



di Antonio Maria
Baggio

*È quanto pongono
in evidenza le varie
guerre in corso,
che fanno nascere
proposte di limitare
i poteri degli stati;
mentre, in Italia,
c'è chi mette
in discussione
la stessa Costituzione
italiana, pensando
di cambiarla coi voti di
una maggioranza
parlamentare.
Due facce dello stesso
problema:
chi comanda?*

SOVRANITA' IN CRISI

«In nome del popolo italiano...»: è un'espressione che siamo abituati a sentire spesso, specie da quando la televisione dà un certo spazio ai processi. Che gli atti ufficiali degli organi della repubblica vengano compiuti, appunto, in nome del popolo, è normale per tutti. E sappiamo anche che questa formula esprime la "sovranità popolare". Quel che spesso forse dimentichiamo, è che la sovranità popolare è una conquista recente: per molti dei nostri bisnonni, in Europa, era certamente più frequente sentirsi chiamare "sudditi", piuttosto che cittadini. E come tutte le conquiste recenti, è bene tenerla d'occhio; gli scippi, *si sa*, avvengono quando meno te lo aspetti.

Sovrano, *si sa*, è quello che sta più in alto di tutti. Il Medioevo ha prodotto varie teorie della sovranità. Una delle più importanti l'attribuiva, nella sua pienezza, al papa. Secondo questo modo di vedere, chiamato "ierocrazia" - cioè "potere del sacro" - il papa aveva ricevuto da Dio il potere, sia sulle cose temporali, sia su quelle spirituali. Il pontefice romano brandiva direttamente la spada spirituale, ma eserci-

tava il potere sulle cose di questo mondo servendosi del braccio dell'imperatore, al quale affidava la spada del potere temporale. Secondo questa concezione, come successore di Pietro e vicario di Cristo, il papa, depositario della verità rivelata, era colui che poteva stabilire anche le leggi politiche e civili - o comunque poteva giudicare quelle promulgate dal re -, garantendo che fossero in accordo con la fede. Di conseguenza, l'imperatore e i re erano sottomessi - almeno in teoria: quel che avveniva nella pratica era un altro discorso - al pontefice, che poteva deporli dalla loro carica: un imperatore dichiarato eretico perdeva la propria autorità. L'episodio che tutti abbiamo studiato a scuola, che racconta dell'imperatore in ginocchio nella neve alle porte del castello di Canossa, la dice lunga su questo punto.

Avevano il loro daffare, l'imperatore e i suoi giuristi, a sostenere - per sottrarsi alla tutela del papa - che il potere temporale proveniva sì da Dio, ma arrivava al re direttamente, senza fare tappa dal pontefice: l'argomentazione rimaneva debole, perché, finché si riconosceva l'origine divina del



Giuseppe Distafano

L'incoronazione di Carlo Magno (pag. accanto a sin.) in questa rappresentazione del XIV sec., esprime il nocciolo della concezione ierocratica. Ma egli stesso ne fece dare raffigurazioni diverse, nelle quali si incoronava da solo, a sottolineare che il potere gli veniva direttamente da Dio; egli poi lo concedeva – temporaneamente – ai propri vassalli (al centro, dal Carlo Magno televisivo). A fianco: il voto è una fondamentale espressione della sovranità popolare, che emerge pienamente nei momenti storici in cui è necessario il “potere costituente”.

potere, era difficile contestare che la figura ritenuta più vicina alle cose divine – il papa – non avesse niente da dire in merito.

In ogni caso, nella lotta tra papato e impero sulla questione della sovranità, chi non veniva mai nominato era sicuramente il popolo. Che fece per la verità una breve comparsa nelle argomentazioni dei giuristi di parte imperiale, quando questi, ricorrendo al diritto romano, vi lessero che il potere politico, appartenente al popolo, era stato volontariamente trasferito dai romani all'imperatore; ma la parola “popolo” era pronunciata in fretta, come un'astrazione o un concetto di passaggio, per mettere poi l'accento, e fermarsi a meditare, sull'imperatore.

Fatto sta che il popolo, per quanto innominato in curia e a corte, nel frattempo si dava da fare, dando vita ad associazioni di carattere religioso, come le confraternite, o professionali, come le corporazioni di mestiere; e prendeva parte a sette e movimenti pauperistici che guardavano al potere, in tutte le sue forme, in modo apertamente critico. Si moltiplicavano inoltre le esperienze di autonomia comunale e le leghe tra città; crescevano dei nuovi ceti, come quello dei mercanti, abituati ad agire di propria iniziativa.

Quel che accomuna tutte queste esperienze è che si sottraevano all'autorità tradizionale e promuovevano

un associazionismo “dal basso”, basato sul consenso e non sulla forza. Il popolo, in realtà, non era una semplice “quantità”, una massa omogenea di “sudditi”, ma un insieme di diverse realtà sociali ed economiche, che cominciava ad esprimere anche diverse forme di cultura.

Sono queste esperienze sociali diffuse che preparano la favorevole accoglienza ad un nuovo modo di pensare, che comincia a svilupparsi nelle università. Esse nel frattempo stavano sfornando generazioni di intellettuali laici, formati, oltre che sul diritto romano, sulla nuova prospettiva offerta dal pensiero di Aristotele. Il pensatore greco, rimasto sconosciuto per secoli in Occidente, si faceva vivo attraverso il pensiero arabo e, lungo il secolo tredicesimo, dilagava nelle università. Aristotele parlava dello stato come di una comunità naturale, che si sviluppa dal basso, costituendosi dall'insieme delle altre comunità minori, come le famiglie. L'uomo di Aristotele costruisce le leggi e “fa politica”, e in questo consiste l'essere “cittadino”.

Servendosi di Aristotele e del diritto romano, la riflessione politica, lungo il 1200 e 1300, separa il potere della chiesa da quello stato, e stabilisce che il popolo è sovrano, che esso è la fonte delle leggi, che le cariche pubbliche sono elettive e possono essere revocate. La sovranità popolare viene scoperta e affermata, insomma,

come l'autorità, che solo il popolo possiede, di scegliere la forma del proprio ordinamento politico: la vitalità sociale dell'ultimo Medioevo trova in questo modo la sua espressione teorica. È da notare che i sostenitori della sovranità popolare – per la maggior parte – continuano a essere convinti che il potere viene da Dio, che lo dà al popolo.

Questa convinzione è tuttora un cardine della dottrina sociale cristiana, che sostiene che tutto l'ordine del creato viene da Dio; esiste dunque una Verità assoluta che ogni ordinamento politico deve rispettare. L'ordinamento politico, anzi, deve farsi strumento della libera ricerca della Verità che l'uomo in ogni tempo conduce, organizzandosi in modo da favorire questa dimensione essenziale della persona.

Nei secoli successivi si continua a discutere ancora di popolo, ma le vicende storiche del continente europeo vedono il costituirsi di stati nazionali nei quali le forme di governo certamente non sono “popolari”. È nella rivoluzione francese che il popolo torna ad essere protagonista di fatto, determinando la caduta del regime monarchico assoluto. Non è però protagonista di diritto, perché ancora non si impone l'idea della sovranità popolare, ma piuttosto quella della sovranità “nazionale”; la differenza è importante, perché “popolo” significa la società nella sua realtà, con la pluralità di soggetti e di interessi di cui è composta. “Nazione” invece, nel linguaggio della rivoluzione francese, indica lo stato liberale e la nuova classe che lo dirige: la massa dei cittadini compone lo stato, ma non si dà alcun rilievo ai corpi intermedi tra stato e cittadini.

L'epoca aperta dalla rivoluzione



Soldati dell'Onu. Gli interventi in armi dell'Onu sono forse il segno più evidente che la sovranità assoluta degli stati può giungere a violare i diritti umani, deve perciò lasciare il posto ad una concezione più adeguata alle necessità delle relazioni internazionali.

francese toglie la sovranità alla figura del monarca e la attribuisce ad altri soggetti, oppure la distribuisce tra il monarca ed altri organi dello stato, ma non cambia il carattere della sovranità: ogni stato continua ad essere portatore di una sovranità assoluta, su base territoriale. Si apre un'epoca - di trionfo della sovranità statale - di continui conflitti e spostamento di confini che culmina nella recente guerra nell'ex Jugoslavia.

Contemporaneamente, però, si sviluppano altri processi, che subiscono una forte accelerazione specialmente nell'ultimo mezzo secolo, e hanno come effetto di erodere un po' alla volta l'idea e la realtà della sovranità statale.

La facilità con la quale scoppiano le guerre, e la pericolosità che hanno manifestato in questo secolo, hanno portato a costituire organismi sovranazionali - come l'Onu - aventi lo scopo di risolvere le controversie tra stati attraverso trattative pacifiche. Quando uno stato aderisce a questi organismi, accetta una forma, anche parziale, di limitazione della propria sovranità o, almeno, è in questa direzione che accetta di muoversi.

Un'altra limitazione viene dall'esistenza di alleanze militari, come la Nato: ogni paese membro decide di impiegare le proprie forze armate congiuntamente agli alleati, rinunciando - entro certi limiti - a disporre in modo autonomo della forza.

Lo stesso sviluppo economico ha condotto alla formazione di aziende industriali e finanziarie di dimensione sovranazionale o mondiale, ca-

paci di attuare scelte che condizionano la vita degli stati. È una forma di potere non solo economico, in buona parte incontrollabile dal singolo stato, che toglie significato ai paletti di confine, e costringe le istituzioni politiche, se vogliono misurarsi coi problemi posti dai colossi economici, ad uscire dalla dimensione nazionale.

Tutti questi fenomeni costituiscono un processo che fa giustamente parlare di crisi dell'idea e della realtà della sovranità statale.

Ma c'è un altro processo che favorisce la medesima crisi: la società occidentale ha visto moltiplicarsi il numero e la varietà di quei "corpi intermedi" che la formula francese della "sovranità nazionale" non prendeva in considerazione, e ai quali le più recenti costituzioni - l'italiana è tra queste - che riconoscono la "sovranità popolare", danno invece un certo spazio. Dire "popolo" significa infatti dire "varietà", cioè riconoscere le molteplici forme nelle quali le persone si associano; considerare i membri del popolo come cittadini che esercitano la sovranità solo col voto in occasione delle elezioni, non è sufficiente. La Costituzione italiana infatti riconosce il pluralismo che caratterizza la società, il fatto

cioè che le opinioni, le scelte, le azioni che hanno rilevanza politica, si formano e si attuano in gran parte al di fuori dell'istituzione statale, attraverso un associazionismo "dal basso" che ha avuto origine proprio in quella vitalità sociale che consentì, sette secoli fa, la nascita dell'idea di "sovranità popolare".

Gli ultimi due secoli possono essere letti proprio come la storia della crescita e dell'organizzazione di questi corpi intermedi, che vanno dal partito al circolo della caccia, dal sindacato all'associazione culturale, dall'ordine professionale all'organizzazione del volontariato. I corpi intermedi esprimono la realtà di una "sovranità" diffusa, nella quale si esprime non solo l'astratto "cittadino", portatore di un voto elettorale uguale agli altri, ma la concreta persona, con la sua storia, i suoi valori, le sue appartenenze familiari, sociali, religiose. La "persona" non può essere ridotta al "cittadino": è lo stato al servizio della persona, non viceversa.

Il concetto di "maggioranza" non basta ad esprimere questa ricchezza che è la vera sovranità popolare, sovranità che si esprime politicamente, come abbiamo visto, innanzitutto nella scelta della forma dello stato nella quale vivere: forma che - qualunque essa sia - deve ammettere e favorire l'espressione della ricchezza delle persone associate.

Qualunque cambiamento costituzionale - del quale molto si parla in Italia - deve andare in questo senso, se si vuole che l'attuale "crisi della sovranità" diventi un'occasione di progresso: e dunque deve avvenire attraverso la consultazione di tutto il popolo e delle associazioni nelle quali esso si è organizzato. La crisi riguarda infatti la sovranità statale, non tocca il principio della sovranità popolare, cioè il "potere costituente" delle persone liberamente associate.

Guardiamoci dunque dall'idolatrare la "maggioranza", e manteniamo il rispetto per la libertà. Può servire, al riguardo, ricordare un pensiero di Benjamin Constant, uno dei padri della democrazia moderna, che diffidava dell'idea di sovranità, perché temeva la sua capacità di giustificare un potere assoluto: neppure l'universalità dei cittadini - ammoniva Constant - può disporre sovranamente della loro esistenza.

Antonio Maria Baggio ■