giusfilosofica partecipano a un acceso dibattito che ruota intorno alle trasformazioni che la sovranità subisce nel corso del tempo.

trasformazioni che modificano la politica internazionale. Il sistema degli Stati sovrani forgiato a Vestfalia (1648) va incontro a una crisi molto grave in occasione della Prima guerra mondiale, nel momento in cui si inceppa l'equilibrio fra le potenze europee all'interno del sistema internazionale. La crisi si fa poi ancora più acuta con lo scoppio della Seconda guerra mondiale. Alla fine del conflitto, pertanto, le potenze vincitrici decidono di dar vita a nuove istituzioni internazionali che siano in grado di garantire stabilità e pace attraverso l'accentramento del potere politico-militare nelle mani di organismi sovranazionali, preposti alla riduzione delle prerogative sovrane degli Stati nazionali.

Oggi molte forze politiche – e i consigli regionali non fanno eccezione – ritengono ancora che il pensiero autonomista si regga sul vecchio concetto di sovranità: vale a dire sull'idea di portare verso il basso (e, contemporaneamente, far scaturire dal basso) il potere. Ma la realtà è diventata più complessa.

Già sul finire del secolo scorso il processo di globalizzazione ha mostrato l'incapacità e l'inidoneità degli Stati ad affrontare i problemi internazionali, i quali, assumendo una scala planetaria, hanno finito per esigere strategie, istituzioni politiche e ordinamenti giuridici 'globali', quando non e forse ancor di più 'glocali'. Infatti, se da un lato la globalizzazione ha eroso il controllo di ciascuno Stato sul proprio territorio, dall'altro ha mostrato l'importanza delle aree sub-nazionali o locali nell'attività di risposta alle aspettative personali e collettive dei cittadini. La realtà glocale è una realtà segnata a mio parere da due fondamentali novità strutturali che configurano un nuovo panorama.

La prima è rappresentata dal fatto che, con la globalizzazione, è di fatto saltata la separazione fra il "dentro" e il "fuori" o, in altre parole, fra la politica interna e la politica estera. Con la crescente mobilità transnazionale delle merci, dei capitali, delle persone (si pensi ai flussi migratori e alle nuove mobilità professionali) e dei segni (informazioni, immagini, valori ecc.), il "fuori" entra sempre più spesso "dentro"; il "dentro" si fa "nomade", percorre e pervade il mondo globale. Di conseguenza, nessuno – ai diversi e vari livelli di governo possibili – può più illudersi di poter

governare (e prima ancora semplicemente conoscere) i processi in atto con i tradizionali strumenti della politica interna o con quelli della politica estera. Cosa è davvero “esterno” e cosa è davvero “interno”, in un mondo nel quale sempre più il “dentro” e il “fuori” si compenetrano e si confondono?

In Globus et Locus, l’Associazione che presiedo, abbiamo fin dagli inizi posto al centro della nostra riflessione questo fenomeno nuovo, e abbiamo pensato che la categoria del “glocal”, il punto di vista “glocale”, fossero il linguaggio e l’approccio più appropriati. Nel “luogo”, in ogni luogo, è presente in misura crescente il “globo”, e il “globo” a sua volta si localizza, si articola localmente. Attraverso i flussi e lungo le reti (transnazionali), il luogo e il globo, l’interno e l’esterno, si interconnettono e si ibridano. Lo spazio di una eventuale sovranità si comprime e si deforma. La governance (e il government), di conseguenza, per essere legittimata ed efficace diventa “glocale” o, in altre parole, interna ed estera nello stesso tempo. Le Regioni, da questo punto di vista, sono strutturalmente – e necessariamente – istituzioni glocali. La loro sovranità appare fortemente condizionata.

La seconda novità di cui accennavo, strutturalmente connessa alla prima, è la moltiplicazione degli attori che agiscono sulla scena globale, che vanno e vengono fra il “dentro” e il “fuori”, disegnando percorsi transnazionali e facendo quindi, in vari modi e almeno in qualche misura, anche “politica estera”.

Se tutto questo è vero, si capisce perché si debba ritenere che la sfida più impegnativa che le autorità politiche si trovano di fronte oggi è quella di adeguarsi alla ‘complessità’ globale. Di fronte alla glocalizzazione cade anche l’idea di sovranità di Hobbes: è chiaro infatti che se essa era costruita a partire da un soggetto, in un mondo di pluralità di soggetti, quale quello di una società pluralista, articolata in autonomie, ciascun soggetto sarà chiamato a costruire la propria sovranità come apporto alla soggettività di livello superiore.

2. La globalizzazione richiede, dunque, nuove risposte alle aspettative e ai bisogni dei cittadini. Se

per molti versi, le “regole del gioco” su cui la sovranità si è retta a partire dal XVI secolo mostrano ormai la loro pressoché completa inadeguatezza, ecco allora che le assemblee legislative regionali e subnazionali di cui oggi parliamo sono chiamate a reinterpretare quei principi di sovranità e rappresentanza che si stanno evolvendo congiuntamente alla nuova realtà.

In tal senso, ritengo che il pensiero autonomista classico possa esserci ancora di aiuto nel tentativo di comprendere il futuro della sovranità solo nella misura in cui sia disposto a ripensare alcune convinzioni fondamentali. Di fronte agli imponenti fenomeni di ‘resilienza’, la politica – in tutte le sue diverse dimensioni subnazionali – deve a mio avviso prendere atto della necessità di preparare una fase di ‘consilienza’, che, per essere adeguata, non può che essere ‘diversa’ dall’acceso pluralismo della ‘resilienza’. Di fronte alla resilienza, non si può avere una risposta di ‘consilienza’ monista, ma occorre avere risposte articolate e multiple. Basti pensare per esempio alle grandi funzioni, che propongono ciascuna la propria sintesi politica globale e hanno nel locale spazi di autonomia assai ristretta.

3. Concretamente, di fronte a queste trasformazioni, quali possono essere le linee per una nuova prassi politica in grado di ispirare l’azione delle assemblee legislative regionali e subnazionali? Mi sento di segnalarne tre.

Innanzitutto, la difesa della ‘libertà’. In un’età di forte disaffezione verso la politica (ma, soprattutto, verso i partiti), c’è bisogno di rinvigorire il contributo dei cittadini. Ecco perché, richiamando una famosa dicotomia di Benjamin Constant, occorre lasciare la ‘libertà dei moderni’ e difendere le ‘libertà degli antichi’. Alla ‘libertà da’, una libertà privata e individualistica, dobbiamo saper sostituire la ‘libertà di’, una libertà genuinamente politica, ossia fondata su responsabilità e partecipazione. Oggi parlano al mondo e agiscono nel mondo, in misura crescente, in forme e con mezzi di varia natura, soggetti pubblici e soggetti privati assai differenziati nella loro ‘responsabilità’; soggetti di cui si può dire che a volte stanno ‘sotto’ lo Stato (le Regioni e gli enti locali ad esempio) e a volte vi stanno ‘sopra’ (l’Unione Europea ad esempio); soggetti ‘fra’ gli Stati, derivanti dalla loro cooperazione, come gli enti internazionali e i soggetti metanazionali.

Vi è in sostanza una crescente ‘polifonia di voci’, con tutti i problemi che ne conseguono, fra possibili esiti di ‘suono’ e possibili esiti di ‘rumore’. Si tratta di una dinamica che è del resto coerente con il crescente peso che il soft power sembra avere nei rapporti internazionali rispetto ai tradizionali strumenti dell’hard power (forza militare ed economica). Questo soft power – risorse materiali e immateriali, capacità di influenza e persuasione – è infatti sempre più detenuto da una pluralità di attori, pubblici e privati, istituzionali e della società civile.

Di fatto, se vuole essere efficace e avere consenso, nessuna istituzione dovrebbe quindi rinunciare al contributo del soft power di questi attori.

In secondo luogo, la ‘sussidiarietà’. Un contributo fondamentale al futuro della sovranità può essere offerto da una piena attuazione del principio di sussidiarietà non solo nella sua dimensione verticale (su cui il pensiero federalista si fonda), ma anche e soprattutto nella sua dimensione orizzontale (le autonomie funzionali). Il vero punto di svolta negli anni a venire, assai più che la prossimità dello Stato – nei suoi vari livelli di governo – nella risposta alle domande dei cittadini, sarà il riconoscimento di ciò che viene prima dello Stato, ossia la società. Prendendo a prestito una bella espressione di Papa Francesco, infatti, potremmo dire che la società *primerea* sullo Stato.

In questo senso, c’è un futuro per la sovranità se questa verrà dal basso, nel senso che saprà scommettere sull’uomo e non sull’ordine preconstituito. Ha ragione Mauro Magatti quando, nel suo libro *Libertà immaginaria* afferma l’importanza di una ‘sogettività diffusa’ che sostenga la democrazia. Riavviare il processo democratico implica, infatti, recuperare e mettere a sistema l’enorme lavoro che gli attori sociali continuamente fanno nei contesti d’azione concreti in cui sono attivi<sup>4</sup>. Per molti versi, occorre superare il vallo che ancora divide una sovranità formale, che rivendica spazi a priori, e una sovranità sostanziale, che gestisce processi. In tal senso, utile sarebbe una riflessione su quelle prassi funzionali che, modificando l’esercizio della delega rappresentativa, devono essere se non acquisite almeno riconosciute dalle autorità sovrane affinché non si ingeneri

---

<sup>4</sup> Mauro Magatti, *Libertà immaginaria. Le illusioni del capitalismo tecno-nichilista*, Feltrinelli, Milano, 2009, pag. 383.

un perverso meccanismo di esclusione di imprescindibili interessi ‘politico-economici’.

Infine, in terzo luogo, la ‘funzionalità’. L’emergere di un nuovo equilibrio tra ‘poteri funzionali’, che si basano oggi su una scala diversa da quella territoriale, sembra essere reso sempre più necessario dal fenomeno della glocalizzazione. Se, fino a qualche tempo fa, l’equilibrio raggiunto dal sistema internazionale si basava su un’architettura del sistema politico e sui poteri classici dello Stato-nazione, oggi le vere forze che spingono al cambiamento dello stesso sistema sono esterne all’organizzazione politico-statuale come, ad esempio, la tecnologia, la connessione digitale, la demografia e il cambiamento climatico. La discussa presenza e il ruolo delle multinazionali ne sono un’evocazione.

4. Ecco perché, per noi europei sembra lecito intravedere nella politica comunitaria delle grandi regioni l’alba, ancora nebulosa, di nuovi rapporti fra i localismi di ieri e l’avanzata dei globalismi di domani. Le grandi regioni, a cui ci chiama l’Unione europea, sembrano infatti preposte per riempire di contenuti politici, ma anche costituzionali, questo nuovo disegno dell’Europa, che va oltre quello federalista. In tal senso, anche le assemblee legislative regionali e subnazionali saranno – e, mi sento di dire, dovranno essere – ovviamente coinvolte in questa rivoluzione. Una rivoluzione che è prima di tutto concettuale e culturale, ma che potrebbe probabilmente diventare una rivoluzione politica. Una rivoluzione politica che dovrà fondarsi sui tre concetti prima richiamati: libertà, sussidiarietà, funzionalità.

5. In conclusione del mio intervento, vorrei quindi formulare l’auspicio che occasioni di dialogo, come quella cui siamo oggi chiamati, possano aggiornare le nostre riflessioni sulla sovranità e sulla democrazia. Per tale motivo, credo fermamente che “uno spazio di valutazione comune per i rappresentanti delle assemblee legislative regionali, proprio sul significato della rappresentanza e delle possibili forme che caratterizzeranno il rapporto fra cittadino, territorio e livelli intermedi di governo”, come dice il programma del Forum, dovrebbe incarnarsi nella collaborazione convinta tra tutti coloro che cercano di relazionarsi a questo nuovo equilibrio post-vestfaliano.