

# Il futuro della democrazia in Europa

di Luigi Ferrajoli

## I. La crisi della politica

In un intervento di apertura a un seminario svoltosi nel lontano 1975 su “I diritti dell’uomo in un mondo in trasformazione”, Lelio Basso ebbe ad affermare: «Andiamo verso un mondo in cui il potere di poche centinaia di uomini [...] kafkianamente lontani e inaccessibili, e in alcuni casi addirittura sconosciuti, imporranno a miliardi di altri uomini sulla terra la scelta fra [...] essere eliminati o emarginati, oppure farsi complici [...] dell’apparato di dominio». Sembra l’esatta descrizione, straordinariamente anticipatrice, di quanto sta accadendo oggi. È la stessa tesi espressa dal movimento degli occupanti di Wall Street: siamo il 99%, governato dall’1% della popolazione che, come ha scritto Joseph Stiglitz, controlla più del 40% della ricchezza, grazie a sistemi fiscali nei quali un miliardario come Warren Buffett paga meno tasse della sua segretaria e gli speculatori, che hanno contribuito a far collassare l’economia globale, hanno imposizioni fiscali più basse di chi lavora per vivere. In questo 1% vengono sempre più accomunati, dall’opinione pubblica, poteri economici e poteri politici, ceti di governo e grandi concentrazioni economiche e finanziarie, indistintamente percepiti come un unico blocco di potere ostile alla società.

La crisi economica sta così rivelando, insieme a questa distanza crescente tra istituzioni di governo e società, una triplice crisi. Essa segnala, in primo luogo, una crisi della democrazia rappresentativa. Non sono più i governi e i parlamenti democraticamente eletti che regolano la vita economica in funzione degli interessi generali, ma sono i mercati che impongono agli Stati politiche antidemocratiche e antisociali, a vantaggio degli interessi privati della massimizzazione dei profitti, delle speculazioni finanziarie e della rapina dei beni comuni e vitali. Il liberismo oggi dominante, infatti, altro non è che un’abdicazione della politica, ridottasi a un ruolo parasitario, in favore dei mercati. Ne consegue inevitabilmente un discredito generalizzato del ceto politico, attestato dai tassi sempre più bassi di polarità dei partiti, dei loro leader e delle stesse istituzioni rappresentative: che è un discredito e una crisi della politica in quanto tale, sempre più

subordinata all'economia, sempre più in crisi di autorevolezza, sempre più lontana – per incapacità, o per subalternità ideologica, o per connivenza con il mondo degli affari – dai bisogni e dai problemi dei paesi che sarebbe chiamata a governare. E ne consegue, altrettanto inevitabilmente, la rivolta di masse crescenti, soprattutto giovanili – i movimenti degli indignati – contro tutti i governi, dagli Stati Uniti alla Grecia e alla Spagna, dal Cile alla Francia e all'Italia.

Ma questa dipendenza della politica dai mercati segnala un secondo aspetto, ancor più profondo, della crisi che stiamo vivendo: la crisi, ancor prima che della democrazia, dello Stato moderno, inteso lo Stato quale sfera pubblica deputata alla difesa degli interessi pubblici, separata dall'economia e rispetto ad essa eteronoma e sopraordinata. E si manifesta nella totale impotenza della politica e nella sua subalternità all'economia, cioè ai poteri sregolati della finanza speculativa, che dopo aver provocato la crisi economica ed essere stati salvati dagli Stati, minacciano il fallimento degli Stati stessi che li avevano salvati e impongono ad essi la distruzione del *welfare*, la riduzione della sfera pubblica, lo smantellamento del diritto del lavoro e la crescita delle disuguaglianze e della povertà. È accaduto negli Stati Uniti e sta oggi accadendo in Europa. Assistiamo così a un paradosso. Il mercato senza regole, sorretto da quel pensiero unico che è l'ideologia liberista, dopo essere stato la causa della crisi – in assenza di politiche capaci di governarlo – continua a riproporsi come la terapia: una terapia distruttiva, anche sul piano economico, dato che aggrava le cause stesse della crisi, a cominciare dalla maggiore povertà e dalle restrizioni del potere d'acquisto e dei diritti sociali, dando vita a una spirale recessiva incontrollata. Si è così invertito il rapporto tra pubblico e privato: non più il governo dei poteri privati da parte dei poteri pubblici, ma il governo dei poteri pubblici da parte dei poteri privati. E si è capovolto il rapporto tra politica ed economia. Non sono più gli Stati, con le loro politiche, che disciplinano i mercati, imponendo loro regole, limiti e vincoli, ma sono i mercati che disciplinano e governano gli Stati.

È questa la crisi sistemica che sta investendo le democrazie occidentali: la sostituzione al governo politico e democratico dell'economia del governo economico e ovviamente non democratico della politica, che equivale al venir meno del ruolo dello Stato quale istituzione politica separata e sopraordinata all'economia. La separazione tra società civile e Stato, tra economia e politica, è un tratto caratteristico della modernità giuridica e politica che fa parte del costituzionalismo profondo dello Stato moderno, in opposizione allo stato patrimoniale dell'*ancien régime*. Non dimentichiamo che lo Stato moderno nasce insieme al capitalismo, come istituzione politica separata dalla società e come sfera pubblica eteronoma rispetto ai poteri economici, per loro natura incapaci di re-

golarsi autonomamente. Per questo possiamo parlare di una regressione premoderna allo stato patrimoniale, determinata dal ribaltamento del rapporto tra poteri economici e poteri politici di governo, non più i primi subordinati e regolati dai secondi, ma viceversa: per i conflitti di interesse e le molteplici forme di corruzione e di condizionamento lobbistico, per l'egemonia del pensiero liberista, ma anche per l'asimmetria tra il carattere inevitabilmente locale dei poteri statali e il carattere globale dei poteri economici e finanziari.

Tutto questo sta rivelando un terzo aspetto della crisi dello Stato: l'inadeguatezza del modello dello Stato di diritto consegnatoci dalla tradizione liberale, che affonda le sue radici nel modo stesso in cui fu concepito ed edificato, fin dalle origini, lo Stato moderno. Il paradigma dello "Stato di diritto", come dice questa stessa espressione, si è sviluppato nei confronti soltanto dello Stato, cioè dei poteri statali. Non ha investito né i poteri sovrastatali, essendo stato il diritto positivo identificato per lungo tempo con il solo diritto statale, né i poteri economici privati, a loro volta ideologicamente concepiti, dalla tradizione liberale – da Locke a Marshall – anziché come poteri, come diritti di libertà: significativa, in tal senso, è anche l'espressione "liberismo", anziché quella, più appropriata, di "proprietismo". Di qui, da questa limitazione del ruolo del diritto, l'impotenza degli Stati, in grado solo di dare risposte locali a problemi globali e, soprattutto, non all'altezza di quei poteri al tempo stesso privati e globali che sono i poteri della finanza.

Non solo. Lo Stato di diritto, nelle forme odierne dello Stato costituzionale di diritto, si è venuto svuotando anche nei confronti dei poteri pubblici statali, a causa di un vero processo decostituente, manifestatosi, in Italia, non solo nelle violazioni e nei tentativi di riforma della Carta del 1948, ma in un attacco al costituzionalismo in quanto tale, cioè quale sistema di limiti e vincoli ai poteri politici di maggioranza, e nella rivendicazione populista dell'onnipotenza delle maggioranze quali espressioni dirette della volontà popolare. All'impotenza della politica rispetto ai poteri selvaggi dei mercati ha così corrisposto la rivendicazione dell'onnipotenza della politica a danno dei diritti dei cittadini, che si è manifestata nell'aperta aggressione, per far fronte alla crisi, da un lato ai diritti sociali, dall'altro ai diritti dei lavoratori, gli uni e gli altri costituzionalmente garantiti. Impotenza rispetto ai mercati e onnipotenza della politica rispetto alla società e ai diritti delle persone sono tra loro connesse, l'una come causa della seconda e la seconda come condizione necessaria della prima.

Di qui le politiche liberiste con le quali – mentre è stato dato libero corso alla finanza, e i capitali sono stati dirottati sulle ben più lucrose speculazioni finanziarie anziché sugli investimenti produttivi – sono stati

aggrediti lo stato sociale e il lavoro, con conseguenti effetti recessivi sul piano economico: tagli alla spesa pubblica nella sanità e nell'istruzione, privatizzazioni, liberalizzazioni, imposte su pensioni e salari e, insieme, riduzione degli investimenti e delle entrate fiscali, crescita delle disugualanze e rottura della coesione sociale. Di qui, soprattutto, l'aggressione al lavoro, che l'art. 1 della Costituzione – di cui non a caso è stata proposta la soppressione – pone a fondamento della Repubblica. Il vecchio diritto del lavoro, con i suoi diritti e le sue garanzie conquistate in decenni di lotte, è stato dissolto, in Italia, da una serie di controriforme: la sostituzione della contrattazione collettiva nazionale con la contrattazione aziendale o individuale; l'abbandono del vecchio modello del rapporto di lavoro a tempo indeterminato in favore di una molteplicità di rapporti di lavoro individuali, atipici, flessibili, saltuari, precari e perciò privi di garanzie; la possibilità per la contrattazione aziendale di derogare a qualunque legge; la svalorizzazione del lavoro e dei lavoratori ridotti, come nell'Ottocento, a merci in competizione tra loro; la neutralizzazione del conflitto sociale e la divisione del mondo del lavoro e dei sindacati mediante l'imposizione ai lavoratori, secondo il modello FIAT, della rinuncia ai loro diritti sotto il ricatto dei licenziamenti. Parole come *“classe operaia”* e *“movimento operaio”* sono non a caso fuori uso, essendo venute meno, con la precarietà dei rapporti di lavoro, la vecchia solidarietà di classe e la stessa soggettività politica dei lavoratori, fondate entrambe sull'uguaglianza nelle condizioni di lavoro e nei diritti e perciò sull'auto-rappresentazione del lavoratore come appartenente a una comunità di uguali.

## **2. Un vuoto di diritto. Come si esce dalla crisi**

Ci troviamo dunque di fronte a una crisi economica che sta in parte provocando ma in parte rivelando una triplice crisi: della democrazia politica, dello Stato moderno quale sfera pubblica separata e sopraordinata all'economia e dello Stato costituzionale di diritto quale sistema di limiti e vincoli a tutti i poteri, sia pubblici che privati.

La crisi, sviluppatasi dapprima nei paesi poveri afflitti dal debito estero e oggi allargatasi anche alle grandi democrazie occidentali, si manifesta, in primo luogo, come crisi dello Stato nazionale sovrano, determinata da un lato da un processo di integrazione europea largamente e gravemente incompiuto e, dall'altro, dai processi di globalizzazione. Democrazia rappresentativa e Stato di diritto sono nati e si sono sviluppati all'interno degli Stati e dei territori nazionali e sulla base di una sostanziale identificazione, ripeto, del diritto con il diritto statale. Sia l'una che l'altro sono perciò messi in crisi dallo sviluppo di poteri economici transnazionali che si sottraggono al controllo dei governi nazionali e, insieme, ai vincoli legali

apprestati dagli ordinamenti statali, così rompendo il duplice nesso tra democrazia e popolo e tra potere e diritto, tradizionalmente mediato dalla rappresentanza politica e dal primato della legge statale votata da istituzioni rappresentative. Il principale effetto della crisi dei vecchi Stati nazionali è perciò un vuoto di diritto pubblico, ossia la mancanza di regole, di limiti e vincoli a garanzia dei diritti umani nei confronti dei nuovi poteri transnazionali che hanno spodestato i vecchi poteri statali o si sono sottratti al loro ruolo di governo e di controllo.

Si rivela in proposito la straordinaria attualità del pensiero di Lelio Basso. Il vero conflitto, oltre che, e forse ancor più che tra capitale e lavoro, è oggi tra i popoli e il potere. E per limitare e arginare il potere, lo strumento essenziale è il diritto. È questa l'originalità di Basso rispetto all'intera tradizione marxista: il diritto può essere non solo uno strumento di dominio e di difesa degli interessi delle classi dominanti, ma anche, al contrario, uno strumento di limitazione e regolazione dei poteri politici ed economici, a garanzia dei soggetti e dei ceti poveri e oppressi; non solo la legge del più forte, secondo la scolastica leninista espressa da Vyšinskij, ma anche, al contrario, la legge del più debole, allorquando è declinata nella forma dei diritti fondamentali dei popoli e degli individui. È quanto è accaduto con le Costituzioni rigide del secondo dopoguerra, che hanno costituzionalizzato quelle vere e proprie leggi del più debole che sono tutti i diritti fondamentali, e in particolare i diritti sociali, stipulandoli quali ragion d'essere dell'intero artificio giuridico e istituzionale. Non solo. Il diritto è da sempre il linguaggio nel quale pensiamo i problemi e le loro soluzioni. Ed è anche la sola tecnica attraverso la quale è possibile disciplinare i poteri altrimenti selvaggi. Ne è prova l'intolleranza per il diritto non solo delle autocrazie politiche, ma anche dei poteri del mercato, il cui attuale dominio è provocato appunto dalla mancanza di limiti e vincoli giuridici alla loro altezza.

Proprio il riconoscimento del fallimento e dell'irrazionalità delle “politiche liberiste” – una contraddizione in termini, dato che il liberismo, come ho detto, equivale a un’abdicazione della politica e all’abbandono del mercato a una sorta di stato di natura – suggerisce perciò la sola possibile via d’uscita dalla crisi: l’inversione della rotta fallimentare fin qui seguita. E invertire la rotta è possibile, come mostrano le tante proposte alternative formulate nel dibattito odierno da innumerevoli economisti democratici: l’istituzione di una garanzia europea comune per i titoli pubblici dei paesi dell’euro; un’adeguata tassazione delle transazioni finanziarie con la *Tobin Tax*; il divieto di acquisti e vendite di titoli allo scoperto; l’istituzione di agenzie di rating pubbliche in luogo di quelle private, che sono di fatto condizionate dai poteri finanziari; l’eliminazione dei paradisi fiscali; una fiscalità europea realmente progressiva.

In tutti i casi – e sembra che su questo siano tutti d'accordo – la sola alternativa al crollo dell'euro e al fallimento dell'Unione è una maggiore integrazione politica ed economica. Il processo di costruzione dell'Europa, in breve, o va avanti, sul piano politico e istituzionale, oppure va indietro, verso la disgregazione, come in parte sta avvenendo e come è segnalato dal crescente venir meno, nelle politiche e nell'opinione pubblica, del senso di solidarietà e di comune appartenenza. Se non si vuole che salti l'euro e che la stessa Unione europea vada in pezzi, deve insomma crescere un'altra Europa rispetto a quella disegnata dalle politiche liberiste. E a tal fine non bastano le politiche, anche progressive, dei governi. Occorre una rifondazione costituzionale della sfera pubblica europea in grado di assoggettare i mercati, ponendosi all'altezza dei nuovi poteri economici globali attualmente sregolati e selvaggi e perciò trasformando le politiche indicate dal pensiero economico progressista in nuove regole e istituzioni.

Ciò che si richiede è insomma un allargamento a livello europeo e, insieme, nei confronti dei poteri economici privati delle forme della democrazia politica e di quelle dello Stato costituzionale di diritto. Proprio perché sia la democrazia rappresentativa che lo Stato di diritto sono tuttora ancorati ai territori degli Stati, la sola alternativa al tramonto dell'una e dell'altro è la promozione di un costituzionalismo europeo e di diritto privato, cioè di uno Stato di diritto al di là dello Stato e all'altezza dei nuovi luoghi, non più statali ma extra o sovra-statuali, nei quali si sono spostati il potere e le decisioni.

Proprio la crisi economica in atto potrebbe perciò rappresentare un'occasione per una rifondazione costituzionale di un'Europa federale e sociale, già del resto prefigurata dai «compiti» assegnati alla Comunità Europea dal suo Trattato istitutivo: «promuovere», come dice l'art. 2, «uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche [...]», un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri»; e ancora, come aggiunge l'art. 3, contribuire al «conseguimento di un elevato livello di protezione della salute» e di «un'istruzione e una formazione di qualità», nonché all'eliminazione delle «ineguaglianze» e delle disparità «tra uomini e donne». Prendere sul serio questi «compiti» costituzionali vuol dire adottare misure esattamente opposte alle attuali politiche europee: dotare l'Unione di un bilancio comune, di un fisco comune e di un governo comune dell'economia in grado di realizzare quello che una volta veniva chiamato “il modello sociale europeo”; promuovere interventi comunitari di spesa informati, come dice l'art. 5 del Trattato, al «princípio di sussidiarietà», ove «gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemen-

te realizzati dagli Stati membri»; procedere all'unificazione europea del diritto del lavoro, a cominciare dalla «tutela contro ogni licenziamento ingiustificato» prevista dall'art. 30 della Carta dei diritti dell'Unione, onde impedire le dislocazioni delle attività produttive nei paesi sforniti di garanzie dei diritti dei lavoratori. Un'alternativa radicale alle attuali politiche fallimentari è insomma non solo possibile, ma normativamente imposta dallo stesso Trattato europeo.

Ebbene, la tecnica più efficace di attuazione di simili compiti e obiettivi è la costituzionalizzazione di adeguate norme, funzioni e istituzioni di garanzia nelle Carte statali e nel Trattato dell'Unione. Non semplicemente la loro previsione da parte di semplici leggi o risoluzioni, sempre modificabili da contingenti maggioranze, ma la loro formulazione in norme costituzionali rigide o in trattati costituzionali. Sotto questo aspetto la struttura istituzionale europea presenta un vantaggio: l'inclusione delle nuove regole e garanzie nel trattato europeo le renderebbe totalmente rigide perché modificabili solo all'unanimità.

Ciò vale anzitutto per i beni comuni. La nostra tradizione conosce da sempre, quale tecnica di sottrazione al mercato di tali beni, la figura dei beni demaniali. Ma tali beni sono di solito previsti come demaniali dalla legge ordinaria, in Italia dal codice civile, e possono perciò, come in Italia è avvenuto con le privatizzazioni, essere sdeemanializzati per legge. Solo la stipulazione in costituzioni rigide e in trattati internazionali di quei beni che riteniamo vitali – l'aria, l'acqua, i farmaci salva-vita, il cibo per l'alimentazione di base – come beni fondamentali può garantirne l'accessibilità a tutti. Solo l'istituzione di demani costituzionali – di livello europeo e, in prospettiva, internazionale – può garantire i beni vitali, sottraendoli alla devastazione e all'appropriazione privata.

Ma lo strumento della costituzionalizzazione vale anche per la garanzia, a livello europeo oltre che statale, dei diritti sociali. Voglio qui ricordare, tra le esperienze costituzionali più avanzate e recenti, quella brasiliana: l'introduzione nella Costituzione brasiliana, agli artt. 198 e 212, di vincoli di bilancio, cioè la previsione di quote del bilancio dell'Unione, dei singoli Stati e dei municipi destinate obbligatoriamente alla soddisfazione dei diritti sociali: 18% e 25% a sostegno del diritto all'istruzione, quote da stabilirsi annualmente a sostegno del diritto alla salute e simili. In materia di bilancio, del resto, sarebbe opportuna la costituzionalizzazione di un'autentica progressività fiscale, diretta ad assicurare tetti massimi a qualunque reddito. Sono infatti incompatibili con la democrazia redditi e ricchezze sterminate in capo a singole persone: non solo per l'insostenibilità di eccessive disuguaglianze sociali, ma anche per i poteri politici impropri, di condizionamento o peggio di corruzione della sfera pubblica, di fatto inevitabilmente associati alle eccessive ricchezze private.

Infine la costituzionalizzazione, dopo lo smantellamento per via legislativa operato sistematicamente in questi anni del diritto del lavoro, si richiede altresì, contro l'arbitrio delle contingenti maggioranze, per le concrete garanzie dei diritti dei lavoratori, primo tra tutti il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, già previsto dall'art. 30 della Carta dei diritti dell'Unione europea. D'altro canto, nell'impossibilità di garantire, in una società capitalistica, la piena occupazione, un'effettiva garanzia della sopravvivenza che parimenti dovrebbe essere stipulata nelle costituzioni è il diritto a un reddito minimo di cittadinanza. La sopravvivenza infatti non è più, come riteneva Locke, un fatto naturale, affidato alla libera iniziativa e alla volontà di lavorare delle persone, ma è sempre più un fatto legato all'interdipendenza e all'integrazione sociale, e non può perciò non far parte, come il diritto alla vita, delle clausole elementari del patto costituzionale.

### **3. Un'altra Europa è possibile**

Insomma, un'altra Europa – un'Europa sociale, ecologica, democratica – è possibile. L'Europa è tuttora la maggiore economia del pianeta, il continente che ha conosciuto il maggiore sviluppo dello Stato sociale, la parte del mondo nonostante tutto più civile e più democratica. Ci sono ovviamente giganteschi e potenti interessi contro lo sviluppo di un costituzionalismo di diritto privato, oltre che pubblico, e sovrastatale, oltre che statale. Ma è difficile non pensare, di fronte alle prospettive catastrofiche dell'attuale anarchia finanziaria da tutti paventate, che tutti gli attori di questa crisi siano vittime di una generale irrazionalità, di quella sorta di follia collettiva che è l'ideologia del liberismo senza regole. È infatti evidente che da una distruzione dell'euro e dell'eurozona, e perciò da un'economia europea distrutta e dal generale impoverimento di 400 milioni di consumatori, tutti avrebbero da perdere: certamente tutti i paesi dell'euro, inclusa la Germania, e anche gran parte dell'economia produttiva.

Questi cosiddetti “mercati”, del resto, non formano un'unica potenza, accomunata da un unico interesse o animata da un piano strategico comune; se non altro perché a ogni atto di vendita corrisponde, sul mercato finanziario, un atto di acquisto. Si tratta al contrario di una pluralità indeterminata ed eterogenea di poteri economici e finanziari, ciascuno dei quali pensa solo al proprio interesse e al proprio profitto e tutti sottostanno alla legge del più forte, in una situazione analoga a quella che vige nello stato di natura ipotizzato da Hobbes alle origini della modernità. Questi stessi poteri forti e selvaggi sono accomunati non tanto da un comune interesse, quanto piuttosto dalla paura: paura e sfiducia di tutti nei confronti di tutti, inclusa la paura dell'insolvibilità degli Stati. La stessa subalternità ai mer-

cati delle diverse politiche statali dipende in parte anche dalla reciproca sfiducia tra Stati sovrani. Ciascuno Stato, di nuovo, pensa solo al proprio interesse. È una nuova versione del *bellum omnium* nel quale tutti sono contro tutti.

È questa, del resto, la logica individualistica del liberismo: ciascuno pensa a se stesso, a cominciare dai poteri forti, nessuno dei quali, ovviamente, ha un diretto interesse alla trasformazione della crisi in crollo. Tutti – o meglio quasi tutti –, semmai, avrebbero interesse, nei tempi lunghi, a non cadere nel baratro dei default e alla stabilità economica e finanziaria. Ma allora è proprio la costruzione di una sfera pubblica e lo sviluppo di un costituzionalismo europeo che sono oggi nell'interesse di tutti: nell'interesse perfino dei ceti politici e di governo, che si vedono condannati all'impotenza e all'impopolarità e sul cui interesse, se non altro corporativo, alla rifondazione del loro ruolo di governo potrebbero oggi far leva le proposte di un'alternativa razionale alla miopia delle attuali politiche recessive, le quali stanno minando in molti popoli europei il senso stesso e il valore dell'Unione. Basterebbe a tal fine che fossero presi sul serio, oltre ai compiuti statutari dell'unione più sopra ricordati, le parole della Carta europea dei diritti fondamentali: «l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà».