



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

A
I
Lecture
Spinelli
e
r
o

Lecture 2007

Bronisław Geremek

L'EUROPA E LA SFIDA DELLA DEMOCRAZIA

Torino, 30 ottobre 2007
Aula Magna, Università degli Studi di Torino

Bronisław Geremek

L'EUROPA E LA SFIDA DELLA DEMOCRAZIA

Sembra comunemente ammesso che la libertà e la democrazia siano il frutto della civiltà occidentale, una eredità della Storia europea. Tuttavia, quando negli anni '90, a Pechino, incontrai politici e ideologi cinesi ai quali volevo fare notare – e volevo che lo ammettessero – il carattere universale dei Diritti dell'Uomo, questi mi risposero che, al contrario, tali diritti erano variabili, che ogni civiltà li definiva a modo suo, in funzione delle proprie tradizioni. Di conseguenza, per la tradizione di Confucio, i diritti fondamentali dell'uomo sono: il diritto di mangiare a sazietà, di potersi vestire, di avere un tetto. Per i miei interlocutori cinesi, i diritti inerenti alla libertà e alla democrazia, cari alla civiltà occidentale, erano, da una parte, secondari rispetto ai loro diritti fondamentali, addirittura contrari ai principi dello sviluppo economico e sociale e, dall'altra, estranei e nati da una tradizione cul-

turale e storica che non era la loro. La dottrina liberale e democratica eurocentrica, difesa dagli storici e dagli ideologi occidentali, era una vera manna per tutti coloro che affermavano invece che simili diritti dell'uomo non avevano nulla di universale e che esistevano "valori asiatici" opposti.

Nel 1998, il Premio Nobel per l'Economia fu assegnato ad Amartya Sen - nato nel Bengala, docente presso Università indiane, britanniche e americane - per avere dimostrato, sul piano teorico ed empirico, che esisteva un legame tra la democrazia e l'efficacia della lotta contro le grandi carestie. La democrazia - così come viene intesa da Sen - non si limita soltanto a elezioni libere, ma presuppone anche decisioni, dibattiti pubblici, il principio della "scelta sociale", il rispetto delle libertà individuali, la pluralità delle idee e delle pratiche politiche. Una cultura politica dai contorni così ampi, fondamento del progresso sociale, possiede, agli occhi di Amartya Sen, un valore universale le cui radici affondano sia nell'eredità delle civiltà asiatiche o africane che in quella europea.

Accettando queste analisi e pur rifiutando le esortazioni di coloro che ritengono che l'Occidente sia investito da una missione civilizzatrice che raccomanda non soltanto di promuovere la democrazia in tutto il mondo, ma anche

di ricorrere a pressioni economiche e politiche, se non addirittura alle armi, dobbiamo riconoscere che è proprio in Europa che i principi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo sono, ai giorni nostri, più radicati. L'Unione europea ha fatto di questi principi un elemento costitutivo della propria politica di vicinato, dell'aiuto ai paesi in via di sviluppo, del commercio e della cooperazione economica. Tuttavia, questa particolare ideologia non è sempre stata presente nella coscienza e nell'identità europee, ma si è forgiata nel corso di una complessa evoluzione storica.

Nella storia europea, i progressi della mutua comprensione e degli scambi tra collettività sono stati indotti dalla universalizzazione dei mezzi di comunicazione sociale con l'accettazione progressiva di standard comuni che consentivano di superare le frontiere politiche, linguistiche o etniche. Questo era, ad esempio, il caso dei pesi e delle misure che hanno avuto, per lungo tempo, un carattere locale e il valore a loro attribuito arbitrariamente causava continui conflitti. Soltanto nei tempi moderni il sistema dei pesi e delle misure è stato uniformato a favore del sistema metrico nella maggior parte dei paesi europei.

Possiamo, se non altro metaforicamente, paragonare l'evoluzione del sistema dei pesi e del-

le misure a quella della democrazia? Certo, man mano che la modernità progredisce, l'organizzazione democratica della vita pubblica appare sempre più come un valore universale; è proprio questa verità che esprimeva la tesi della "fine della Storia", anche se riguardava più la storia delle idee che quella della realtà sociale. Affermare che tutte le civiltà del mondo intendono per "democrazia" la stessa cosa e che la praticano allo stesso modo sarebbe errato. Ma sarebbe altrettanto sbagliato pensare che una qualsiasi delle sue varianti possa servire da campione per le altre. Tra Tucidide che, nella famosa orazione funebre di Pericle, opponeva ai sistemi dispotici e tirannici il governo della maggioranza come unico democratico e la Dichiarazione di Varsavia dell'anno 2000, il cammino è stato lungo. L'ordine democratico aveva guadagnato spazio, un numero crescente di governi permettevano ai propri cittadini di decidere da chi volevano essere governati e in che modo tale governo sarebbe stato controllato. Questo processo non è stato cumulativo e ha conosciuto anche dei passi indietro, ma il bilancio del XX secolo, in questo contesto, rimane chiaro. Fareed Zakaria inizia il suo libro *The future of Freedom* con una constatazione che colpisce la nostra immaginazione: «Viviamo nell'epoca della democrazia. Nel 1900 nessun paese al mondo aveva raggiunto ciò che oggi viene considerato come democrazia: il go-

verno nato da elezioni in cui ogni cittadino ha potuto votare. Oggi ne contiamo già 119...»

Tutte le civiltà e tutti i continenti, a vari livelli, hanno seguito le orme della marcia della democrazia nel mondo. Durante le successive ondate della democratizzazione – descritte da Samuel Huntington nel suo *Third Wave* – la posizione privilegiata che occupavano gli Stati dell'Occidente si è piano, piano attenuata in quanto la democrazia è stata universalmente riconosciuta come fonte della legittimità del potere. Anche il sistema totalitario al quale sono stati assoggettati i paesi dell'Europa centrale e orientale aveva giudicato indispensabile organizzare elezioni ogni tot anni. Era il gioco delle apparenze poiché tali elezioni non erano né libere né giuste, ma la loro esistenza stessa era sintomatica: infatti servivano come strumento per legittimare il potere. E' altrettanto vero che le elezioni sono un elemento fondamentale della democrazia, elezioni libere, aperte a tutti e trasparenti, che permettono - come afferma Huntington – di misurare i progressi della democrazia.

L'inevitabile progressione della democrazia in tutto il mondo durante la seconda metà del XX secolo era accompagnata da continui dibattiti sulle sue debolezze. Nel 1975 fu pubblicato, sotto gli auspici della Commissione Trilaterale, un rapporto sulla governabilità delle democrazie.

Gli autori di tale rapporto concludevano che la democrazia era in crisi dato che i governi mancavano di legittimità e di efficacia e che gli interessi comuni si disgregavano. Uno degli autori di questo rapporto, il sociologo francese Michel Crozier, affermava che l'Europa occidentale risentiva sempre più chiaramente dell'inadeguatezza tra il sistema democratico e i dettami dell'epoca e della sua incapacità di governare in modo efficace. Michel Crozier concludeva che il socialismo di Stato, il sistema comunista, avrebbe guadagnato terreno e che l'espansione del sistema comunista era inevitabile. Nella rosa delle possibilità, la finlandizzazione gli appariva il male minore. Ma oggi, dopo il crollo del sistema comunista, il pessimismo di Michel Crozier può apparire assurdo e privo di fondamento. Tuttavia egli ricorda, a buon diritto, che la democrazia, per la sua stessa natura, è fragile e che non può essere acquisita una volta per tutte.

La democrazia è, soprattutto, una sfida continua. Il rispetto, più o meno soddisfacente, del principio della rappresentatività nella vita politica, l'adesione dei cittadini al potere esecutivo perché lo giudicano legittimo, la loro partecipazione alla vita pubblica, l'articolazione degli interessi collettivi nel funzionamento dello Stato sono altrettante sfide da raccogliere. E quando pensiamo alla democrazia come a una sfida,

dobbiamo osservare attentamente il rapporto esistente tra il potere della maggioranza e il rispetto dei diritti delle minoranze, ossia il rapporto tra i forti e i deboli nella pratica del potere, un problema già presente nel pensiero di Tucidide. Infine, le tensioni tra la tendenza centralizzatrice dello Stato e le aspirazioni a una maggiore autonomia dei livelli inferiori dei poteri territoriali rappresentano ugualmente una forma di sfida. Qualunque siano le risposte date a queste sfide dalle varie civiltà in epoche diverse – non era certamente un processo cumulativo a un solo vettore – alle soglie del XXI secolo si intende per democrazia un sistema politico con elezioni libere e giuste che consentono di eleggere un governo, dove la vita pubblica obbedisce ai principi dello Stato di diritto, dove i diritti delle minoranze vengono rispettati, dove la struttura costituzionale garantisce l'equilibrio tra le istituzioni dello Stato e il loro controllo (*checks and balances*) e dove l'autonomia locale è in gran parte assicurata. Il pluralismo politico nel settore delle idee, del pensiero e dell'organizzazione delle strutture politiche rappresenta un elemento costitutivo della democrazia. Anche il dibattito è un elemento indispensabile della vita pubblica democratica. Infine – *last but not least* – la cultura politica democratica, ossia la virtù civica che consiste nel partecipare ai dibattiti pubblici e ai processi decisionali.

Il quotidiano della vita politica nel mondo mostra con forza quanto la democrazia ci sfidi, sia dove essa fa difetto sia dove essa esiste. E' altrettanto vero per l'Europa che ha visto nascere i principi della democrazia moderna e che li ha largamente adottati.

L'Europa dispone di proprie strutture di promozione e di controllo della democrazia. In primo luogo, il Consiglio d'Europa, prima istituzione europea creata nel 1949 e che conta, oggi, 47 Stati membri. L'insieme dei suoi trattati (con in testa la Convenzione europea dei diritti dell'uomo) e delle sue "Carte" e "Raccomandazioni", definisce i principi e le regole che gli Stati membri devono rispettare. Sotto gli auspici del Consiglio d'Europa operano non soltanto la Corte europea per i diritti dell'uomo che prende in esame i ricorsi individuali, ma anche la tanto rispettata Commissione europea per la democrazia per mezzo del diritto (la cosiddetta Commissione di Venezia) che influenza la pratica della legislazione democratica. L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), nata nel 1975 sulla scia del processo di Helsinki, è incaricata, tra l'altro, della difesa dei diritti dell'uomo. Oggi comprende 56 Stati membri fra i quali tutti gli Stati nati dopo la disgregazione dell'Unione Sovietica, ma anche gli Stati europei e dell'Asia centrale. E' proprio nell'area post-sovietica che

si è insediata più fortemente l'attività di una delle sue Agenzie, l'Ufficio delle istituzioni democratiche e dei diritti dell'uomo, che sostiene e supervisiona con efficienza le istituzioni e le procedure democratiche. Infine, l'Unione europea che, dopo più di mezzo secolo di esistenza, conta oggi 27 Stati membri riuniti in una federazione sempre più coesa di Stati-nazione per la quale il sistema democratico rappresenta il fondamento della comunità e una condizione indispensabile per diventare membro. Queste istituzioni operano affinché la democrazia diventi, sul continente europeo, il principio universale e l'elemento di coesione della civiltà europea.

Tutto questo è stato possibile soltanto quando gli sconvolgimenti storici del 1989 hanno messo fine al sistema comunista e alla "guerra fredda" permettendo così l'unificazione dell'Europa. La coscienza europea dovrebbe salvaguardare, l'una accanto all'altra, la memoria dei sistemi totalitari che sono nati sulla sua terra, la memoria della difesa vittoriosa della democrazia in Europa occidentale e, in seguito, della sua espansione e, infine, la memoria del passaggio pacifico alla democrazia nell'Europa centrale.

Il processo di unificazione europea su basi democratiche si è svolto pacificamente, senza violenza, anche perché si appellava agli standard

universalmente accettati. La “Rivoluzione arancione” in Ucraina nel dicembre 2004, i cambiamenti democratici in Georgia, hanno dimostrato che il modello di trasformazione, così come era stato avviato nell’Europa centrale nel 1989, manteneva tutto il suo potenziale di ispirazione. Non è forse significativo il fatto che una collettività si batta, con coraggio, affinché le procedure, che l’Europa considera come normali, siano finalmente adottate, che il voto consenta di cambiare il governo, che il Parlamento rappresenti realmente la società, che la violenza fisica non paralizzi più i cittadini? Desiderare elezioni libere e democratiche significa fare un atto di fede nei confronti della dimensione etica della democrazia che dà le sue “chances” alla libertà, rispetta la dignità umana, esige il rispetto della verità. Il popolo della Bielorussia, unico Stato europeo che non adempie ai criteri fondamentali della democrazia, si trova oggi di fronte a una medesima prospettiva.

I dibattiti europei sulla democrazia e il suo futuro non sono un’espressione di catastrofismo o di pessimismo, ma esprimono piuttosto il desiderio realistico che tutte le istituzioni democratiche agiscano correttamente e che i cittadini possano aderirvi. Questi dibattiti sollevano veri problemi con i quali si scontra la democrazia in tutto il mondo. Consentitemi di citarne alcuni.

Il populismo è, per il futuro della democrazia europea, una minaccia particolarmente pericolosa, inerente all’essenza stessa delle procedure democratiche. La dolorosa esperienza dell’Europa non è forse il fatto di avere visto i nemici della democrazia vincere elezioni democratiche? Nella primavera del 1895, dopo elezioni democratiche, il Municipio di Vienna di fine secolo era caduto nelle mani di un nazionalista radicale, Karl Lüger. Fu proprio l’Imperatore Francesco Giuseppe che, per due anni, bloccò l’attuazione di questa scelta elettorale. Nel 1933, la Repubblica di Weimar dovette piegarsi alla vittoria di Hitler durante elezioni perfettamente democratiche. Le procedure democratiche possono trasformarsi in strumenti di morte della libertà e della democrazia quando le frustrazioni sociali creano un clima favorevole agli slogan radicali e alle guide provvidenziali. Prevenire una simile evoluzione richiede un’analisi critica della situazione, una lotta contro le cause della frustrazione, un arricchimento delle procedure democratiche e della cultura democratica. Ma malgrado tutto questo, non esiste una barriera efficace contro una simile minaccia. Non è forse stupefacente che un paese dalle tradizioni democratiche così radicate come l’Olanda finisca per soccombere – sorprendendo tutti – alle sirene dei capi populistici e per produrre ondate di violenza come quelle che si sono recentemente diffu-

se sul suo territorio? Dobbiamo ammetterlo: le democrazie, anche mature e stabili, sono impotenti di fronte alle sfide dell'epoca. Nel caso dei Paesi Bassi – ed è altrettanto vero per la Francia – il comportamento degli elettori e della società intera sembra essere stato causato dallo choc rappresentato dal flusso massiccio di immigranti. Per mantenere il proprio equilibrio demografico ed economico, l'Europa ha bisogno di immigrazione ma, ad oggi, non ha saputo crearsi meccanismi di acculturazione in grado di sedare le tensioni tra le popolazioni autoctone e gli immigrati che provengono molto spesso da spazi culturali differenti o da religioni diverse. I paesi a forte densità di immigranti, in particolare musulmani – come è il caso in Francia – sono preda di conflitti. Sfruttare le animosità etniche non minaccia le fondamenta della democrazia, ma apre la strada a pericolosi radicalismi. L'esperienza dell'Austria, dove il fatto che un partito radicale sia arrivato al potere non ha annientato la democrazia, ma ha piuttosto logorato lo stesso partito, dimostra, se vogliamo, le capacità difensive della democrazia, ma dimostra anche, su un piano più generale, quanto sia importante il fatto di forgiare una cultura democratica che esalti una società aperta e si opponga alle esclusioni, all'etnocentrismo e alla creazione di barriere culturali.

Ai nostri giorni si dà un'importanza particolare al pericolo del populismo. Già quarant'anni fa, Ghita Ionescu ed Ernst Gellner scrissero: «Uno spettro s'aggira per il mondo: il populismo». Questo gioco di parole, che usa la prima frase del *Manifesto comunista*, definisce bene l'attuale situazione in numerosi paesi europei liberati dal comunismo dopo il 1989 o - per lo meno - il pericolo al quale devono far fronte. Questo termine viene anche usato nei confronti dei paesi del Terzo Mondo dove le dittature si insediano con il sostegno delle masse. Lo stesso termine può anche riferirsi ai "narodniki" della Russia del XIX secolo. Tuttavia, tale termine viene utilizzato senza definizione precisa e indica situazioni storiche e programmi politici molto diversi. Nel significato più ampio, questo termine indica le situazioni nelle quali sia il discorso che le procedure di legittimazione del potere sono democratici, nel significato primario del discorso di Pericle, ma spariscono la cultura democratica con il rispetto dei diritti delle minoranze, la libertà di espressione, la libertà di associazione, la divisione dei poteri nonché il pluralismo politico. Il populismo soffoca la democrazia liberale per mezzo delle dichiarazioni e delle procedure democratiche, si oppone alla democrazia rappresentativa in nome del contatto diretto fra il leader politico e il popolo. Tale riduzione annulla il significato stesso della democrazia. Ma è altresì

importante analizzare la struttura e l'attrezzatura ideologica del discorso populista.

È utile ricordare che il populismo utilizza, nella sua demagogia di promesse, il capitale di ostilità e di aggressività che racchiude la psicologia delle masse. Nel 1930, José Ortega y Gasset pensava, con preoccupazione, al futuro della cultura che si doveva confrontare con l'invasione delle tecnologie moderne e con la "rivolta delle masse" nei confronti delle élites: il populismo, non soddisfatto di gestire questo fenomeno, lo genera poiché la devastazione delle fondamentali della politica apre la via ai regimi autoritari, pur mantenendo le procedure formali della democrazia. Questa tendenza si rafforza sotto i nostri occhi, nel periodo di svolta del XX e XXI secolo, dato che al "breve XX secolo" che Eric Hobsbawm chiama *Age of extremes*, secolo degli estremi, alla guerra fredda e alla divisione del mondo in due blocchi contrapposti, sono seguiti un sentimento di sprofondamento universale nella confusione e il caos. Hobsbawm ne parla nella conclusione del suo libro: «Il Breve Ventesimo Secolo finisce con problemi per i quali nessuno ha né pretende di avere delle soluzioni. Mentre i cittadini della fine del secolo brancolano in direzione del terzo millennio attraverso la nebbia planetaria che li avvolge, la loro unica certezza è che un'epoca della storia è finita. Di più, non

sanno». Il populismo trae la sua forza da questo senso di smarrimento e di impotenza di fronte alle sfide prodotte dagli sconvolgimenti sociali indotti dalla globalizzazione.

Il populismo in Europa ha dei riferimenti cronologici e geografici diversi: vi sono comunque dei momenti e dei luoghi particolari che, a volte, si presentano in un intreccio significativo. Nel 2003, una rivista austriaca ha iniziato un dibattito sulle dimensioni del populismo in Europa e va da sé che, al centro dell'interesse, vi era l'Austria governata da una coalizione del Partito cristiano-democratico con i populistici, coalizione del tutto eteroclita, ma con un evidente carattere populista. Nel 2007, la stessa rivista presentava un altro dibattito sul populismo, ma questa volta riguardava l'Europa centrale. La storia dell'Europa del XX secolo permette di affermare che il populismo è un pericolo che supera le frontiere geografiche e culturali. Tuttavia è altrettanto giustificato parlare oggi di "ora del populismo" nei paesi post-comunisti che sono entrati nell'Unione europea negli anni 2004-2007. È il caso della Slovacchia con un governo populista di sinistra o dell'Ungheria dove la destra populista si propone di prendere il potere oppure della Polonia dove i populistici di sinistra/destra, insieme, sono stati al potere per un anno e mezzo e conservano ancora un peso importante.

Il fenomeno populista in questa regione può essere attribuito alla debolezza delle strutture democratiche in questi paesi durante il periodo tra le due guerre, ma la sua particolare natura lo lega in primo luogo alle vicissitudini del post-comunismo. Per quanto riguarda la Polonia del dopo 1989, si nutrivano forti timori che il nazionalismo e il cattolicesimo – che sono stati dei fortissimi ostacoli nei confronti del comunismo – potessero, insieme, bloccare da una parte il ritorno verso l'economia di mercato e il capitalismo liberale e dall'altra l'adesione all'Unione europea. Ma nulla di tutto questo è successo e possiamo considerare la transizione polacca come un risultato esemplare. Il successo di “*Diritto e Giustizia*” dei Fratelli Kaczynski, con la loro propaganda di uno Stato forte che lotta contro la criminalità e la corruzione, di una politica di orientamento nazionalista e sociale, può essere capito soltanto nell'ambito dei traumi specifici del periodo di transizione e di trasformazione.

Un sondaggio della Gallup International (*Voice of the People 2005: Trends in democracy*) mostra la debolezza dei sentimenti democratici: soltanto il 22% delle persone intervistate nell'Europa dell'Est affermano che la loro partecipazione alle elezioni ha una importanza qualsiasi. In Polonia, un recente studio socio-psicologico in-

dica, accanto a una debolezza di attaccamento nei confronti della democrazia, una persistente presenza di sentimenti etnocentrici e di xenofobia. Per quanto riguarda le mentalità e gli atteggiamenti si rileva una attesa nei confronti di un rafforzamento dello Stato che va di pari passo con un orientamento sociale dello stesso, ma anche una larga diffidenza nei confronti delle élites. Pertanto è proprio in queste mentalità che va cercata la spiegazione del successo del populismo.

La propaganda e l'azione del populismo di norma si concentrano attorno a una costellazione politica particolare che Ralf Dahrendorf designa con il concetto “Diritto e Ordine” ed è proprio in nome di tale concetto che si mette in discussione la legittimità del governo, accusato di debolezza e di inefficienza o addirittura di complicità con gli ambienti mafiosi nonché di partecipare a tutte le patologie sociali con la corruzione al primo posto. Il discorso e l'azione dei populistici sono caratterizzati da una aggressività estrema, da incitazione all'odio, spesso da un appello diretto a favore di manifestazioni violente, da diffidenza nei confronti del parlamentarismo e della promozione del referendum come mezzo per fare appello ai sentimenti e alle reazioni delle masse.

I populistici non insorgono contro la democrazia, pur riducendola a mere procedure di elezioni maggioritarie, ma appaiono come nemici del liberalismo. Questo consente loro di indirizzarsi a tutti i traumi sociali e politici, legati nel caso dell'Europa centrale a coloro che sono stati tenuti in disparte della transizione oppure, nel caso dell'Europa intera, di rivolgersi a tutti coloro che soffrono di esclusione, di non partecipazione alla vita politica ed economica e che si chiudono nei timori di fronte alla sindrome della mondializzazione.

Sarà difficile trovare una unica e coerente ricetta efficace per liberarsi del populismo. I populistici sono poco efficaci nel governo in generale e nell'adempimento delle loro promesse in particolare, ma sarebbe costoso e difficile lasciare che si logorino nell'azione, dato che una simile esperienza sarebbe fatta a scapito dei cittadini. Infatti, è solo la democrazia stessa e i suoi strumenti che rappresentano i veri mezzi di difesa: l'aumento della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; l'utilizzo di consultazioni popolari su temi concreti al posto di plebisciti o referendum generali; il rafforzamento della cooperazione internazionale e dell'integrazione europea; lo sviluppo di politiche sociali ragionevoli. Ma vi è anche la promozione della mitezza, esaltata da Norberto Bobbio, in tutta la vita pubbli-

ca contrapponendola all'aggressività, all'estremismo e alle correnti autoritarie.

Ma non bisogna anche trascurare, nel dibattito pubblico e nell'attività delle istituzioni rappresentative ed esecutive, fra i problemi sollevati dai populistici in merito alle debolezze del sistema democratico, la lotta contro le patologie sociali (e, in particolare, la corruzione) o la necessità di politiche di solidarietà sociale. Ma su questa strada vi è anche il pericolo di cercare di vincere i populistici ricorrendo ai loro stessi metodi. Non si dirà mai abbastanza che l'Europa moderna considera i principi della società aperta (Open Society di Karl Popper) collegati intrinsecamente alla democrazia europea. Il populismo non si erge contro la democrazia, ma cerca piuttosto di servirsene. Ma non dobbiamo lasciarci raggirare: nel lontano orizzonte della grande trasformazione non esiste un possibile compromesso tra il populismo e la democrazia moderna.

Fra gli elementi cruciali della nuova "Grande Trasformazione", fermiamoci sul nuovo ruolo dello Stato-Nazione. Nel corso del XIX e del XX secolo, tutti i processi storici erano determinati dall'unione tra il destino della democrazia e quello dello Stato-Nazione. Era questa unione che legittimava la politica democratica poiché

permetteva allo spazio pubblico di funzionare in modo tale che il cittadino vedesse nello Stato non soltanto il garante della sicurezza interna ed esterna della nazione, ma anche il garante dei beni pubblici fondamentali quali: l'istruzione, la difesa della salute, la previdenza sociale. Jürgen Habermas ricorda che dopo lo Stato-Nazione sovrano – creato dai trattati di Vestfalia - sono nati altri modelli di Stati, amministrativi e fiscali e anche il modello sociale europeo che possiamo chiamare “Stato Sociale” è nato dallo Stato-Nazione creato nel XIX secolo. Il legame tra questo modello e la democrazia è evidente poiché è proprio questo modello che ha dimostrato con maggiore forza che lo Stato soddisfa i bisogni dei cittadini. Contrariamente alla retorica politica, la sinistra e la destra ne erano convinte e si accontentavano di esprimere le loro diverse politiche con delle proposte riguardanti le tasse, la struttura della spesa pubblica o addirittura le leggi di successione. Di fronte alla globalizzazione, le funzioni regolatrici dello Stato-Nazione si dimostrano palesemente inadeguate o, per lo meno, poco efficaci. Tuttavia, non si tratta qui di un contesto territoriale che cambia, ma di sconvolgimenti infinitamente più profondi che rimettono in causa il significato stesso dello Stato-Nazione. Si sviluppano le interdipendenze sovranazionali. L'equilibrio interno della democrazia europea cede sotto le scelte che non pos-

sono essere definite se non a livello sovranazionale dove il cittadino ha poca influenza. Non si tratta di una debolezza inerente alla democrazia; nuove forme istituzionali, che devono essere trovate, consentirebbero senza dubbio ai cittadini di partecipare alla vita politica e favorirebbero lo sviluppo economico, la coesione sociale e le libertà politiche.

Ci si aspetta dalla democrazia europea che apra uno spazio sempre più ampio per quanto riguarda la partecipazione diretta dei cittadini al processo politico.

Non penso che per fare questo sia necessario passare dal sistema rappresentativo a una democrazia diretta. Si tratta piuttosto di rafforzare le strutture della società civile.

La società civile si manifesta in modo del tutto naturale quando è una reazione – o uno strumento di opposizione – a un governo autoritario. Questo è stato il caso dei movimenti di dissidenti nei paesi comunisti dell'Europa centrale e orientale, ma si tratta anche di una regola generale: i programmi che lancia la società civile sono, dappertutto in Europa, una reazione nei confronti dell'ipertrofia del potere centrale. Lo storico francese Pierre Rosanvallon ha dimostrato che la Francia era, dai tempi della Modernità, un terreno di scontri continui tra

due concetti: da una parte, la democrazia politica che attribuisce un ruolo preponderante al potere centrale e all'interesse generale e, dall'altra, la democrazia cittadina che vuole soddisfare gli interessi dei privati e sostiene varie categorie di mediatori, associazioni, sindacati, comunità locali. Le istituzioni della società civile hanno acquisito, oggi, un peso notevole in tutta l'Europa e le loro funzioni non sono più soltanto consultive o rappresentative, ma anche, in parte, esecutive nella misura in cui distribuiscono, in molti paesi, una parte del bilancio dello Stato. Oggi l'Europa sta recuperando il ritardo accumulato nei confronti degli Stati Uniti, nell'ambito dello sviluppo, in tutti i sensi, delle organizzazioni non governative, cercando di promuovere e rafforzare le collettività dei cittadini. Vediamo così nascere in Europa un modello misto di democrazia politica e di democrazia cittadina. Il suo ruolo è importante se vogliamo ostacolare la diminuzione della partecipazione politica nella sua forma convenzionale, cioè per mezzo dei partiti politici. Piuttosto che prendere la tessera di partito, il cittadino si impegna in organizzazioni che hanno obiettivi precisi, spesso pragmatici. La perdita di fiducia nei confronti dei partiti politici provoca una generale diminuzione dell'impegno politico. Tuttavia, l'indifferenza dei cittadini rappresenta una minaccia per la democrazia. E' dunque importante attirare i cittadi-

ni verso la politica, non lasciarli allontanare da ciò che ritengono essere soltanto una lotta per il potere, incoraggiarli a prendere veramente parte al funzionamento dei meccanismi e delle procedure democratiche, ecco come difendere la democrazia. Comunque, la democrazia è in via di ridefinizione e la maggior parte dei paesi tendono ad allargare le pratiche della democrazia diretta e ricorrere al referendum quando si tratta di problemi sistemici o costituzionali. Infine, l'espansione fulminea delle nuove tecnologie di comunicazione influenza notevolmente le relazioni tra Stato e società civile a cui queste tecnologie aprono nuove possibilità. Risulta difficile sottovalutare Internet che ha, fin da ora, aperto uno spazio di partecipazione interattiva nella vita pubblica. Internet può anche, nel futuro, aprire nuove vie di consultazioni generali dove il cittadino, nel processo politico, potrà avere un ruolo di partecipante attivo paragonabile a quello che ha già al momento delle elezioni.

L'esperienza europea del XX secolo racchiude un'amara verità sul potenziale negativo dello Stato-Nazione. Quest'ultimo si è dimostrato capace di annientare le istituzioni e la cultura democratiche. Lo sciovinismo aveva poco in comune con il mutamento lirico e romantico dell'idea nazionale del XIX secolo. Questa si nutriveva del progetto cosmopolita forgiato nel secolo

precedente. Michelet, Mazzini, Victor Hugo si richiamavano alla visione di un ordine universale, addirittura di una “patria universale”. Ma è l'ondata dei nazionalismi aggressivi e delle guerre totali che ha – fra altri fattori – spinto gli Europei a cercare delle soluzioni sovranazionali: questo è stato il progetto di unificazione europea che ha fatto nascere le Comunità europee e l'Unione europea.

Sono oramai 50 anni che ciò che sarebbe divenuta l'Unione europea realizza il progetto di integrazione intorno a obiettivi economici: si trattava di garantire la pace in Europa per mezzo della crescita economica e del progressivo avvento della prosperità per tutti. La struttura politica della Comunità era stata inizialmente accantonata. Quando diventò urgente crearla per non frenare lo sviluppo economico, la situazione si rivelò difficile. Prima difficoltà: la burocratizzazione del potere. Montesquieu non aveva forse detto che lo Stato burocratico era la forma moderna del dispotismo? In seguito, fu necessario tracciare una linea di demarcazione tra la democrazia e lo Stato-Nazione al quale era storicamente e organicamente legata. Per superare queste difficoltà, fu necessario appellarsi alla “virtù civica” ossia alla cultura della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Fu anche necessario forgiare un sentimento di comunità

europea al di sopra di qualsiasi differenza etnica e storia nazionale senza tuttavia livellare le particolarità degli uni e degli altri e senza cancellare la diversità europea.

Negli ambiti dove tali sforzi di integrazione sono stati intrapresi, il successo è stato accompagnato da preoccupazioni circa i meccanismi decisionali. Più veniva allargato il campo delle decisioni comuni, più il problema del loro controllo democratico diventava urgente. Certo, non si può rimproverare all'Unione di essere una istituzione politica non democratica dato che tutti gli Stati che la compongono sono delle rigorose democrazie parlamentari, rispettose dello stato di diritto, delle libertà civili e dei diritti dell'uomo. La questione coinvolge i meccanismi comunitari di presa delle decisioni, affidate a volte ai rappresentanti degli Stati membri, a volte alle istituzioni comunitarie ossia ai funzionari che nessuno ha eletto. Larry Siedentop pensava a queste istituzioni quando diceva che non erano né capite né accettate dalle opinioni pubbliche europee. La legittimità democratica di simili procedure decisionali, all'interno di una struttura post-nazionale, può infatti essere rimessa in causa. Il coraggioso progetto di sostituire la formula dei Trattati che servivano fino ad oggi di base all'Unione con una Costituzione europea avrebbe messo un termine alle conte-

stazioni. Questo progetto non è stato pienamente approvato, ma la Carta dei diritti fondamentali e il Trattato di modifica rappresentano passi significativi fatti nella giusta direzione.

La struttura ibrida che caratterizza l'Unione europea garantisce agli Stati membri di valersi di regole democratiche. Invece, tale struttura non crea nessun spazio che possa consentire ai cittadini di esercitare i propri diritti nell'ambito delle loro relazioni con la moltitudine delle istituzioni comunitarie. La crescita del ruolo del Parlamento europeo eletto dal 1979 con elezioni dirette in tutti i Paesi membri, che ha ottenuto il diritto di designare la Commissione europea o di votare il bilancio, permette di sperare che l'Unione europea non sarà soltanto una "democrazia degli Stati" ma anche una "democrazia dei cittadini". Questo presuppone che la cittadinanza europea sia riformulata, poiché non basta decidere che ogni cittadino di uno Stato membro sia anche cittadino d'Europa, ma occorre anche che i suoi diritti e i suoi doveri nei confronti dell'Unione europea vengano chiaramente definiti.

I dibattiti europei sulla democrazia suscitano spesso tensioni simili a quelle che si sono verificate, negli ultimi anni, tra l'Europa e gli Stati Uniti. Per gli Stati Uniti, almeno sul piano del discorso politico, la certezza che i diritti dell'uomo

abbiano un carattere universale legittima l'uso della forza per farli rispettare. La democrazia viene considerata come una sorta di "religione politica" che può espandersi, anche con la forza. Questo spiega forse il ritorno della parola "crociata" nella retorica dei neo-conservatori, un termine già utilizzato, tempo fa, da un altro presidente americano, Dwight Eisenhower. Alla base di una simile accezione della democrazia troviamo un legame tra quest'ultima e i valori morali, fatto che gli Americani e gli Europei sembrano condividere; con la differenza che gli Europei indietreggiano di fronte alla diffusione della democrazia per mezzo della forza poiché ritengono che i mezzi potrebbero vanificare l'obiettivo. La democrazia si basa sulla persuasione e la discussione, deve essere un processo organico il cui radicamento dipende dal desiderio delle società di vivere libere e dalla loro cultura politica democratica. Le relazioni internazionali non possono che trarre beneficio dalla diffusione di questi valori tramite il dialogo nel corso del quale le organizzazioni internazionali esercitano certamente una pressione a favore della democrazia, ma questa prende la forma di un contratto privo di qualsiasi paternalismo. Il funzionamento del Consiglio d'Europa e le sue procedure di ammissione di nuovi membri oppure quelle dell'Unione Europea e dei suoi criteri di adesione (i "criteri di Copenaghen") ne sono un esempio.

L'esperienza della democrazia in Europa può essere interpretata come un successo storico, l'assimilazione e la messa in pratica del principio che Abraham Lincoln definiva "governo del popolo, con il popolo e per il popolo". Certo, il processo non è mai stato perfetto né totalmente soddisfacente. Il passaggio dal comunismo alla libertà non è compiuto, la Bielorussia ne è testimone. In alcuni paesi, un regime autoritario riporta le istituzioni parlamentari a un ruolo solo formale. La situazione dei Roms in alcuni paesi europei non cessa di preoccupare. L'uguaglianza dei diritti politici delle donne rimane un auspicio, non nelle leggi costituzionali, ma nella pratica. L'indipendenza dei media, il finanziamento dei partiti politici, le relazioni tra il capitale e la politica dovrebbero essere regolati meglio. Rafforzare la società civile e migliorare l'educazione civica rappresentano altrettante sfide da affrontare. Ma qualunque siano le sue debolezze, la pratica della vita pubblica ha fatto dell'Europa un continente della democrazia.

La democrazia non è certamente una panacea universale contro tutti i mali dell'universo. Tuttavia, l'esperienza dell'Europa ci mostra che senza la democrazia sarebbe molto più difficile tenere testa all'ipertrofia del potere, alla miseria, all'insicurezza degli uomini, alle violazioni dei diritti dell'uomo, all'intolleranza. L'Europa de-

democratica può e deve agire per rafforzare il sentimento di solidarietà fra tutte le democrazie del mondo. Anzi, forse dovrebbe anche andare oltre e affermare che qualsiasi dittatura, qualsiasi regime autoritario, qualsiasi putsch anti-democratico minaccia l'ordine mondiale. E, allo stesso tempo, l'Europa democratica dovrebbe ricordare che la perennità dei suoi "acquis" democratici non è assolutamente garantita. La politica democratica concede spazio ai demagoghi, ai fomentatori di conflitti e di odio, agli individui assetati di potere senza limite. Per bloccare questi appetiti, un'unica risposta: allargare lo spazio della libertà, vigilare sulla divisione dei poteri e sulla libertà di espressione.

E qualunque sia la banalità del proposito: deve vigilare sull'istruzione. Una grande specialista della Grecia antica, Jacqueline de Romilly, ne parla con brio. Nel saggio *L'Élan démocratique dans l'Athènes ancienne (Lo slancio democratico nell'antica Atene)* descrive il terreno che ha consentito alla democrazia ateniese di fiorire, sicura che la lezione è tuttora valida. Infatti, è opportuno pensare la politica come un'opera dei cittadini e non come un privilegio di professionisti della città. Oggi come ieri, bisogna difendere il diritto di ciascuno a partecipare alla *res publica*. Oggi come ieri, bisogna garantire uno spazio ai dibattiti poiché senza di essi non esiste la ri-

cerca della verità e la democrazia si svuota della sua sostanza. Infine, l'istruzione deve dare a tutti una cultura generale, preparare tutti a partecipare alla vita pubblica, rendere tutti capaci di "esprimersi con chiarezza o di giudicare con lucidità". Ed è a questo che deve servire la piazza pubblica che dobbiamo creare a livello della Comunità europea per mezzo dei partiti politici europei e delle organizzazioni non governative continentali, ma, soprattutto, rispondendo ai problemi che preoccupano la totalità dei cittadini europei e aprendo spazi dove tali problemi possano essere discussi. Le leggi nazionali prevedono che i trattati europei particolarmente importanti siano sottoposti a referendum. Per il futuro dell'Unione europea, sarebbe più importante organizzare delle consultazioni paneuropee sui principali orientamenti della politica europea.

È lungo questa via che bisogna cercare di infondere una nuova vita alla democrazia europea.

LECTURE ALTIERO SPINELLI

Il Centro Studi sul Federalismo organizza annualmente una Lecture su argomenti di attualità europea, intitolata ad Altiero Spinelli, uno dei grandi padri del federalismo europeo. La Lecture 2007 è stata tenuta da Bronisław Geremek.

Altiero Spinelli (1907-1986) scrisse con Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni il "*Manifesto per un'Europa libera e unita*" (meglio noto come "*Manifesto di Ventotene*") durante il confino nell'isola di Ventotene, fondò nel 1943 il Movimento Federalista Europeo e, nel dopoguerra, fu un protagonista dell'azione per la federazione europea. Membro della Commissione di Bruxelles all'inizio degli anni Settanta, fece parte del primo Parlamento europeo eletto a suffragio universale nel 1979. Fu l'artefice del Trattato di Unione europea del 1984.

Bronisław Geremek, (Varsavia 1932 - Poznań 2008) uomo politico, storico e saggista polacco, è stato professore dell'Accademia delle Scienze polacca; tra il 1962 ed 1965 ha diretto il Centro di cultura polacca, istituito alla Sorbona. Dal 1965 al 1980 ha insegnato all'Università di Varsavia. Membro del Partito comunista polacco, ne ha preso le distanze durante la

repressione della Primavera di Praga. Negli anni Ottanta, è stato uno dei principali dirigenti di Solidarność, divenendo consigliere personale di Lech Wałęsa. Tra il 1989 ed il 2001 è stato membro del Parlamento polacco. Tra il 1997 ed il 2000 è stato ministro degli Affari esteri della Polonia e presidente dell'*Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa* (OSCE), nel 1998. Professore al *Collège de France* (1992-1993), è stato eletto deputato europeo nel 2004, nelle liste del suo partito, l'Unione per la libertà. Nel 1998 ha ottenuto il Premio internazionale Carlomagno di Aquisgrana, al Collegio d'Europa di Natolin ha diretto, dal 2002, una cattedra di "Cultura europea". Vicepresidente della Società europea di cultura (2003), nel 2006 è stato eletto presidente della *Fondazione Jean Monnet per l'Europa*. È deceduto in un incidente stradale vicino a Poznań, mentre si recava a Bruxelles, il 13 luglio 2008.

Centro Studi sul Federalismo
Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TO) - Italy
Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it