

Sovranità e diritti nel mondo contemporaneo

di Alcide Marchioro*

Tra le svariate critiche ricevute per la prima parte del saggio, pubblicata nel precedente numero della rivista, proverò a rispondere ad almeno un paio, cercando di non dilungarmi troppo (tra le rimostranze più pertinenti c'è stata quella che buona parte dell'articolo era costituito da digressioni, scritte, tra l'altro, in caratteri microscopici, colpa di cui – tengo a sottolinearlo – è assolutamente esente la direzione, che non ha potuto far nulla avendo ricevuto il testo con grave e colpevole ritardo). Mi è stato detto: perché l'hai presa tanto alla larga per parlare di diritti e sovranità nel mondo contemporaneo, dilungandoti per tutta la prima parte su trasformazioni avvenute più di un secolo fa? Potrei tagliare corto dicendo che "contemporaneo" non significa "oggi", ma non è questo il punto. Il fatto è che siccome si parla molto di diritti messi a repentaglio dal progresso tecnologico e dalla globalizzazione, mi pareva interessante far notare che questi diritti, a cui giustamente siamo tanto affezionati, hanno cominciato

ad essere percepiti e ad affermarsi proprio in concomitanza con lo sviluppo di questo temuto e spesso vituperato processo (e cioè più o meno a partire dal 1870). Non solo infatti in questo periodo aumenta considerevolmente la vita media e la disponibilità di beni, ma cominciano flebilmente a svilupparsi anche quei sistemi di protezione e di inclusione sociale che hanno dato vita ai diritti tipici della nostra epoca. Un dato in proposito mi sembra emblematico: mentre nel 1870 la maggior parte dei bambini del paese più ricco del mondo, l'Inghilterra, non andavano a scuola, nel 1914, alla fine della prima grande ondata globalizzante, praticamente ci andavano quasi tutti i bambini europei. Come ricorda il grande storico Eric Hobsbawm, dobbiamo ricordare che le gloriose strofe dell'Internazionale che esortavano gli affamati a destarsi dal loro torpore, avevano ancora per tanta gente alla fine dell'Ottocento un senso letterale. Nel corso del ventesimo secolo tutte le rivoluzionarie rivendicazioni del primo

* L'articolo è la seconda parte di un saggio sull'evoluzione della sovranità e dei diritti nel mondo contemporaneo. La terza ed ultima parte verrà pubblicata nel prossimo numero della rivista.

maggio del 1890, tra le quali la giornata di otto ore e la democrazia, sono state ampiamente ottenute, al di là di ogni più ottimistica aspettativa, in tutti i paesi occidentali, propugnatori del libero mercato e segnati dal tumultuoso progresso della tecnologia. Secondo appunto. Mi è stato fatto notare che quando ho parlato delle grandi tradizioni culturali che hanno modificato la nostra mentalità, ho ricordato l'umanesimo, l'illuminismo, il romanticismo, il liberalismo e il socialismo, ma non il cristianesimo; ed inoltre non ho fatto cenno alla storica enciclica *Rerum novarum*, con la quale papa Leone XIII commentava e cercava di indirizzare le trasformazioni in atto in quel periodo. Ora, alla tradizione culturale cristiana non ho fatto cenno perché mi pareva un'ovvietà: non c'è infatti bisogno di scomodare Voltaire, Nietzsche, o Benedetto Croce per ricordare la straordinaria incidenza che ha nella nostra cultura – e quindi nella formazione della nostra identità – la tradizione giudaico cristiana. È evidente che le grandi idee che stanno alla base della nostra civiltà – l'individualismo, l'uguaglianza, l'universalismo – affondano le loro radici nella cultura cristiana, che quindi deve essere indiscutibilmente considerata un decisivo presupposto culturale delle nostre moderne trasformazioni politiche e sociali. Devo purtroppo confessare, però, che non sono un esperto di encicliche papali. So che con una certa enfasi qualcuno definisce l'enciclica «sulle cose nuove» del 1891 come la «la prima "carta papale" sui diritti della persona», ma al di là sicuramente di un'intenzione

conciliante e di un'attenzione compassionevole per la condizione dei lavoratori, il testo non mi pare particolarmente "progressista" e innovativo, per lo meno per quanto riguarda la nostra attuale concezione dei cosiddetti diritti civili. Come ha sottolineato cent'anni dopo in un'altra enciclica Giovanni Paolo II, «le "cose nuove" alle quali il papa si riferiva, erano viste in modo tutt'altro che positivo». L'enciclica comincia infatti denunciando «la sete di novità che, da tanto tempo, ha cominciato ad agitare i popoli (...) i portentosi progressi dell'industria (...) la coscienza delle proprie forze diventata più viva nei lavoratori e l'unione tra loro diventata più stretta, questo insieme di cose, senza parlare del peggioramento dei costumi, ha fatto scoppiare il conflitto». Dichiarò che è dovere dello stato intervenire con «la forza e l'autorità delle leggi» per proteggere i lavoratori «se i padroni li opprimono con ingiusti patti contrari alla dignità umana» (espressione questa che i sottili esegeti considerano il concetto chiave di tutta l'enciclica, e che sta molto a cuore anche a Cofferati), ma anche «se per la promiscuità dei sessi e per altri incentivi al male l'integrità dei costumi corre pericolo nelle officine». Si preoccupa inoltre lodevolmente di raccomandare la tutela del lavoro femminile, ma la motiva sostenendo anche che «ci sono lavori non adatti alle donne, che la natura destina piuttosto ai lavori domestici; lavori che proteggono mirabilmente l'onestà del sesso debole e rispondono meglio, per loro natura, all'educazione dei figli e al benessere della casa».

«Un periodo della storia mondiale, qual è quello in cui viviamo, è un periodo di rivoluzione, non di compromessi»⁽¹⁾. Novembre 1942, in Inghilterra. Durante una delle fasi cruciali del conflitto con i nazisti, imperanti in quasi tutta Europa, il liberale William Beveridge presenta al parlamento il suo celebre "rapporto" sull'*Assicurazione sociale e i servizi connessi*, che ben presto assurgerà a pietra miliare del riformismo sociale occidentale. Il piano prevede un'articolata serie di riforme sociali: l'assistenza sanitaria nazionale gratuita per tutti (il *National Health Service* entrerà in funzione nel 1948), l'indennità di disoccupazione e pensioni più elevate, un miglioramento del sistema educativo (l'*Education Act* del 1944 innalzerà a 15 anni l'obbligo scolastico), sussidi vari e vasti programmi di edilizia popolare. Ma al di

là degli specifici provvedimenti, il piano ha fatto epoca in quanto è considerato il progetto che inaugura il Welfare State, lo Stato del benessere che ha favorito il grande sviluppo sociale, economico, civile e culturale di tutti i paesi occidentali nella seconda metà del XX secolo⁽²⁾.

La continua estensione dei poteri e delle sfere d'azione dello Stato è stato un lungo processo plurisecolare⁽³⁾, un'onda lunga che dal XVI secolo è arriva fino quasi ai giorni nostri. È comunque nel corso del XX secolo che l'onda subisce un eclatante ingrossamento. Già all'inizio del secolo gli Stati europei avevano esteso le loro funzioni in fondamentali settori: la salute, l'istruzione (elementare), la regolamentazione delle condizioni di lavoro, le infrastrutture, i servizi pubblici (quasi ovunque sono pubblici gli acquedotti, e spesso anche le

1) *Social Insurance and Allied Services*, Report by sir William Beveridge, The Macmillan Co., 1942

2) Pur nella drammaticità del periodo, molti tra i politici e gli opinionisti inglesi avevano comunque ben chiaro il senso epocale delle riforme che stavano attuando. Ad esempio: commentando le disposizioni del Libro bianco sulla sicurezza sociale, approvato dalla Camera dei Comuni nel novembre del 1944, il laburista Jan Clark scrive: «Questi grandi progressi nella responsabilità collettiva e nell'eguaglianza di trattamento faranno dell'Inghilterra un laboratorio sociale dal quale tutto il mondo potrà trarre civili ammaestramenti.» La sensibilità sociale, in quel periodo, era comunque diffusa anche in molte altre parti del mondo. Molto noto è il messaggio sullo stato dell'Unione del 1944, in cui il presidente Roosevelt (ribadendo tra l'altro concetti che stava già predicando e attuando da più di un decennio) parla di un «secondo Bill of Rights, nel quale un nuovo fondamento di sicurezza e prosperità deve essere stabilito per tutti.» Ci sono anche casi nostrani: nel '42 Ernesto Rossi, ancora prigioniero, scrive *Abolire la miseria*, approfondito studio sulla politica assistenziale; nel '43 i Laureati cattolici redigono il *Codice di Camaldoli*, famoso testo di «cultura sociale» cattolica, nel quale Ezio Vanoni e Pasquale Saraceno dichiarano il diritto di ogni uomo ad avere un lavoro e un reddito sufficiente, e in cui si riconosce come «debito di giustizia sociale procurare a ciascun membro della collettività, indipendentemente dalle sue condizioni economiche, un grado di istruzione e di educazione confacenti ai suoi bisogni e alle sue capacità.» Riguardo all'istruzione non manca però tra i Laureati un certo pessimismo – probabilmente dovuto ai tempi – quando affermano che «essendo l'uomo per sua colpa decaduto dalla primitiva dignità e integrità (...) ogni forma di naturalismo pedagogico che proponga come fine il benessere della vita presente (...) non può mancare di generare rovina sociale»; né mancano accenti forse un po' troppo "mistici", quando dichiarano che «fine proprio dell'azione dell'educatore è quello di cooperare con la Grazia di Dio alla formazione del vero e perfetto cristiano.»

3) Si può dire che l'estensione delle funzioni e la formazione di un permanente e specializzato apparato amministrativo (in origine la *noblesse de robe*), sono proprio la novità e la caratteristica dello stato moderno, organismo di potere che non si limita più solo al monopolio della forza e del prelievo fiscale. Per secoli l'apparato pubblico è stato comunque molto ridotto: le risorse economiche erano limitate, e poi buona parte della spesa pubblica riguardava le spese militari. L'inversione di tendenza avviene in modo eclatante nel XX secolo. Si consideri che mentre alla fine dell'Ottocento l'80% del bilancio statale inglese era destinato alla spesa militari, nel 1970 in tutti i paesi occidentali (compresi gli Stati Uniti, che pure si trovavano al culmine del loro sforzo bellico in Vietnam) il personale scolastico superava di gran lunga quello militare e civile della difesa.

aziende del gas, dell'elettricità e dei trasporti).

L'allargamento delle funzioni è costante e progressivo per quasi tutto il secolo, e si accompagna inevitabilmente ad un'estensione dei poteri pubblici e alla necessità per lo Stato di reperire e gestire sempre più risorse: una parte sempre più considerevole del reddito nazionale prende via via la forma di servizi sociali, estesi a tutti, gratuiti, o comunque a basso costo (all'inizio del secolo la pressione fiscale era considerata intollerabile se superava il 5%, oggi la media europea si è attestata intorno al 40%). Il crescente intervento dello

Stato trova la sua ragione e legittimazione nella tutela di sempre nuovi diritti⁴⁾. Nel 1950 il sociologo inglese T.H. Marshall elabora in proposito la sua famosa teoria sull'evoluzione della cittadinanza: dal riconoscimento pubblico dei diritti civili, a quelli politici, per arrivare infine a quelli sociali⁵⁾. Dallo stato di diritto, allo stato sociale: dal riconoscimento legale dei classici diritti della tradizione liberale (sempre più estesi, comunque, e tutelati), al tentativo di realizzare condizioni che possano dare a chiunque la possibilità di poter perseguire i propri obiettivi, di poterli «autorealizzare»⁶⁾. Emblematici

4) Che il fine dello Stato sia la tutela dei diritti (non privilegi di qualcuno, ma diritti universali, spettanti ad ogni uomo in quanto tale) è già solennemente espresso nella storica Dichiarazione dell'89: l'articolo 2 dice testualmente: «Il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali. Questi diritti sono: l'uguaglianza, la libertà, la sicurezza, la proprietà». Il concetto è ribadito in tutte le Costituzioni del XX secolo. L'articolo 2 della nostra dice: «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Si noti che si dice: «riconosce e garantisce», e non «determina o concede». Per quanto riguarda comunque il concetto di «diritti naturali» e «inviolabili», rimando all'articolo che comparirà nel prossimo numero della rivista.

5) Scrive in proposito Marshall: «Chiamerò questi tre elementi (della cittadinanza) il civile, il politico e il sociale. Il civile è composto dei diritti necessari alla libertà individuale: libertà personale, di parola, di pensiero e di fede, di possedere cose e stipulare contratti, di ottenere giustizia. Per elemento politico intendo il diritto a partecipare all'esercizio del potere politico. L'elemento sociale è la gamma che va da un minimo di benessere e sicurezza economici, fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e vivere la vita di persona civile secondo i canoni vigenti nella società». T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, (1950), Utet, 1976.

6) Anche se i diritti sociali sono stati a lungo considerati estranei alla tradizione americana, questa «sequenza» è stata mirabilmente espressa anche dal presidente Roosevelt nel già citato discorso agli Stati dell'Unione del 1944, nel quale dichiara che «la Repubblica ha avuto i suoi inizi (...) per la protezione di certi diritti politici inalienabili. Erano i diritti alla vita e alla libertà. Man mano che la nostra nazione cresceva in forma e dimensioni – tuttavia – man mano che l'economia si espandeva – questi diritti politici si dimostrarono inadeguati ad assicurare eguaglianza nel perseguimento della felicità. Siamo arrivati a capire chiaramente che la vera libertà individuale non può esistere senza la sicurezza e l'indipendenza economica.» (The Public Paper and Address of Franklin Delano Roosevelt – 1944, p.15) Tengo a far riferimento a Roosevelt – come a specificare che Beveridge, come del resto Keynes, si considerava liberale – perché di recente da più parti si è soliti ripetere che si è passati dalla «libertà dei pochi» alla «libertà dei molti» con il passaggio dai sistemi liberali a quelli democratici (o social-democratici o democratici-cristiani). Mi parrebbe più corretto dire, invece, che l'estensione dei diritti si è verificata con il passaggio dai sistemi liberali ottocenteschi a quelli liberali (o liberal-democratici che dir si voglia) del secondo Novecento. Non capisco, infatti, cosa abbia a che fare un concetto come la «libertà dei pochi» (che inevitabilmente richiama concetti come «privilegio» o «discriminazione») con lo Stato di diritto, il governo costituzionale e il sistema di *checks and balances*, con le libertà di coscienza, di espressione e di associazione, con l'apertura al cambiamento e la tolleranza delle diversità, o con la fiducia nel dibattito pubblico, nella libera istruzione, nel progresso e nella scienza, che sono da tutti riconosciuti come i tratti caratteristici del liberalismo. Certo, l'estensione dei diritti politici e sociali ha enormemente aumentato le chances di vita di moltissime persone, ma questo epocale cambiamento mi pare più un'evoluzione che un superamento della tradizione liberale, i cui grandi rappresentanti, per dirla con Dahrendorf, hanno sempre avuto di mira l'obiettivo di «assicurare al maggior numero di persone confini il più possibile aperti di realizzazione personale» (Ralf Dahrendorf, *Per un nuovo liberalismo*, Laterza, p.215).

in proposito mi sembrano l'articolo 3 della nostra Costituzione, che dice che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana», e l'articolo 22 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, che dichiara che «ogni individuo ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione, in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili al libero sviluppo della sua personalità»⁷⁾. Cosa non meno significativa dell'evoluzione culturale di cui questi diritti sono espressione, è che non sono rimasti lettera morta: garanzie e opportunità si sono enormemente estese nell'ultimo cinquantennio, realizzando (almeno in Occidente) quella che Hobsbawm ha definito «la più sensazionale, rapida e profonda rivoluzione nella condizione umana di cui vi sia traccia nella storia»⁸⁾.

Dicono però i pessimisti: va bene, ammettiamo che gli Stati nazionali dell'occidente siano stati l'ambito politico in cui si sono affermati fondamentali diritti – le

garanzie costituzionali sull'inviolabilità della persona, la libertà di espressione, le procedure per permettere una formazione democratica delle decisioni politiche, la realizzazione di elaborati sistemi di protezione e di inclusione sociale; ma adesso: come la mettiamo con la globalizzazione, che per sua natura erode il potere degli stati? Come potranno essere ancora garantiti questi diritti? Saranno in grado di farlo le istituzioni internazionali? Quale sarà il rapporto tra diritti e potere nel mondo globale?

Di «crisi dello Stato», come ci ricorda Sabino Cassese⁹⁾, si parla dall'inizio del XX secolo (cioè più o meno dall'inizio della grande espansione delle sue funzioni): per il potere assunto dai grandi gruppi industriali e dalle istituzioni internazionali, e per la sua inadeguatezza a far fronte alle consolidate e crescenti attese dei cittadini. Nel 1963, nella prefazione alla riedizione del suo scritto su *Il concetto di "politico"*, Carl Schmitt scriveva: «L'epoca della statualità sta ormai giungendo alla fine. (...) Lo Stato come modello dell'unità politica, lo Stato come titolare del più straordinario di tutti i monopoli, cioè del monopolio della decisione politica, questa

7) Il valore centrale per la nostra cultura dell'autorealizzazione, del libero sviluppo della propria personalità, dal punto di vista dell'azione pubblica rimanda a concetti come «opportunità» e «capacità» (quella che Amartya Sen chiama *capabilities*), alla realizzazione di un sistema in grado di abilitare le persone, di offrire a tutti i cittadini il massimo possibile di *life chances*.

8) Eric J. Hobsbawm, *Il secolo breve*, Rizzoli, 1995, p. 337.

9) Sabino Cassese, *La crisi dello Stato*, Laterza, 2002, p. 3.

fulgida creazione del formalismo europeo e del razionalismo occidentale, sta per essere detronizzato»⁽¹⁰⁾. È vero? È qualcosa che è

accaduto? O sta accadendo? O accadrà presto? E quali saranno le conseguenze?

(II. *continua*)



10) Carl Schmitt, *Il concetto di "politico"*, (1932), in *Le categorie del politico*, il Mulino, 1998, p.90