

SOVRANITÀ COSMOPOLITICA

EDOARDO GREBLO

Università di Trieste

Dipartimento di Studi Umanistici

edgreblo@gmail.com

ABSTRACT

According to several contemporary theorists of cosmopolitanism, the concept of sovereignty – enabling the political authority to be core and head of society – should be overcome. Therefore, juridical and political institutions are to be considered as mere instruments serving goods that count as desirable in specific collectives. The thesis of the paper is that liberty is always “social liberty”: the institutions enabling it are not to be added to a prepolitical liberty dimension, on the contrary they are what enables its realization. Such thesis is advanced to endorse the so-called “domestic analogy” in order to overcome anti-statist cosmopolitanism objections to the idea that recognizing the equal supremacy of states is part and parcel of everyone rights to freedom respect.

KEYWORDS

Cosmopolitanism, supremacy, justice, liberty, domestic analogy.

Non sono pochi i teorici contemporanei del cosmopolitismo per i quali il progetto di un ordine globale basato sul diritto internazionale risulta incompatibile con la sovranità di Stati nazionali che non intendono rinunciare alla capacità di regolare in piena autonomia i propri affari interni ed esterni.¹ Charles Beitz, Onora O’Neill e Thomas Pogge, per esempio, affrontano il problema dell’agire nel contesto internazionale in una prospettiva che mira a porre in discussione il ruolo degli Stati e a difendere l’esigenza di affidare ad altri attori – come organizzazioni non governative, regionali o transnazionali dotate di reali capacità di intervento – i problemi di giustizia a livello globale. In realtà, non tutti gli autori cosmopoliti considerano superato il concetto di sovranità, che mette l’autorità politica in condizioni di essere centro e vertice della società. Ma un settore influente del cosmopolitismo contemporaneo, quello che si potrebbe definire antistatista,² tende a

¹ C. Beitz, *Cosmopolitan Liberalism and the States System*, in *Political Restructuring in Europe*, a cura di C. Brown, Routledge, London 1994, pp. 124-126; O. O’Neill, *Bounds of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, pp. 181-185; T. Pogge, *World Poverty and Human Rights*, Polity Press, Cambridge 2002, pp. 186-195.

² Il termine viene usato in analogia con il cosmopolitismo statista difeso da Lea Ypi, *Stato e avanguardie cosmopolitiche*, Laterza, Roma-Bari 2016.

considerare questo concetto come un costrutto politico il cui valore è puramente residuale, di mero strumento a difesa dei valori umani minacciati. Il dibattito sembra così polarizzarsi su due unilateralità contrapposte: da un lato i cosmopoliti antistatisti, per i quali gli Stati, così come le relazioni politiche di tipo associativo su cui essi si fondano, vanno considerati pressoché irrilevanti da un punto di vista normativo; dall'altro molti statisti, i quali ritengono invece che l'importanza degli Stati sia tale da giustificare la rinuncia a ogni progetto capace di garantire l'eguaglianza redistributiva a livello globale.

Esiste però un rapporto diretto tra la libertà dell'individuo e la sovranità dello Stato che porta a mettere in discussione il cosmopolitismo antistatista: è possibile sostenere, in linea con la filosofia del diritto di Kant, che la sovranità dello Stato non soltanto sia compatibile con la libertà soggettiva dei suoi cittadini, ma, anzi, che essa sia essenziale per abilitarli all'esercizio di una libertà socialmente costituita. La possibilità che gli individui intreccino relazioni e strutturino forme di vita senza essere sottoposti a forme di pressione arbitraria dipende dall'esistenza di una infrastruttura normativa plasmata nelle forme del diritto e garantita dalle istituzioni coercitive dello Stato. La tutela dei diritti delle persone non esclude, ma anzi prevede, "il diritto degli uomini a vivere *sotto pubbliche leggi coattive*, attraverso cui il 'proprio' di ognuno possa essere determinato, e assicurato contro ogni attentato altrui".³ Le aspirazioni normative alla libertà nel senso dell'autonomia degli individui possono organizzarsi politicamente soltanto sotto la tutela di un'autorità politica sovrana.

Ora, il valore che l'idea di autonomia ha acquisito nella modernità si spiega con la sua capacità di istituire un collegamento sistematico tra il soggetto individuale e l'ordine sociale, nel senso che ciò che è bene per l'individuo contiene anche delle indicazioni per istituire un ordine sociale legittimo. Le possibilità di autodeterminazione individuale non possono essere separate dalle riflessioni sul modo in cui la società debba essere organizzata per rispondere agli interessi e ai bisogni degli individui, e cioè da una certa concezione della giustizia sociale.⁴ La libertà non è separabile dalla giustizia, e quindi dalla sovranità dello Stato incaricato di esercitarla, perché la giustizia, nel mondo moderno, equivale a garanzia di autodeterminazione. È a questa prospettiva che ci si può ispirare per mettere in discussione il modo con cui il cosmopolitismo antistatista propone la sua concezione di giustizia, intesa come tutela delle libertà prepolitiche del singolo rispetto alle quali la volontà sovrana del legislatore deve obbedire a regole di astensione preventiva. La tendenza a riconoscere alla sovranità una mera funzione strumentale può infatti essere considerata come una diretta conseguenza di una ben precisa concezione dei

³ I. Kant, *Sul detto comune etc.* (1793), in Id., *Scritti di storia, politica e diritto*, a cura di F. Gonnelli, Laterza, Roma-Bari 1995, pp. 136-137.

⁴ A. Honneth, *Il diritto della libertà. Lineamenti per un'eticità democratica* (2015), Codice edizioni, Torino 2015, p. 6.

diritti: qui i diritti soggettivi sono diritti negativi, che proteggono margini d'azione individuali contro interventi illegittimi in materia di libertà, vita e proprietà. La giustizia è concepita nella prospettiva del diritto privato, come un sistema di diritti negativi e procedurali che tutelano la libertà e l'autodeterminazione e dove gli individui godono della protezione dello Stato nella misura in cui perseguono interessi privati all'interno di limiti fissati per legge. A questo orientamento è possibile però opporre una visione alternativa, quella di una concezione della giustizia intesa come regno di una libertà sociale che necessita di "istituzioni della libertà", per cui l'esistenza di un'autorità sovrana è una componente intrinseca della libertà individuale.

La tesi che suggerisce l'esistenza di una connessione interna tra la libertà individuale e la sovranità dello Stato si basa sull'idea che solo in una situazione di autogoverno e nello stesso tempo di soggezione al diritto gli individui possono interagire gli uni con gli altri in termini di pari libertà. La ragione fondamentale per cui le istituzioni pubbliche dotate di potere coercitivo sono necessarie non ha tanto a che fare con le "circostanze di giustizia" di Hume o di Rawls, ovvero, rispettivamente, con la "benevolenza limitata"⁵ o la "scarsità moderata",⁶ quanto con la necessità di offrire soluzioni a problemi di coordinazione delle azioni.⁷ Le istituzioni non sono cioè una sorta di "male necessario", ma sono sistemi di norme che comprendono valori, principi e regole che "costituiscono" un agire che i soggetti coinvolti possono realizzare solo cooperativamente. Anche l'adeguata realizzazione dell'autodeterminazione individuale dipende da questi sistemi di norme, poiché va considerato "giusto" ciò che garantisce la tutela, la promozione o la realizzazione dell'autonomia di tutti i membri della società. "La giustizia e l'autodeterminazione individuale rinviano circolarmente l'una all'altra",⁸ poiché un sistema di cooperazione non può sempre dipendere dall'intesa informale fra le parti interessate. Infatti, in assenza di istituzioni pubbliche coercitive, il presentarsi di situazioni problematiche o conflittuali può dare vita a situazioni in cui strutture asimmetriche di potere o di risorse pregiudichino l'esito delle interazioni. È per questo che il diritto di ogni persona a un'autonomia garantita giuridicamente richiede l'esistenza di norme tutelate dalla minaccia di sanzione, anche nel caso in cui le risorse a disposizione degli individui non siano a rischio di scarsità o le loro relazioni siano improntate alla benevolenza reciproca.

Diretta conseguenza di questa prospettiva è la tesi che considera la sovranità come la controparte, a livello sovranazionale, della libertà in ambito nazionale. Si tratta della cosiddetta *domestic analogy*, secondo la quale gli Stati possiedono il diritto alla propria integrità territoriale nello stesso modo in cui gli individui hanno

⁵ D. Hume, *Trattato sulla natura umana* (1739-1749), Laterza, Roma-Bari 1982, vol. II, pp. 636-640.

⁶ J. Rawls, *Una teoria della giustizia* (1971), Feltrinelli, Milano 1982, pp. 118 sgg.

⁷ T. C. Schelling, *La strategia del conflitto* (1960), Bruno Mondadori, Milano 2006.

⁸ A. Honneth, *Il diritto della libertà*, cit., p. 9.

diritto alla propria integrità fisica. Tale analogia è stata spesso criticata, o per avere sottovalutato le rilevanti differenze che intercorrono tra gli Stati e gli individui o per avere attribuito un eccessivo rilievo all'integrità del corpo collettivo. Non ogni difesa della *domestic analogy* deve però necessariamente cadere sotto il peso di queste critiche. Non è infatti necessario attribuire agli Stati caratteristiche morali assimilabili a quelle degli individui né riconoscere al collettivo un qualche valore morale intrinseco. È sufficiente considerare gli Stati come le strutture istituzionali cui spetta il compito di garantire a ogni soggetto uno spazio individuale all'interno del quale egli possa decidere a sua discrezione degli scopi della propria vita senza subire interferenze esterne. La sovranità statale è essenziale per la volontà di fare in modo gli individui rappresentino realmente, e non solo nominalmente, la misura dei diritti morali e giuridici. Questa tesi si pone in diretto contrasto con la concezione della giustizia distributiva che sta alla base di molte delle proposte cosmopolitiche di riforma dell'ordine internazionale, per le quali il rispetto dei diritti umani fondamentali è l'unico criterio valido di legittimità politica. Una concezione alternativa della giustizia di tipo relazionale può invece spiegare perché esista una connessione interna tra i diritti degli individui e i diritti degli Stati.

1. COSMOPOLITISMO MORALE E COSMOPOLITISMO POLITICO

Il cosmopolitismo è, in ultima analisi, una teoria che si propone di sfruttare il potenziale euristico contenuto nell'idea che vede in ogni essere umano la misura ultima del valore morale. Naturalmente, il cosmopolitismo contemporaneo presenta numerose varianti,⁹ ma il problema di come trasformare i principi morali in obblighi politici validi universalmente ha dato vita a una distinzione fondamentale: da una parte il cosmopolitismo *morale*, che invita a non anteporre gli interessi della propria comunità agli interessi di coloro di cui non condividiamo né la discendenza, né la genealogia né la storia e che tende a concepire il cittadino del mondo in senso prepolitico e pregiuridico; dall'altra il cosmopolitismo *politico-giuridico*, che si propone di intraprendere trasformazioni politiche di portata globale in corpi collettivi non necessariamente coincidenti con gli Stati, anche coinvolgendo cittadini di nazioni diverse.¹⁰

Non tutti i teorici cosmopoliti ritengono che tra i due orientamenti vi sia un'incompatibilità di principio. Ma per alcuni influenti sostenitori del cosmopolitismo morale è necessario prendere le distanze dalla prospettiva di un ordine internazionale costituito da una comunità di Stati che si garantiscono reciprocamente la loro "sovrana eguaglianza" (come recita l'art. 2, par. 1, della Carta delle Na-

⁹ Cfr. A. Taraborelli, *Il cosmopolitismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2011.

¹⁰ Questa distinzione, ormai classica, risale a C. Beitz, *Cosmopolitan Liberalism and the States System*, in C. Brown (a cura di), *Political Restructuring in Europe*, Routledge, London e New York 1994, pp. 123-136.

zioni Unite), e muoversi nella direzione di un ordine cosmopolitico in cui la comunità dei popoli adotta la tutela della pace e dei diritti umani quale criterio esclusivo per valutare la legittimità delle istituzioni politiche e giuridiche. Questa concezione si basa sull'idea che i confini di Stato siano privi di valore normativo o che ci debba essere congruenza tra i principi di giustizia nazionali e i principi di giustizia internazionali o globali.¹¹ Si tratta cioè di trasporre la positivizzazione dei diritti civili e di quelli umani dal piano nazionale a quello internazionale o globale. E poiché il cosmopolitismo antistatista concepisce la giustizia in termini di diritti umani, “il nucleo della giustizia, la protezione dei diritti umani, dovrebbe essere l'obiettivo primario del sistema giuridico internazionale”.¹² La protezione dei diritti umani rappresenta lo standard con cui valutare gli ordinamenti politici nazionali. La sovranità statale è quindi ridotta a un valore strumentale la cui importanza dipende dalla sua efficacia nella promozione e nella tutela dei diritti umani fondamentali. Sono gli individui, non gli Stati, che vanno riconosciuti come i soggetti ultimi del diritto internazionale, mentre la posizione internazionale degli Stati dovrebbe essere valutata alla luce della legittimità dei loro ordinamenti nazionali.

Una importante implicazione di queste tesi riguarda la questione della cosiddetta “ingerenza umanitaria”: nel momento in cui agli individui viene riconosciuto un valore normativo assoluto e non negoziabile, le violazioni dei diritti umani possono rendere giustificabili forme di intervento militare nei paesi che se ne sono resi colpevoli. È come se questi interventi fossero una “anticipazione” di un effettivo diritto cosmopolitico, una sorta di avvicinamento a quella “condizione cosmopolitica” capace di offrire protezione legale anche contro i crimini del proprio governo, quasi che si trattasse della trasformazione dello *jus in bello* in un diritto di intervento assimilabile ai diritti di polizia interni agli Stati. Non si tratta più soltanto di far valere i doveri negativi di una morale di giustizia universalistica, ma, in certi casi, di porre in atto il dovere “positivo” di reagire attivamente a favore delle vittime in tutti i casi in cui si verificano sistematiche violazioni dei loro diritti umani.¹³ Questo non significa che la violazione dei diritti umani sia di per sé sufficiente a giustificare interventi diretti negli affari interni di altri Stati, poiché lo *jus ad bellum*, che costituisce il nucleo del diritto internazionale classico, rimane valido anche nel caso di “guerre giuste”, per cui l'uso della forza deve avere una ragionevole prospettiva di successo, essere una risorsa da impiegare in ultima istanza, deri-

¹¹ Cfr. C. Beitz, *ivi*, p. 125; Id., *Justice Beyond Borders. A Global Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2005, p. 5; F. Tesón, *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, in J.L. Holzgrefe e R.O. Keohane (a cura di) *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, pp. 93-129 (p. 103).

¹² Cfr. per esempio, C. Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1999, pp. 69 e 83; F. Tesón, *A Philosophy of International Law*, Westview Press, Boulder, CO, 1997, p. 40.

¹³ S. Caney, *Justice Beyond Borders. A Global Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2005, p. 235; D. Moellendorf, *Cosmopolitan Justice*, Westview Press, Boulder, CO, 2002, p. 123; F. Tesón, *The Liberal Case*, cit., p. 103.

vare dall'applicazione di procedure stabilite giuridicamente da un'organizzazione mondiale inclusiva eccetera. Queste clausole limitano le circostanze che giustificano gli interventi di "ingerenza umanitaria", ma non le esclude preventivamente dal campo delle norme che regolano le relazioni internazionali. Come afferma Beitz, anche se "esiste un diritto che si oppone all'intervento, esso [...] non si applica con la medesima forza a tutti gli Stati".¹⁴ La sovranità va subordinata a una politica di affermazione e protezione su scala mondiale dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti.

In modo analogo, anche le pretese di autodeterminazione rivendicate dai paesi che mirano a emanciparsi da ogni forma di dominio neocoloniale andrebbero valutate più alla luce di principi di giustizia che avendo riguardo all'autodeterminazione di popoli che intendano organizzarsi in Stati nazionali.¹⁵ L'autodeterminazione, così come il principio che impone di astenersi da ogni ingerenza negli affari interni di un altro paese, è soltanto "un mezzo per raggiungere il fine della giustizia sociale",¹⁶ e può essere garantita solo quando vi sia ragione di credere che la 'decolonizzazione' possa avere come sbocco una società meno ingiusta. Non è perciò fuori luogo ritenere che il cosmopolitismo antistatista rientri nella tradizione dell'"anti-pluralismo liberale", caratterizzata dalla "mancanza di tolleranza per i regimi non liberali".¹⁷ Persino Rawls, per il quale gli Stati costituzionali democratici devono rigidamente attenersi ai principi di giustizia, ha ritenuto che questi principi possano essere ridimensionati per i rapporti con Stati autoritari.¹⁸ Trasformare la sovranità in una funzione subordinata alla capacità degli Stati di garantire ai loro cittadini un ordinamento rispettoso dei diritti umani equivale però a discriminare tra gli Stati sulla base delle loro caratteristiche nazionali e avviarsi pericolosamente sulla strada che porta a guerre punitive arbitrarie e selettive. Questa tendenza è "normativamente difettosa e politicamente pericolosa",¹⁹ perché rischia di trasformare il cosmopolitismo antistatista in un'ideologia che può facilmente prestarsi a giustificare il "diritto egemonico di una potenza imperiale che si ritira dal diritto internazionale soltanto per finire con l'assimilarlo al proprio

¹⁴ C. Beitz, *Political Theory*, cit., p. 191.

¹⁵ Ivi, p. 69: "Interventismo, colonialismo, imperialismo e dipendenza non sono moralmente discutibili perché offendono un diritto di autonomia, ma, piuttosto, perché sono ingiusti. [...] Questo non significa affermare in cui un diritto di autonomia statale dovrebbe essere rispettato, ma piuttosto che tale diritto, quando esiste, è una derivazione di più fondamentali principi di giustizia".

¹⁶ Ivi, p. 104.

¹⁷ G. Simpson, "Two Liberalisms", *European Journal of International Law*, 3, 2001, p. 539.

¹⁸ J. Rawls, *Il diritto dei popoli*, Edizioni di Comunità, Torino 2001, p. 48: "Naturalmente, un principio come [...] quello del non intervento dovrà essere modificato nel caso generale degli stati fuorilegge e di gravi violazioni dei diritti umani; pur attagliandosi bene a una società di popoli bene ordinati, questo principio non funziona per una società di popoli non ordinati dove guerre e gravi violazioni dei diritti umani hanno carattere endemico".

¹⁹ J. Cohen, "Sovereign Equality vs. Imperial Right: The Battle over the 'New World Order'", *Constellations*, 4, 2006, p. 486.

diritto pubblico nazionale e incorporarlo”.²⁰ Per evitare una variante imperiale della teoria della guerra giusta, che nasce da tradizioni teologiche e giusnaturalistiche e che si ripresenta *nel* diritto internazionale con un volto ‘umanitario’, occorre perciò concepire libertà individuale e sovranità statale come aspetti che si presuppongono e si richiamano a vicenda: come la prima sarebbe irrealistica senza l’altra, così la seconda sarebbe incompleta senza la prima.

2. GIUSTIZIA E ISTITUZIONI POLITICHE

Per conciliare i principi normativi del cosmopolitismo politico con il riconoscimento dei principi di autodeterminazione e non intervento riconosciuti dal diritto internazionale è necessario prendere in esame la concezione distributiva della giustizia implicita nel cosmopolitismo antistatista. In generale, lo scopo primario di ogni teoria della giustizia distributiva è quello di definire in termini di equità l’assegnazione di determinati esiti. Come ha scritto Rawls, “l’oggetto principale della giustizia è la struttura fondamentale della società, o più esattamente il modo in cui le maggiori istituzioni sociali distribuiscono i doveri e i diritti fondamentali e determinano la suddivisione dei benefici della cooperazione sociale”.²¹ Quale sia il *distribuendum*, cioè l’oggetto che la teoria della giustizia intende distribuire – ad esempio, l’utilità generale, il rispetto di alcuni principi fondamentali, il godimento di alcuni beni primari, le risorse materiali e le opportunità eccetera – e poi il modo, che dovrebbe essere giusto, con cui esso viene distribuito, rimangono naturalmente controversi. Per i cosmopoliti antistatisti, il *distribuendum* da assegnare consiste fondamentalmente nei diritti umani sovrappositivi che costituiscono il nucleo centrale delle Dichiarazioni dei diritti umani. Il termine “giustizia” fa così diretto riferimento sia ai diritti che giustificano le legittime pretese di essere protetti da indebite interferenze nella libertà, nella vita e nella proprietà, sia ai diritti individualmente rivendicabili alla libertà di fede, di parola e di opinione, che fino a oggi costituiscono nel loro insieme la componente fondamentale del sistema giuridico liberale, sia i diritti come pretese di prestazioni necessarie alla realizzazione dei progetti esistenziali delle persone. In effetti, riguardo a questo ultimo aspetto la posizione dei cosmopoliti antistatisti non è sempre concorde; univoca è invece la convinzione che i diritti umani – per quanto diversamente specificati – soddisfano il criterio della validità universalistica che giustifica iniziative politiche provviste di un adeguato orientamento normativo.

Questo modo di concettualizzare la giustizia incide direttamente sul ruolo da attribuire al diritto e alle istituzioni politiche, nel senso che non si tratta di affrontare

²⁰ J. Habermas, *L’Occidente diviso*, cit., p. 146.

²¹ J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, cit., p. 24.

la questione di una distribuzione giusta in generale, ma solo quella che dipende da un determinato sistema istituzionale. Le istituzioni diventano allora soltanto lo strumento più o meno funzionale a cui si delega l'applicazione dei requisiti di giustizia. Ciò non significa che l'adesione a una concezione distributiva della giustizia le renda irrilevanti per la concretizzazione e la realizzazione dei valori socialmente legittimati. Il punto è, piuttosto, che vincolare la giustizia fin dall'inizio a un sostrato prepolitico – per cui la priorità dei diritti umani, che tutelano le libertà prepolitiche del singolo, serve fondamentalmente a porre dei limiti alla volontà sovrana del legislatore – impedisce di caratterizzare in senso *positivo* l'esistenza delle istituzioni. Le istituzioni non sono il *medium*, l'intermediario necessario che rende possibile formulare un'idea di libertà in grado di incorporare la dimensione relazionale, intersoggettiva e quindi sociale, ma poco più che un "male necessario", per così dire. Questa concezione delle istituzioni si ritrova in tutti i cosmopoliti antistatisti, per i quali la sovranità dello Stato ha un valore puramente strumentale, la cui prestazione di efficacia dipende dalla capacità di promuovere e tutelare i diritti umani.²²

Il modello di tipo distributivo di pensare la giustizia riproposto dal cosmopolitismo antistatista non è però immune da possibili critiche. Anzitutto, induce a perdere di vista il fatto che la giustizia è una nozione che si applica unicamente alle relazioni interpersonali. Quali che siano le esigenze che ne sono all'origine, il concetto di giustizia non può essere inteso indipendentemente dai valori sociali generali, poiché dipende di volta in volta dal significato conferito a pratiche d'azione già stabilite, altrimenti quelle esigenze finirebbero per avere le caratteristiche della pura autoreferenzialità. In secondo luogo, la decisione di considerare in termini "distributivi" la costituzione giuridica della libertà porta ad assimilare la libertà a un'eguale distribuzione di beni acquisiti o corrisposti. Iris Marion Young ha criticato questo errore con molta chiarezza: "Che cosa significa 'distribuire' un diritto? Si può sempre affermare di aver diritto a una certa porzione di cose materiali, risorse od entrate. Ma in questi casi ciò che viene distribuito è il bene, non il diritto [...] Concepire i diritti come se fossero delle proprietà si rivela dannoso. I diritti sono relazioni, non cose; sono regole che, istituzionalmente definite, specificano che cosa una persona può fare rispetto a un'altra persona. I diritti si riferiscono piuttosto al fare che non all'avere, cioè a relazioni sociali autorizzanti, o invalidanti, l'azione".²³ L'ingiustizia può manifestarsi da un punto di vista a partire dal quale la libertà e la dignità di tutti coloro che ne sono colpiti subiscono restrizioni così

²² Cfr. B. Barry, "Statism and Nationalism: A Cosmopolitan Critique", in I. Shapiro e L. Brilmayer (a cura di), *Global Justice* New York University Press, New York e London, 1999, p. 37: "il valore di qualsiasi struttura politica [...] è interamente derivato dal modo in essa contribuisce al progresso dei diritti umani, del benessere ecc.". Cfr. anche A. Buchanan, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, Oxford University Press, Oxford 2004, pp. 74 sgg.

²³ I.M. Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1990, p. 25.

invalidanti da far considerare ingiustificata ogni regolazione istituzionale data.²⁴ Concettualizzare la giustizia in termini di equa distribuzione degli esiti della cooperazione sociale equivale perciò a snaturarne la caratteristica relazionale e istituzionale. Se la giustizia viene concepita come la sfera che riguarda la corretta assegnazione di beni e diritti, ogni rivendicazione finisce per essere progressivamente riformulata sotto forma di pura e semplice rivendicazione giuridica, per cui di ogni soggettività rimane soltanto l'involucro della persona giuridica, un fantasma che diventa di ostacolo alla costruzione della libertà sociale. È solo in seconda battuta, dopo che è stato chiarito quali siano gli esiti che l'individuo può legittimamente rivendicare, che possono essere prese in considerazione le controparti rispetto alle quali rivendicare a sé dei diritti in maniera antagonistica.

Inoltre, questo modo di vedere la giustizia tende a lasciare in ombra alcune distinzioni essenziali per cogliere il legame tra le rivendicazioni di giustizia e l'ingiustizia in senso proprio. Se l'attenzione si focalizza unicamente sulla corretta assegnazione di beni e diritti, riesce difficile distinguere tra le situazioni in cui le persone soffrono, per esempio, a causa di calamità naturali e le circostanze in cui soffrono per effetto di comportamenti altrui che risultano lesivi per la loro dignità e i loro diritti. Ma diventa anche difficile distinguere tra una violazione dei diritti riconducibile a comportamenti attuati da terzi e una violazione imputabile a scelte compiute in prima persona. Questo non significa che l'adesione a una concezione distributiva della giustizia precluda il riconoscimento di queste distinzioni o la possibilità di valutare le situazioni in modo diverso. Tuttavia, dal momento che la giustizia viene identificata con il processo distributivo della corretta assegnazione di beni e diritti, l'esigenza di adempiere ai doveri di giustizia impone di porre *comunque* rimedio a situazioni di sofferenza evitabile. E ciò non aiuta a distinguere tra ciò che si deve agli altri per ragioni di solidarietà umana e ciò che si deve agli altri per ragioni di giustizia. Prestare aiuto o soccorso in nome di un moto spontaneo di empatia o solidarietà è cosa ben diversa dall'intervenire per raddrizzare un torto o correggere un'ingiustizia. È però a questo tipo di mancate distinzioni che si deve la propensione a sollecitare interventi di "ingerenza umanitaria" indifferente alla sovranità che si ritrova in molti esponenti del cosmopolitismo antistatista.

Oltre a tutto ciò, la concezione distributiva della giustizia adottata dal cosmopolitismo antistatista lascia in sospeso il problema di quali siano le figure cui spetta il compito di trasporre nella realtà gli obblighi normativi pertinenti. Si potrebbe descrivere questa concezione come un approccio che "si dedica prima di tutto a completare il lavoro sull'etica, raggiungendo una teoria ideale su come dovremmo

²⁴ Ivi, p. 39: "La giustizia dovrebbe riferirsi non solo alla distribuzione, ma anche alle condizioni istituzionali indispensabili a esercitare, e sviluppare, le capacità individuali e la cooperazione collettiva. In questa visione della giustizia l'ingiustizia concerne anzitutto oppressione e dominio quali forme di restrizioni invalidanti. Sono restrizioni che non riguardano solo modelli di distribuzione, ma abbracciano anche materie non immediatamente assimilabili a logiche distributive: per esempio procedure decisionali e divisione tra lavoro e cultura".

agire, e dopo, in un secondo passo [...] applica la teoria ideale all'azione degli agenti politici".²⁵ Ciò che conta è definire i principi di giustizia appropriati e fare in modo che sia fatta giustizia. Domande del tipo: "A chi spetta decidere quali sono le rivendicazioni giustificate?", oppure, "Chi ha titolo a decidere che giustizia è stata fatta?", o non vengono affrontate oppure vengono risolte demandando la risposta ai criteri presuntivamente oggettivi che la teoria ideale mette a disposizione di chi dovrebbe implementarli nel mondo reale. Si tratta di una soluzione che risulta particolarmente insoddisfacente quando alla domanda di giustizia viene data una risposta improntata all'"umanesimo militare", per usare l'espressione di Chomsky. Se ci si colloca nell'orizzonte del cosmopolitismo antistatista risulta difficile isolare una differenza, che sia significativa dal punto di vista normativo, tra le misure coercitive assunte da un'autorità politica nazionale e le misure assunte da una autorità politica straniera.²⁶ L'universalismo normativo va applicato tenendo conto del particolarismo politico ed evitando di ritrovarsi disconnesso dalle pratiche e dai significati che si sviluppano a livello locale. Altrimenti nulla esclude che possa degenerare in una forma di elitismo politico che si presenta come una sorta di curatore fiduciario dei diritti umani.

3. KANT, I BENI E I VINCOLI

Un'impostazione alternativa alla giustizia distributiva, in grado di conservare il rapporto di complementarità tra libertà individuale e sovranità dello Stato, può essere ritrovata nella filosofia kantiana del diritto. Kant definisce la giustizia nella prospettiva di un innato "diritto alla libertà", inteso come "indipendenza dall'arbitrio costrittivo altrui, in quanto può coesistere con la libertà di ogni altro secondo una legge universale".²⁷ Questa definizione di libertà non è di per sé incompatibile con i principi del cosmopolitismo morale: è individualistica, nel senso che riconosce i singoli esseri umani come unità di interesse morale; è universalistica, nel senso che la corretta assegnazione di beni e diritti riguarda allo stesso modo ogni essere umano; è generale, nel senso che ciascuno costituisce l'unità ultima di interesse morale per chiunque altro. Non a caso, Kant afferma che il diritto alla libertà può consistere "nella possibilità dell'accordo della coazione generale e reciproca con la libertà di ognuno".²⁸ Si tratta della definizione che esprime l'idea familiare di "sfere" di libertà, di ambiti d'azione protetti da interferenze arbitrarie altrui ed entro i quali ciascuno decide a sua discrezione come condurre la propria vita.

²⁵ R. Geuss, *Philosophy and Real Politics*, Princeton University Press, Princeton e Oxford, 2008, p. 8.

²⁶ C. Beitz, *Political Theory*, cit., pp. 80 e p. 87.

²⁷ ²⁷ I. Kant, *La metafisica dei costumi* (1797), Laterza, Roma-Bari, 1970, p. 44.

²⁸ Ivi, p. 36.

La concettualizzazione kantiana della giustizia in termini di diritto alla libertà è sensibilmente diversa dalle concezioni distributive che articolano la giustizia in termini di diritti umani posti a tutela degli interessi umani fondamentali. Anzitutto, l'idea di uguale libertà non reca traccia di interessi umani fondamentali da rivendicare. Sebbene la capacità di agire razionale costituisca il presupposto fondamentale delle rivendicazioni di giustizia, il diritto alla libertà non consiste nella protezione degli interessi fondamentali delle persone considerate *uti singuli*. Inoltre, “in questa reciproca relazione di arbitri non si prende affatto in considerazione la *materia* dell'arbitrio”, “ma ciò che è in questione è soltanto la *forma* nella relazione dei due arbitri, in quanto questi sono considerati assolutamente *liberi*, e occorre cercare unicamente se l'azione di *uno* dei due possa accordarsi con la libertà dell'*altro* secondo una legge generale”.²⁹ La libertà come autonomia non consiste nella possibilità di godere di una giusta assegnazione di beni e diritti concessa a un “sé” dato a priori, a prescindere da relazioni e appartenenze, ma è la libertà di respingere pretese o condizioni che non superano il test dell'universalizzabilità sociale. Non è un bene meritevole di sostegno, ma un vincolo alla condotta degli altri. Agli occhi di Kant vi è quindi un nesso interno tra coercizione e libertà. “Il diritto è legato fin dall'inizio a un potere coercitivo”.³⁰ La coercizione però si giustifica soltanto “in quanto *impedisce un ostacolo fatto alla libertà*”,³¹ ossia in quanto si oppone alla violazione della libertà di ciascuno. La pretesa di validità del diritto esprime appunto la convergenza “della coazione generale e reciproca con la libertà di ognuno”.³² Le regole giuridiche stabiliscono le condizioni coercitive “per mezzo delle quali l'arbitrio dell'uno può accordarsi con l'arbitrio di un altro secondo una legge universale della libertà”.³³ Servono cioè a garantire la compatibilità tra la libertà di ciascuno e l'eguale libertà di tutti.

In secondo luogo, l'attenzione rivolta alle relazioni interpersonali preclude l'eventualità di concepire il diritto alla libertà come un'idea distributiva. A essere in discussione non è più il problema di un'equa distribuzione di eguali diritti definiti in senso prepolitico oppure di una stessa gamma di possibilità tra loro equivalenti. E neppure un'idea di libertà concepita come un bene da distribuire in modo equo e imparziale, anche se in prevedibile conflitto con altri beni concorrenti. Le strutture portanti della libertà possiedono in gran parte il carattere di pratiche, costumi e ruoli sociali, più che quello di dati di fatto prepolitici, poiché riguardano la posizione di un soggetto in relazione con la posizione di altri soggetti – posizioni che dovrebbero essere tali per cui la libertà dell'uno possa accordarsi con la libertà un altro “secondo una legge universale della libertà”. Ognuno dovrebbe essere libero di decidere in modo autonomo circa le sue scelte di vita e nessuno dovrebbe

²⁹ Ivi, p. 34.

³⁰ J. Habermas, *Fatti e norme* (1992), Laterza, Roma-Bari 2013, p. 38.

³¹ I. Kant, *La metafisica dei costumi*, cit., p. 36.

³² *Ibid.*

³³ Ivi, pp. 34-35.

essere in grado di imporre agli altri i propri fini scelti arbitrariamente. Non esiste perciò una qualche norma predeterminata in grado di legittimare forme di intervento “umanitario” a favore delle persone i cui interessi fondamentali siano messi in pericolo. Nella misura in cui le questioni di giustizia non riguardano, se non in seconda battuta, i fini da perseguire, ma i problemi su chi ha titolo a decidere i fini da perseguire, il problema investe anzitutto la definizione di regole giudizialmente applicabili che stabiliscano in via generale se e in quali circostanze sussistano le condizioni per giustificare una disposizione interventistica negli affari interni di altri Stati. Nella teoria kantiana, tuttavia, non si trova alcun sostegno a favore di un diritto all’ingerenza negli affari interni di uno Stato che possa essere giustificato da un “dovere naturale di giustizia”³⁴ capace di presentarsi come una sorta di “anticipazione” di un effettivo diritto cosmopolitico.

Ora, se si guarda al problema della connessione interna tra libertà individuale e sovranità statale alla luce di queste considerazioni, se ne ricava l’idea che il diritto alla libertà sia una categoria normativa adatta a valutare sotto un profilo morale la qualità delle istituzioni sociali e politiche esistenti solo a condizione di prevedere l’esistenza di un’autorità sovrana. La libertà, intesa come un sistema di vincoli reciproci e non arbitrari, può essere esercitata solo attraverso le istituzioni statali del potere legislativo, esecutivo e giudiziario. Se si pensa alla giustizia in termini di diritto alla libertà, risulta poco plausibile considerare le istituzioni giuridiche e politiche quali semplici strumenti al servizio dei beni che in determinati collettivi valgono come desiderabili. Le istituzioni dovrebbero piuttosto essere considerate costitutive della giustizia per cui, e per la stessa ragione, anche la sovranità dello Stato non può essere limitata al suo solo valore strumentale. Se lo Stato rappresenta una condizione necessaria per l’osservanza reciproca da parte di tutti dell’autonomia di ciascuno, allora riconoscere l’eguale sovranità degli Stati è parte integrante del rispetto del diritto alla libertà di ogni persona.

4. SOVRANITÀ STATALE E LIBERTÀ INDIVIDUALE

A sostegno della tesi che vede nello Stato un presupposto necessario per le forze costitutive della libertà sociale può essere utile richiamare la finzione controfattuale di quell’immaginario stato di natura del quale non mancano certo i riscontri nella storia del pensiero politico. Il senso del discorso è che, in assenza di processi consultivi e decisionali giuridicamente istituzionalizzati nello Stato, non vi è alcuna garanzia che i processi sociali attraverso cui s’intrecciano interazioni e si strutturano forme di vita si sviluppino in modo da garantire a tutti pari libertà individuali d’azione. Come scrive Kant, “non è detto che lo stato di natura fosse, solo in quanto tale, uno stato d’*ingiustizia* (*iniustus*) [...]”; ma era comunque uno stato *pri-*

³⁴ A. Buchanan, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination*, cit., pp. 85 sgg.; cfr. anche S. Caney, *Justice Beyond Borders*, cit., pp. 111 sgg.

vo di diritti (status iustitia vacuus), in cui, quando riguardo al diritto nasceva *controversia (ius controversum)*, non si trovava nessun giudice competente che potesse con forza di legge pronunciare una sentenza in virtù della quale ognuno potesse con la forza spingere l'altro a uscire da tale stato per entrare in uno stato giuridico".³⁵ Il solo modo per evitare che strutture asimmetriche di potere possano cristallizzarsi in una volontà arbitraria a disposizione unilaterale di una sola delle controparti è quello che consiste nella creazione di un'autorità statale capace di tutelare lo status giuridico dei cittadini. In assenza di organi istituzionali pubblici non vi è alcuna autorità che possa addossarsi l'onere di impedire che gli spazi di libertà a disposizione di ciascuno subiscano interferenze ingiustificate da parte di altri. Le norme giuridiche producono nello stesso tempo sia costrizione sia libertà. Infatti, ciascuno può vedersi garantite delle sfere di libero arbitrio a condizione che, sotto la minaccia di sanzioni statali, si impegni a rispettare anche nelle controparti sociali le stesse libertà che rivendica a sé in prima persona. Tuttavia, anche se lo Stato può essere considerato come il presupposto costitutivo di ogni forma duratura di mutua realizzazione dei fini individuali, questo non significa che i diritti umani debbano trovarsi in un rapporto di oppositività con la sovranità statale o che la sovranità debba avere un valore tutt'al più solo strumentale.

La libertà è sempre libertà "sociale": le istituzioni che la rendono possibile non sono qualcosa che si tratta di aggiungere a una dimensione prepolitica di libertà, ma sono ciò che ne rende possibile la realizzazione. L'intreccio tra il diritto e il potere politico non ha bisogno di collegarsi ad alcun sostrato prepolitico: piuttosto che dipendere da qualcosa di preesistente, ovvero da qualcosa di radicato in un immaginario stato di natura, il diritto alla libertà rappresenta un vincolo a ciò che può essere riconosciuto come un ordine legale e politico legittimo. È un criterio normativo astratto che esclude norme e assetti istituzionali che siano tali da rendere possibili situazioni in cui si cristallizzino rapporti asimmetrici di dipendenza o di subordinazione. In che modo questo criterio debba essere implementato nei programmi e nelle procedure legislative è un problema che può essere affrontato solo alla luce dei valori e delle forme di vita nazionali. In altre parole, non vi sono, datità morali preordinate al diritto statale rispetto alle quali la sovranità potrebbe essere intesa come un valore strumentale. È per questo che la sovranità dello Stato è una componente intrinseca della libertà individuale, in quanto è l'istituzionalizzazione di procedure giuridiche a rendere possibile l'esercizio effettivo dell'autodeterminazione e a conferire concretezza e forza vincolante all'idea astratta della reciproca indipendenza.

Prendere atto che è lo Stato a offrire il quadro istituzionale che rende possibile l'esercizio legittimo della libertà individuale significa escludere preventivamente ogni diritto a forme di "ingerenza umanitaria". "A dispetto dei pericoli di disuguaglianza e di guerra, la sovranità nazionale è un modo di proteggere culture storiche

³⁵ I. Kant, *La metafisica dei costumi*, cit., p. 141.

distinte, di carattere a volte nazionale e a volte etnico o religioso. [...] La sovranità è un mezzo di autodifesa, ed è molto pericoloso esserne privati”.³⁶ Una difesa dei diritti umani che si faccia valere nelle dimensioni dell’intervento militare equivale a destabilizzare quel regime del diritto internazionale che rappresenta pur sempre un primo passo nella direzione di un assetto cosmopolitico. Naturalmente, l’idea che lo Stato è la struttura che serve a garantire la compatibilità della libertà di ciascuno con l’eguale libertà di tutti può sempre ricevere brucianti smentite. Gli esempi di poteri arbitrari che rovesciano in caricatura le istituzioni che dovrebbero regolare conflitti e aspettative in modo equo e imparziale non mancano. Ma la libertà non è un valore sospeso nel vuoto, bensì acquista carattere vincolante solo nelle pratiche e nelle forme culturali di vita che trovano espressione negli ordinamenti normativi di Stati sovrani. Gli Stati non sono solo, ma sono anche, collettività politiche di “popoli” che si distinguono fra loro per lingua, religione e modo di vita. Con un intervento militare esterno i popoli perderebbero, insieme alla sovranità dei loro Stati, un’indipendenza nazionale già acquisita e ciò metterebbe a rischio l’autonomia delle loro forme collettive di vita.

5. L’ANALOGIA DOMESTICA RIVISITATA

Questi argomenti possono essere adottati a sostegno della cosiddetta “analogia domestica”, così da superare le obiezioni del cosmopolitismo antistatista all’idea, propria del cosmopolitismo politico, che riconoscere l’eguale sovranità degli Stati sia parte integrante del rispetto del diritto alla libertà di ogni persona. Stando a questa analogia, la sovranità può essere intesa come una controparte internazionale della libertà individuale in ambito domestico. Come gli individui hanno diritto alla propria integrità corporea, così gli Stati hanno il diritto alla propria integrità territoriale. In entrambi i casi, l’integrità è una condizione esterna necessaria all’esercizio di scelte autonome, per quanto il diritto all’integrità non sia subordinato a tali scelte. Il diritto all’integrità è un aspetto essenziale del diritto alla libertà e comprende il diritto di compiere errori, sia da parte degli individui sia da parte degli Stati. Come non possiamo fare pressioni esterne sugli individui e capovolgere l’esercizio della libertà in supervisione paternalistica, così neppure l’unilateralismo di un egemone per quanto bene intenzionato può sostituirsi alle scelte autonome di uno Stato. In altre parole, non vi è alcuna diretta correlazione tra le caratteristiche interne di uno Stato e la sua posizione internazionale.³⁷ È certo possibile che uno Stato manchi della volontà o della capacità di garantire ai suoi cittadini un ordinamento democratico e costituzionale, ma ciò non giustifica una limitazione della sua sovranità imposta con la forza e la sua esclusione dalla “co-

³⁶ M. Walzer, *Sulla guerra*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 174.

³⁷ Cfr. M. Walzer, “The Moral Standing of States: A Response to Four Critics”, *Philosophy & Public Affairs*, 3, 1980, p. 212 e p. 214.

munità internazionale”. L’analogia domestica implica perciò l’uguaglianza di tutti gli Stati. In contrasto con il punto di vista asimmetrico difeso dai cosmopoliti anti-statisti, difendere l’analogia significa difendere i principi di non intervento e di autodeterminazione sanciti dalle norme del diritto internazionale e validi anche per gli Stati che Rawls definiva “fuorilegge”. L’analogia tra relazioni interpersonali e relazioni internazionali incontra l’ostilità dei cosmopoliti antistatisti per almeno due ragioni. Anzitutto perché lascia passare sotto silenzio le rilevanti differenze che intercorrono tra gli individui e gli Stati, e, in secondo luogo, perché attribuisce all’autonomia collettiva un valore che finisce per limitare in modo ingiustificato i diritti individuali.

Ora, una prima linea di difesa dell’analogia domestica nasce dalla preoccupazione di difendere l’integrità territoriale e l’indipendenza politica e decisionale di ogni Stato da ogni interferenza esterna. Il principio alla base di questo argomento è piuttosto semplice e si basa sul presupposto che le relazioni interstatali e le relazioni interpersonali siano simili per un aspetto decisivo. In entrambi i casi i partner dell’interazione partecipano a un gioco strategico in cui godono dell’indipendenza di fatto nella misura che consente loro di decidere secondo le loro preferenze e di agire autonomamente. Per esempio, gli individui secondo i loro interessi personali, gli Stati secondo l’“interesse nazionale”. Come gli individui, così gli Stati sono attori che partecipano a un gioco strategico in cui la distribuzione dei ruoli obbedisce, almeno in linea generale, al principio di una stretta eguaglianza. Gli uni e gli altri hanno così il diritto di perseguire i propri fini – per esempio le preferenze di cittadini privatamente autonomi e la sicurezza e il controllo del territorio nazionale – senza vedersi imporre decisioni altrui. Di conseguenza, a ogni Stato andrebbe riconosciuto l’esclusivo diritto di giurisdizione su uno specifico popolo e territorio per cui, nella sfera dei rapporti tra Stati, il principio dell’eguaglianza sovrana dovrebbe regolare la condotta formale degli Stati nei loro rapporti, a prescindere dal fatto che i loro regimi siano rappresentativi o meno.

I cosmopoliti antistatisti tendono a respingere questa tesi poiché ritengono che essa trascuri le differenze profonde che intercorrono tra il riconoscimento internazionale degli Stati come soggetti che, in linea di principio, sono eguali di fronte alla legge e godono del medesimo status formale, e il principio che prescrive l’eguale rispetto per ogni persona. È irrealistico pensare che i cittadini, unendosi in un solo corpo, non siano più soltanto dei privati meramente soggetti alle leggi ma si fondano gli uni negli altri dando vita a un macrosoggetto, un corpo collettivo capace di dirigere l’intera società con volontà e coscienza. Come afferma Beitz, “gli Stati in quanto Stati non pensano, non vogliono o non agiscono in vista di determinati fini; solo le persone [...] fanno queste cose”.³⁸ A meno di non pensare a un collettivo organizzato in Stato come a un quasi-soggetto capace di agire teleolo-

³⁸ C. Beitz, *Political Theory*, cit., p. 76; cfr. anche S. Caney, *Justice Beyond Borders*, cit., p. 236.

gicamente, non sembra quindi che ci siano motivi convincenti per riconoscere agli Stati gli stessi diritti di cui godono le persone di perseguire autonomamente i propri interessi in maniere razionali rispetto-allo-scopo - “compatibilmente con un simile sistema di libertà per tutti”. L’analogia non regge, in altre parole, perché gli Stati non dispongono, per giustificare la loro integrità territoriale, delle proprietà morali che servono invece a giustificare l’integrità personale.

Una seconda linea di difesa si ispira all’argomento di taglio comunitarista proposto da Michael Walzer difesa. Si tratta di una prospettiva che non attribuisce il diritto morale di scegliere a proprio arbitrio direttamente agli Stati. Gli Stati non sono agenti morali paragonabili alle persone e ai quali siano perciò ascrivibili gli stessi diritti riconosciuti alle persone. L’idea, piuttosto, è che gli Stati siano l’espressione politica di forme di vita intersoggettivamente condivise. È la comunità che si nutre dell’appropriazione ermeneutica di tradizioni condivise a godere del diritto inalienabile all’autonomia. Un eventuale intervento esterno è perciò meno un’offesa allo Stato che un’offesa alla comunità rappresentata dallo Stato. Pertanto, il fondamento morale più profondo della comunità è una sorta di contratto di tipo burkeano tra “i vivi, i morti e coloro che devono ancora nascere”, mentre “l’idea di integrità comunitaria deriva la sua forza morale e politica dai diritti degli uomini e delle donne contemporanei di vivere come membri di una comunità storica e di esprimere la cultura ereditata attraverso forme politiche elaborate da loro stessi”.³⁹ E a tali comunità storiche che gli stranieri devono rispetto, che va associato peraltro a “un presupposto moralmente necessario: che esista un certo ‘adattamento’ tra la comunità e il suo governo e che lo Stato sia ‘legittimo’”.⁴⁰

Secondo Walzer, anche se i governi nazionali possono a volte compiere scelte politiche lesive dei più fondamentali diritti dei propri cittadini, i governi stranieri non dispongono di sufficienti conoscenze storiche né di sufficienti esperienze dirette per formulare giudizi adeguati sulla effettiva legittimità dei governi che si prefiggono di rovesciare. Non sono cioè in grado di giudicare se l’autorità politica impiega l’apparato coercitivo a sua disposizione per tutelare una élite autoreferenziale o invece per assicurare la continuità delle pratiche e delle tradizioni che sono costitutive per l’identità comunitaria. “La protezione dell’integrità del modo di vita e dell’ethos tradizionale di una comunità statalmente organizzata deve godere, fin quando non si arrivi a genocidi e a crimini contro l’umanità, di precedenza sull’applicazione globale di astratti principi di giustizia”.⁴¹ È questa carenza strutturale di comprensione del contesto locale, associata al diritto di autodeterminazione di ogni comunità, che motiva la sfiducia di Walzer per le procedure e le organizzazioni sovranazionali e che lo porta a escludere eventuali interventi negli affari domestici di un paese a prescindere sua costituzione interna - tranne in circostan-

³⁹ M. Walzer, “The Moral Standing of States”, cit., p. 211.

⁴⁰ Ivi, p. 212.

⁴¹ J. Habermas, *L’Occidente diviso*, cit., p. 92.

ze eccezionali. Il mancato rispetto di questo principio sarebbe di fatto equivalente a una violazione dei diritti dei cittadini degli altri Stati. Per questo, conclude Walzer, “gli Stati possono essere legittimi, in linea di principio, dal punto di vista della società internazionale, e illegittimi, in linea di fatto, dal punto di vista domestico”.⁴²

La critica antistatista della versione comunitarista dell’analogia domestica mette in genere in discussione la connessione tra il rispetto per l’integrità comunitaria e l’“adattamento” tra la comunità e il proprio governo. Anzitutto, l’idea che un osservatore esterno non disponga di fonti sufficienti per esprimere giudizi fondati è a dir poco irrealistica. Le informazioni a sua disposizione possono essere carenti o lacunose nei dettagli, ma ciò non esclude affatto la possibilità che se ne possa servire per esprimere valutazioni generali. Inoltre, l’eventualità di una univoca corrispondenza tra Stato e comunità rientra nel novero delle eccezioni piuttosto che della regola. Nel mondo reale si contano sulle dita di una mano gli Stati che ospitano al proprio interno una e una comunità soltanto di individui che si identificano in una forma di vita che condividono in via esclusiva, come se costituissero una totalità ermetica e sigillata. E anche se avesse senso ipotizzare uno Stato che sia espressione di una “cultura” che permea ogni aspetto della vita sociale e delle istituzioni, il pluralismo interpretativo con cui vengono vissute tradizioni di per sé ambivalenti offre sempre a ogni comunità nuove occasioni di revisione e critica. Non è perciò chiaro, alla luce del pluralismo che caratterizza sia la “comunità” organizzata in Stato sia l’appropriazione critica di ogni tradizione, se il principio di non intervento rappresenti il modo migliore di proteggere l’integrità comunitaria. La decisione di astenersi dall’interferire in un conflitto interno a uno Stato potrebbe infatti essere interpretata come una forma di partigianeria a favore della parte dominante.⁴³ In altre parole, dal momento che l’argomento di Walzer non spiega perché il principio di non intervento possa essere adottato a sostegno della sovranità degli Stati, non riesce neppure a suffragare la tesi dell’analogia domestica.

Il fatto di riportare le obiezioni sollevate dal cosmopolitismo antistatista nei confronti dell’analogia domestica non significa però condividerle. Per riaffermare la validità dell’analogia non è né necessario che gli attori collettivi possiedano caratteristiche morali assimilabili a quelle riconosciute agli attori individuali, né che l’integrità comunitaria abbia titolo a vedersi riconosciuto un valore morale indipendente, né che sia indispensabile postulare una qualche forma di corrispondenza tra la comunità e lo Stato. È sufficiente concepire lo Stato come l’istituzione che assicura la possibilità di una convivenza giuridicamente organizzata, dal momento che i diritti hanno bisogno di essere attuati anche con la forza mediante un apparato giurisdizionale che va tutelato da ogni interferenza esterna. La sovranità *de jure*

⁴² M. Walzer, “The Moral Standing of States”, cit. p. 214.

⁴³ C. Beitz, *Political Theory*, cit., p. 195; J. Buchanan, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination*, cit., pp. 178 sgg.

in ambito internazionale non è che il logico completamento del potere reale che la sovranità conferisce a uno Stato sul piano dei suoi affari interni. Il ricorso allo *jus ad bellum*, che limita la sovranità dei singoli Stati in funzione di un'applicazione globale di astratti principi di giustizia, mette a rischio la capacità dello Stato di fornire il quadro istituzionale e organizzativo che assicura il diritto alle pari libertà soggettive che si concretizzano in diritti fondamentali. Proprio come gli agenti individuali devono poter agire in modo da essere indipendenti gli uni rispetto agli altri all'interno della propria comunità nazionale, così gli Stati devono poter esercitare le proprie facoltà potestative in base al principio della "eguale sovranità" all'interno della comunità internazionale. Sopprimere la sovranità dei Leviatani nazionali equivale a rimuovere le condizioni esteriori della libertà sociale.

Ora, se si volesse far compiere all'analogia un passo ulteriore, si potrebbe essere indotti a mettere in discussione proprio il principio della "eguale sovranità" tra Stati. Infatti, "questa 'sovra eguaglianza' viene pagata col riconoscimento della guerra come meccanismo di regolazione dei conflitti, dunque con la libertà data all'uso della forza militare."⁴⁴ Anche senza richiamare i funesti esempi della lotta per "un posto al sole" o per lo "spazio vitale", le relazioni tra gli Stati sono improntate all'esigenza di porre i rispettivi interessi nazionali al di sopra di tutti gli altri, e ciò sembra suggerire l'esigenza di creare un ente superiore di coordinamento in grado di mediare e risolvere le controversie, una sorta di autorità sovranazionale di "secondo livello" analoga alle autorità nazionali di "primo livello". Tuttavia, se gli Stati fossero soggetti a istanze sovraordinate per l'affermazione e l'applicazione imparziale del diritto, la loro sovranità ne uscirebbe profondamente ridimensionata. Si ridurrebbero tutt'al più a unità di rango inferiore e relativamente autonome di uno Stato federale globale dotato di poteri coercitivi nei loro confronti.

Questa apparente complicazione deriva dal paragone tra la situazione di anarchia che vige tra gli Stati e quello "stato di natura" nel quale gli individui si sarebbero trovati prima di qualunque socializzazione. Come il patto sociale indica nella convivenza di cittadini organizzati la risposta a una situazione di permanente insicurezza così, ritiene Kant, anche gli Stati devono a loro volta trovare un'analogia via d'uscita da uno stato di natura altrettanto insostenibile. "Come un tempo gli individui si sono uniti, sacrificando la loro libertà naturale, in una comunità organizzata in Stato sotto leggi coattive, così anche gli Stati debbono unirsi, sacrificando la loro sovranità, in una 'comunità cosmopolitica sotto un unico sovrano'. Come là si trovò la soluzione nello Stato, così qui la soluzione la porterà uno Stato di Stati - lo Stato dei popoli".⁴⁵ Nel sistema delle relazioni internazionali gli accordi giuridici si limitano a riflettere transitorie e mutevoli costellazioni di interessi tra le potenze. Di conseguenza, un sistema internazionale basato sull'equilibrio del pote-

⁴⁴ J. Habermas, *L'Occidente diviso*, cit., p. 112.

⁴⁵ Ivi, p. 123.

re è uno “*stato di guerra* (il diritto del più forte)”, che “è in sé estremamente ingiusto”,⁴⁶ e le nazioni che non possono evitare le relazioni con le altre nazioni sono obbligate a porre fine a tale sistema unendosi in un’associazione di Stati “che decida le controversie dei popoli in modo civile, per così dire mediante un processo, e non già in modo barbaro (al modo dei selvaggi, vale a dire per mezzo della guerra”.⁴⁷ Alcuni interpreti hanno ritenuto che lo sbocco coerente di questa analogia sia rappresentato da uno Stato di nazioni o uno Stato internazionale in grado di inglobare tutti i popoli.⁴⁸ Kant invece, com’è noto si schiera decisamente a favore del confederalismo negli affari internazionali, propone una *lega* dei popoli come surrogato dello *Stato* dei popoli, e fonda la sua speranza su un’associazione “volontaria e in ogni tempo *revocabile* dei diversi Stati”⁴⁹ intenzionati a cooperare pacificamente ma sempre sovrani.

Ma se un tempo gli individui hanno trovato nello Stato, cioè nell’esercizio del potere politico attraverso l’amministrazione del diritto coattivo, una risposta ai pericoli e all’insicurezza dello stato di natura, perché escludere un potere sovranazionale che risponda al problema dello stato di natura tra gli Stati rivali e che sia dotato delle possibilità di sanzione e delle capacità di azione indispensabili per imporre le proprie regole? Perché escludere un potere sovranazionale di imposizione e limitarsi alla forma debole di un’associazione volontaria di repubbliche amanti della pace, una “specie di *alleanza* di alcuni *Stati*”, che Kant definisce come “un *permanente congresso di Stati*, l’associarsi al quale non è precluso ad alcuno Stato vicino”?⁵⁰ La risposta di Kant è ben nota: perché un potere del genere potrebbe essere affermato solo a prezzo di un “dispotismo senz’anima”, tale da imporre una pacificazione giuridica della società mondiale con i mezzi repressivi a disposizione di un unico monopolista della forza. Un’altra risposta potrebbe partire dal riconoscere che l’analogia dello stato di natura suggerisca un parallelismo che non andrebbe inteso in senso troppo letterale. Infatti, a differenza degli individui, gli Stati non dispongono della possibilità di fissare arbitrariamente i propri obiettivi. Dal momento che sono corpi collettivi, possono perseguire un solo obiettivo fondamentale: creare le condizioni necessarie a tutelare l’autonomia delle rispettive forme individuali e collettive di vita. Il diritto sovrano degli Stati di operare in modo indipendente dagli altri Stati si riferisce alla possibilità di perseguire questo obiettivo senza dover sottostare a vincoli esterni. Entro questi limiti, gli Stati sono liberi di organizzare la convivenza dei propri cittadini senza vedersi costretti a sacrificare la loro sovranità, in una “comunità cosmopolitica sotto un unico sovrano”, una “monarchia universale” monopolista della forza.

⁴⁶ I. Kant, *La metafisica dei costumi*, cit., p. 180.

⁴⁷ Ivi, p. 488.

⁴⁸ O. Höffe, *Kant’s Cosmopolitan Theory of Law and Peace*, Cambridge University Press, New York 2006, p. 193.

⁴⁹ I. Kant, *La metafisica dei costumi*, cit., p. 188.

⁵⁰ *Ibid.*

Ciò suggerisce due conclusioni. La prima è che gli Stati sono autorizzati a combattere soltanto le guerre difensive necessarie alla loro autoconservazione. La seconda è che il territorio non è una sorta di bene esterno a disposizione dell'autorità sovrana, ma la sua manifestazione spaziale. Il territorio è uno spazio che è qualificato solo in quanto politico, e il suo compito è quello di rappresentare la sovranità inserita in una spazialità dotata di senso creato proprio per respingere all'esterno la guerra, per delimitare uno spazio interno pacificato. Diversamente dalla proprietà privata, che è uno strumento a disposizione di individui interessati unicamente a perseguire liberamente i propri fini, il territorio è reso significativo dalla presenza dello Stato, "che determina lo spazio politico perché, ovviamente, ha bisogno di uno spazio per manifestarsi. [...] La sovranità non può non essere il comando universale che vale nello spazio particolare".⁵¹ Per questo il territorio è l'incarnazione, per così dire, dello Stato ed è costitutivo della sua personalità giuridica internazionale.

È importante distinguere la proprietà dei beni esteriori dalla 'proprietà' del territorio perché nello stato di natura i problemi si riferiscono alla ripartizione di una certa porzione di cose materiali, risorse o entrate. Si tratta di questioni di giustizia distributiva. In questi casi ciò che viene distribuito è un bene, non un diritto. Dal momento però che il territorio non è un bene esterno, ma l'equivalente del corpo di una persona trasposto sul piano delle relazioni internazionali, la richiesta che gli Stati rispettino l'integrità territoriale degli altri non equivale all'imposizione unilaterale di un vincolo. È certamente vero che "nel mondo reale dipende sempre dalla casualità storica e dalla fattualità degli eventi stabilire a chi tocca il potere di tracciare i confini della comunità politica [e che] in linea di massima ciò dipende dall'esito naturalistico di conflitti violenti, di guerre esterne e di guerre civili".⁵² Quando però uno Stato esercita il proprio diritto di legittima difesa la sua reazione non può essere considerata come un atto unilaterale di tutela dei propri diritti di proprietà, ma come un'azione finalizzata a conservare l'integrità delle istituzioni create a tutela della coesistenza giuridicamente equiparata tra i cittadini.

Allo stesso tempo, per evitare che questa "sovranità eguaglianza" venga pagata col riconoscimento della guerra come meccanismo di regolazione dei conflitti, diventa necessario promuovere la creazione di un'autorità sovranazionale che non vada però al di là di un semplice coordinamento di attività di singoli Stati. Ciò può spiegare la scelta di Kant a favore di un *foedus gentium*, di un *Völkerbund*, e non della *civitas maxima*, della *Weltrepublik*, del *Völkerstaat*. Al progetto della lega di popoli è legata l'idea di una federazione di repubbliche che desistono dalle guerre di aggressione e accettano di risolvere le loro controversie affidandosi a un arbitro internazionale. In altre parole, la lega provvede a istituire le procedure di pacifi-

⁵¹ C. Galli, *Spazi politici*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 63.

⁵² J. Habermas, "Lo stato-nazione europeo. Passato e futuro della sovranità e della cittadinanza", in Id., *L'inclusione dell'altro* (1996), Feltrinelli, Milano, 1998, p. 129.

ca composizione dei conflitti. Ciò significa, allora, che la difesa dell'analogia domestica è compatibile con il riconoscimento della "sovrana eguaglianza" tra gli Stati. Diventare membri della lega dei popoli significa cioè assumere lo status di soggetti compartecipi del diritto internazionale ma senza, con ciò, diventare semplici parti di un più ampio ordinamento gerarchico.

6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Nelle pagine precedenti si è affermato che la sovranità di uno Stato si fonda sul riconoscimento internazionale e che tale riconoscimento non dipende dalla sua capacità di entrare in risonanza con gli ideali della democrazia e del liberalismo. Ciò equivale a sostenere che la razionalizzazione del dominio all'interno di uno Stato può contravvenire a criteri di corretta efficienza della organizzazione giuridica e fiscale e che, però, la sua condotta va considerata moralmente indifferente. Mancano perciò i presupposti per una trasformazione dello *jus in bello* in un diritto di intervento anche solo vagamente simile ai diritti di polizia interni agli Stati. Nella prospettiva del cosmopolitismo statista, una conclusione come questa non può che suonare deludente e rinunciataria, poiché sembra precludere ogni intervento sanzionatorio nei confronti di governi che si macchiano di crimini atroci. Eppure, non è detto che di fronte a guerre aggressive e a violazioni dei diritti umani causate governi criminali non resti che la neutralità ipocrita o l'inerzia dello spettatore moralmente indignato.

Per provare a immaginare come la difesa del principio di non intervento possa essere compatibile con l'applicazione di sanzioni per la violazione delle norme, all'occorrenza anche l'intervento militare con funzioni di polizia, può essere utile ricordare un'ovvietà: imporre a una popolazione la forma organizzativa di tipo statale non equivale a disporre del monopolio dei mezzi per l'impiego legittimo della forza che al moderno Stato di diritto serve da copertura per la sovranità interna ed esterna. Uno Stato deve anche basarsi su un ordinamento istituzionale le cui procedure di giurisdizione e imposizione giuridica sono precedenti e sovraordinate alle parti in conflitto. Queste procedure possono essere imprecise o disfunzionali, la loro applicazione solo parziale o clientelare, i loro esiti inadeguati o insoddisfacenti. Non è detto che la legittimità di uno Stato dipenda sempre o ovunque dalla sua capacità di soddisfare alcuni standard ideali di giustizia: può anche poggiare su fattori come forza delle circostanze, costumi o semplice convenzione. È sufficiente che la funzione pacificatrice del diritto possa intrecciarsi con la garanzia di libertà offerta da una condizione giuridica che i cittadini possano essere disponibili a riconoscere come legittima.

I regimi autoritari e talvolta perfino dispotici e criminali che praticano forme di terrorismo di Stato anche contro la loro popolazione sono qualcosa d'altro e di diverso da regimi 'semplicemente' corrotti o inefficienti. Questi regimi hanno per-

so la presunzione d'innocenza loro garantita dal diritto internazionale. Permettere un'interferenza esterna anche nelle dimensioni dell'intervento militare non è un'opzione in contrasto con la difesa della eguale sovranità degli Stati e del principio di non intervento. In circostanze come queste non si tratta di destituire un governo che serve a garantire la compatibilità della libertà di ciascuno con l'eguale libertà di tutti, ma di impedire la criminalità governativa degli Stati che fanno guerra ai loro popoli con pulizie etniche e genocidi. Il pronto intervento in caso di imminente genocidio fa non a caso parte integrante del diritto internazionale consuetudinario. Si tratta però di eccezioni, alle quali il cosmopolitismo antistatista può prestare - certo involontariamente - un'aura di legittimazione e può servire da riserva di copertura a interventi unilaterali ispirati a una pura politica di potenza.