

Un'utopia ancora realistica? Il diritto dei popoli al tempo della fine della pace

John Rawls, *Il diritto dei popoli*, a cura di S. Maffettone, premessa di P. Maffettone, Società Aperta/Mimesis, Sesto San Giovanni (Mi), 2023 (1999), pp. 294 (nuova edizione).

Parole chiave

Rawls, Diritto dei popoli, *Global governance*

Alessandro Ferrara è Professore Emerito di Filosofia politica presso l'Università di Roma Tor Vergata e insegna *Legal Theory* presso la LUISS Guido Carli in Roma. Di recente ha pubblicato *Sovranità intergenerazionale. Potere costituente e liberalismo politico* (2024) (alessandro.ferrara53@gmail.com)

Riprendere in mano oggi *Il diritto dei popoli* è come essere catapultati in un'altra epoca da una macchina del tempo. Ciò che nell'ultimo lustro del secolo scorso appariva uno schema di *global governance* cauto e semmai esposto a critiche di conservatorismo oggi appare assumere contorni utopici. Non più forse di un'utopia *realistica*, come Rawls qualificava il suo tentativo, ma dell'utopia pura e semplice, se con questa intendiamo uno stato del mondo che non si vede come possa essere raggiunto a meno di un radicale cambio di orizzonte, aldilà della portata degli attori presenti in campo.

Questa congiuntura non è però del tutto negativa. Presenta almeno due vantaggi. Primo, ci consente di misurare la distanza che separa ‘lo stato del mondo’, da un punto di vista politico, come appare oggi e come appariva fino a ieri, fino al tempo della pandemia. Secondo, anche un’‘utopia non realistica’ ha una sua funzione. Forse non la raggiungeremo mai, ma ci indica dove andare e ci motiva – sotto forma di speranza – a camminare, a tentare di cambiare ciò che esiste. Da questo punto di vista, rimane intatta la sensatezza del voler rivisitare il paradigma rawlsiano, al fine di tarare meglio la nostra bussola.

Il diritto dei popoli rispondeva a una costellazione storica propria del suo tempo e insieme si distingueva dal *mainstream* delle altre proposte di segno a vario titolo cosmopolitico. Rispondeva agli interrogativi posti, all’indomani del 1989, dal sorgere di un mondo multi-polare, caratterizzato da nazionalismi risorgenti e divisioni religiose esplosive. In tutte le discipline che ruotano attorno alla politica e al diritto emergeva una questione che in precedenza era rimasta sempre appannaggio delle visioni utopiche, del pensiero teologico e di quello etico negli ultimi due millenni: che cos’è un mondo giusto? Quel fermento nuovo, tuttavia, era anche il teatro di un ritorno – dopo che l’onda lunga della svolta linguistica aveva lambito la filosofia politica, curvandola in senso post-metafisico – delle tradizionali argomentazioni perfezioniste e dei modelli deduttivi, che fanno derivare la legittimità delle istituzioni, in questo caso di governance sovranazionale e globale, da concezioni comprensive religiose o secolari della dignità, della ragione e della vulnerabilità umana, o da valori ‘oggettivi’ a loro volta radicati in principi di derivazione trascendentale. Si pensi all’idea che i diritti umani, come risultato di un ragionamento basato su bisogni e interessi fondamentali condivisi da tutti gli esseri umani, siano antecedentemente prescrittivi per ogni e qualsiasi forma di legiferazione legittima, a livello nazionale o sovranazionale. Questa idea non si trova soltanto nel controverso giusnaturalismo di Dworkin (2011, pp. 332-344) e Griffin (2008). La si trovava in Thomas Pogge, in una versione più istituzionale, secondo cui i diritti umani sono istanze morali così eccezionalmente importanti da doversi ritenere che debbano “di norma prevalere o superare altre

esigenze morali” (Pogge 2008, p. 54). Altri autori fondamentalizzavano la democrazia: Held (1995) e Archibugi consideravano la democrazia, opportunamente riformulata come “democrazia cosmopolita”, quale unico e solo schema valido di governo legittimo, senza con ciò neppure porsi – per non parlare di risolvere – il problema di come evitare la imposizione di presupposti liberali a popoli che, pur onorando i diritti umani, liberali non sono.

Il paradigma del cosmopolitismo ‘politico’ rawlsiano, estensione del liberalismo politico, rompe nettamente con queste forme di fondazionalismo dei diritti e assolutizzazione della democrazia. Proceede in modo lineare assumendo che soggetti di un assetto di *governance* globale siano i ‘popoli’, non gli stati. I popoli sono intesi come *demoi*, quindi coestensivi con gli stati sovrani riconosciuti, e si assume che fra i popoli della Terra sia possibile distinguere da un lato “popoli liberali” e “popoli decenti” – questi ultimi caratterizzati dal rispetto dei diritti umani fondamentali (inclusi negli articoli da 3 a 18 della Dichiarazione Universale) e dal prevedere una “gerarchia di consultazione decente” – e poi da popoli retti da un assolutismo benevolo, società bisognose di assistenza e infine stati fuorilegge. Da un punto di vista politico, il ‘mondo’ rawlsiano è quindi una realtà composita, “multivariata” (Ferrara 2014, pp. 105-107). I popoli liberali e decenti possono congiuntamente dar vita a una società dei popoli, il *foedus pacificum* kantiano o qualcosa come un’ONU riformata (senza diritti di veto ad esempio), rapportandosi fra loro in base a principi condivisi – otto principi che un po’ riassumono il diritto internazionale tradizionale, introducendo però delle novità. In sintesi, i popoli: 1. sono liberi e indipendenti, e la loro libertà e indipendenza devono essere rispettate dagli altri popoli; 2. sono tenuti all’osservanza dei trattati e degli impegni presi; 3. sono eguali e prendono parte agli accordi che li vincolano; 4. sono tenuti all’osservanza del dovere di non intervento; 5. hanno diritto all’autodifesa, non avendo però diritto di scatenare guerre altro che per autodifesa; 6. sono tenuti a onorare i diritti umani; 7. devono osservare certe specifiche restrizioni nella condotta in guerra; e 8. hanno il dovere di assistere altri popoli che versano in condizioni

sfavorevoli tali da impedire loro di avere un regime sociale e politico giusto o decente (pp. 47-48). I membri della società dei popoli si rapporteranno però al resto dei popoli, ovvero quelli retti da un assolutismo benevolo, alle società svantaggiate e agli stati fuorilegge, secondo modalità non ben specificate, ma intuibilmente improntate a criteri di prudenza e perseguimento della sicurezza.

La grande novità dello schema rawlsiano è la trasposizione del modello della ragione pubblica – con il suo fondamentale precetto di non prendere le mosse se non da premesse condivise – sul piano sovranazionale. Lo si evince dal fatto che gli otto principi sottesi alla società dei popoli sono accettati dai popoli liberali e decenti in due iterazioni distinte della “posizione originaria”, proprio per evitare che i presupposti liberali della autonomia individuale e della completa eguaglianza dei cittadini vengano o violati, per far posto alle intuizioni etiche anti-individualiste spesso tipiche dei popoli decenti, oppure vengano imposti a popoli che non necessariamente li condividono.

Questa attenzione all’inclusione piena dei popoli decenti entro la società dei popoli motiva, unitamente ad un’altra ragione, anche la (spesso ingiustamente criticata) riduzione della lista dei diritti umani a quelli essenziali, onde allontanare anche soltanto il mero sospetto che i diritti umani possano fungere da cavallo di Troia attraverso cui si introducono surrettiziamente valori e intuizioni occidentali non condivisi. L’ulteriore ragione, anche questa mai compresa appieno dai critici de *Il diritto dei popoli*, è il profondo cambiamento della funzione che i diritti umani vengono a svolgere nel mondo post-1989: dal costituire elementi essenziali di una articolazione completa, condensata nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, di cosa significhi proteggere la dignità umana passano al fungere invece da discriminare, limite ultimo oltre il quale il diritto alla non-interferenza, proprio di ogni nazione sovrana, cessa di vigere. La prima funzione è additiva e inclusiva: più diritti umani sono menzionati, più è completa la idea di dignità umana riflessa nel loro combinato disposto. La seconda funzione, richiedendo invece essenzialità e accordo universale, esige parsimonia normativa.

Oggi suscita sconcerto il rivisitare questo ragionevole schema rawlsiano per un ordine mondiale ‘giusto’, formulato quando si discuteva su possibili riforme e alternative per la democratizzazione dell’ONU. Rileggere adesso le pagine de *Il diritto dei popoli*, con in mente le immagini delle guerre in corso, non può che indurci a mettere in questione l’assunto che lo sottende: l’esistenza di una vasta maggioranza di Paesi che, indipendentemente dal carattere liberal-democratico o meno del loro ordinamento istituzionale, intendano lealmente rapportarsi fra loro secondo principi condivisi. L’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione Russa ha marcato il 2022 come l’anno in cui è finita la pace. Non che il conflitto sia destinato a continuare per un tempo indefinito. Verrà un momento, presto o tardi, in cui le armi in Ucraina cesseranno di occupare la scena e un cessate il fuoco, un armistizio, verrà siglato. Ma questo non vuol dire che tornerà la pace. Nessuno potrà cancellare dalla memoria dell’umanità un semplice fatto storico che ci rituffa al tempo dell’anarchia internazionale vestfaliana. Nonostante tutte le Carte dell’ONU, le Dichiarazioni Universali, i Patti sui diritti, nonostante l’ONU preposta a tutelare “la sicurezza internazionale”, è stato possibile da parte di uno Stato – non diversamente da quando la Germania di Hitler invadeva la Cecoslovacchia e poi la Polonia – invaderne un altro e soprattutto vedere premiata questa sua infrazione ai principi sottoscritti nel 1945 con l’annessione di territori che l’armistizio in tutta probabilità non potrà non assegnargli, per tema di conseguenze ben peggiori derivanti dal perdurare ed estendersi del conflitto. L’aggressore premiato a spese dell’agredito è un *vulnus* alla pace da cui non si vede ritorno a breve, quanto meno nell’arco della vita di chi scrive, forse anche di chi legge, queste righe. È un fatto ingiusto, che mostra l’impotenza dell’ONU, la istrada sul ciglio della china che portò al fallimento della Società delle Nazioni, e costringe tutti noi a rapportarci al mondo in termini ancora una volta, hobbesianamente, di sicurezza. Come recita un famoso adagio, non c’è pace senza giustizia.

L’effetto della guerra in Ucraina, e adesso anche di quella a Gaza, è stato di polarizzare nuovamente il mondo, di ri-cementare le lealtà primarie, orientandole esclusivamente verso le alleanze di cui si fa parte.

L'effetto è stato anche quello di indurre tutti a minimizzare l'esposizione alla dipendenza da altri. Quindi anche quel *doux commerce* in cui tanti, da Montesquieu a G. H. Mead, vedevano una forza civilizzatrice, e su cui la *Ostpolitik* tedesca per mezzo secolo aveva scommesso, ha ceduto il passo a una ri-autarchizzazione su scala almeno regionale, se non nazionale.

L'area dei "paesi decenti" – fulcro su cui *Il diritto dei popoli* fa leva per non rendere l'ordine mondiale perniciosamente sinonimo di un ordine solo liberale – si è ristretta e di molto, come effetto del polarizzarsi degli schieramenti. Fra i Paesi che hanno violato apertamente, e finora impunemente, quando non addirittura con un esito potenzialmente 'premiabile', i principi della convivenza internazionale ve ne sono alcuni il cui peso geopolitico e il cui arsenale nucleare vietano ogni ipotesi di 'enforcement forzoso' della Carta dell'Onu, rendendo uno schema come quello rawlsiano di difficile applicazione. Sembra essere stata superata la soglia oltre la quale l'azione intenzionale di singoli *global players* possa unilateralmente modificare l'orizzonte e riportare la pace – intesa come quella *forma mentis* che in primo luogo avrebbe potuto e dovuto impedire un'azione come l'invasione dell'Ucraina. Per avere la pace occorre il concorso di tutti, per romperla basta l'azione di un solo attore.

E tuttavia, pur in questo mutato orizzonte, ritengo abbia senso rileggere *Il diritto dei popoli* per affinare la nostra risposta alla domanda, insopprimibile una volta posta sul tavolo per la prima volta, su cosa sia un mondo politicamente giusto e quale giustificazione possa suffragare questa nostra concezione.

Mi limito allora a introdurre un solo punto di riflessione. Se l'assetto politico del mondo che Rawls ci invita a pensare come giusto è un assetto che traspone sul piano sovranazionale lo schema del liberalismo politico e della ragione pubblica, emerge una dissimmetria che richiede risposta. Disegnando "a mano libera" questo assetto, potremmo dire che una società "giusta e stabile" di popoli liberi ed eguali, i cui ordinamenti istituzionalizzano intuizioni etiche assai distanti, può esistere senza oppressione se questi popoli accettano liberamente, e

per ragioni di principio (perché li ritengono ‘giusti’), gli otto principi sopramenzionati e improntano le loro relazioni ad essi, risolvendo le loro eventuali controversie in base a questo quadro normativo (una “proto-costituzione sovranazionale”, anche se non riconosciuta da tutti gli Stati del globo). Come sul piano domestico la legittimità è definita dalla “costituzionalità” dei singoli atti di esercizio del potere legislativo, esecutivo e giudiziario (Ferrara, Michelman 2021), posto che la costituzione rifletta una concezione politica della giustizia, così sul piano sovranazionale la legittimità degli atti sia di singoli attori statuali sia di segmenti istituzionali della società dei popoli va giustificata in base a questi principi. La legittimità dell’operato degli Stati, per quanto attiene ai rapporti internazionali, è definita dall’essere tale operato in armonia con questo quadro proto-costituzionale. Sembra una proposta normativa ben chiara, e coerente con il concetto di ragione pubblica e con l’impianto del “principio liberale della legittimità” (Rawls 2012, pp. 126; 197), adesso trasposti su un piano più ampio. Ma qual è la concezione politica della giustizia sottesa agli otto principi? Certamente non la giustizia come equità. Se questa fosse interna all’orizzonte culturale delle società decenti, Rawls non avrebbe avuto bisogno di postulare due iterazioni della posizione originaria. E allora, come può funzionare la trasposizione del modello del principio liberale di legittimità e della legittimazione tramite costituzione sul piano sovranazionale? A un esame più attento – e questo vuol essere il mio contributo costruttivo a un riesame critico del testo rawlsiano – emergono tre importanti discrasie in proposito.

In primo luogo, a differenza di quanto avviene in *Una teoria della giustizia*, dove i due principi della giustizia come equità emergono vittoriosi, nella posizione originaria, dal confronto con principi concorrenti (fra cui spicca l’alternativa utilitarista), ne *Il diritto dei popoli* nessun serio contendente viene soppesato con gli otto principi in nessuna delle due iterazioni della posizione originaria. Nella prima, a cui partecipano i popoli liberali soltanto, si afferma che gli otto principi semplicemente riflettono principi “ben noti e in larga misura tradizionali” di giustizia tra i popoli liberi e democratici. Nella seconda iterazione,

Rawls afferma espressamente che le parti “non sono poste di fronte a un menu di principi e ideali alternativi a partire da cui effettuare la scelta, come in *Political Liberalism* o *A Theory of Justice*” (p. 53), ma piuttosto questi principi “ben noti e in larga misura tradizionali” sono semplicemente “tratti dalla storia e dagli usi del diritto e della pratica internazionali” (*Ibidem*). Le due iterazioni della posizione originaria assomigliano quindi più a una sorta di convenzione costituzionale sovranazionale, in cui rappresentanti ben edotti riguardo ai desiderata dei loro elettori giungono a un accordo, piuttosto che alla posizione originaria quale è delineata in *Una teoria della giustizia*.

In secondo luogo, gli otto principi sono aperti, dichiaratamente ‘incompleti’ e non esaustivi, diversamente dai due principi della giustizia come equità. Per esempio, Rawls menziona la necessità di integrare gli otto principi con *altri*, ulteriori principi destinati alla “formazione e alla regolamentazione” delle federazioni di popoli o anche a stabilire “standard di equità per il commercio e altre istituzioni cooperative” (p. 49). Sarebbe contro-intuitivo avere una *incompleta* concezione politica della giustizia come base per delineare gli elementi costituzionali essenziali di un ordinamento, sia domestico sia sovranazionale. Questa è la ragione più forte per cui gli otto principi, nonostante quanto affermato da Rawls, sono da intendersi non già come implicazioni di una concezione della giustizia (transnazionale) antecedentemente stabilita, ma piuttosto come un insieme di principi di convivenza convalidati dal consenso delle parti contraenti.

In terzo luogo, il fatto che gli eventuali principi ‘aggiuntivi’, lasciati aperti da Rawls per una futura definizione, non sono in alcun modo destinati ad un rango normativo subordinato rispetto agli otto principi ‘originari’ sembra rafforzare l’idea che gli otto principi della società dei popoli siano da intendersi più come nucleo essenziale di un documento costituzionale che regoli la cooperazione giusta ed equa dei popoli inclusi nella società dei popoli, piuttosto che come il nucleo di una concezione politica della giustizia condivisa fra i popoli. Sorge la domanda: se gli otto principi non sono validati da una concezione politica della giustizia (che ove condivisa renderebbe superfluo duplicare la

posizione originaria), ma dal consenso degli stati membri della società dei popoli, cosa differenzia questo assetto da un *modus vivendi*? Per evitare questo esito, possiamo ipotizzare forse una concezione politica della giustizia, diversa da *justice as fairness*, e condivisibile da popoli liberali e decenti (Ferrara, Michelman 2021, pp. 148-151).

In conclusione, con la sua tonalità amabilmente *fin de siècle* questo testo interpella noi, che udiamo il suo messaggio attraverso orecchie ora abituate al clangore delle armi nel nuovo secolo, non solo attraverso ciò che dice, ma anche, e forse soprattutto, attraverso il suo re-inviarci l'immagine di ciò che rischiamo di diventare. Come la società giusta e stabile di diversi ma eguali, tratteggiata in *Liberalismo politico*, regge concettualmente soltanto se ipotizziamo che il consenso per intersezione sotteso alla sua costituzione lasci fuori solo frange marginali, ma non se invece lascia fuori metà della cittadinanza o frange che includono alcuni dei 'poteri forti', così lo schema di *global governance* tratteggiato ne *Il diritto dei popoli* regge concettualmente solo se fuori dalla società dei popoli, e ancor più fra gli stati fuorilegge, che non rispettano i diritti umani e hanno mire espansionistiche, non vi sono potenze geo-politicamente rilevanti.

Riferimenti bibliografici

- | | |
|--|---|
| Archibugi D.
2008, <i>The Global Commonwealth of Citizens: Toward Cosmopolitan Democracy</i> , Princeton University Press, Princeton. | Ferrara, A., Michelman, F. I.
2021, <i>Legitimation by Constitution. A Dialogue on Political Liberalism</i> , Oxford University Press, Oxford. |
| Dworkin, R.
2011, <i>Justice for Hedgehogs</i> , Harvard University Press, Cambridge, Ma. | Griffin, J.
2008, <i>On Human Rights</i> , Oxford University Press, Oxford. |
| Ferrara, A.
2014, <i>The Democratic Horizon. Hyperpluralism and the Renewal of Political Liberalism</i> , Cambridge University Press, New York. | Held, D.
1995, <i>Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance</i> , Stanford University Press, Palo Alto. |

Pogge, Th.
2008, *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms* (prima edizione 2002), Polity Press, Cambridge (2022).

Rawls, J.
2012, *Liberalismo politico. Nuova edizione ampliata*, a cura di S. Veca, Einaudi, Torino (1993).