

Gli effetti costituzionali della c.d. "globalizzazione"*

1. La storia (costituzionale) non finisce: semplicemente ne inizia un'altra

All'alba del terzo millennio, di fronte alla fine della guerra fredda e alla crisi mondiale dei sistemi politico-costituzionali autoritari e totalitari, si è parlato – forse enfaticamente, ma comunque significativamente – di un' "accelerazione dei processi storici", fino anzi a prospettare, addirittura, «la fine della storia»¹.

In effetti, al di là della fragilità delle formulazioni adottate per definire il processo storico in atto, bisogna riconoscere che tutto è cambiato rapidamente nell'ultimo secolo, e in maniera vertiginosa nell'ultimo decennio: non solo, sul piano produttivo, si assiste a un contenuto ma continuo fenomeno dell'espansione economica occidentale (specie americana), in termini apparentemente inarrestabili², ma

(*)Relazione, ora corredata da un apparato di note, svolta presso la Facoltà di Giurisprudenza di Salonicco, in occasione delle "III giornate giuridiche italo-greche" del 23-24 ottobre 1997. ¹È la nota, e contestatissima, tesi di F. FUKUYAMA (*The End of History and the Last Man*, New York 1992), secondo cui: «Potremo assistere in futuro alla fine della storia nel senso della fine della evoluzione ideologica e della instaurazione in tutto il mondo della democrazia liberale [...] Ci saranno magari conflitti locali nel Terzo Mondo, ma il conflitto globale è finito». Si tratta, quindi, di una prospettiva del tutto diversa, sotto ogni aspetto, da quella indicata da K. LÖVITH in *Significato e fine della storia (I presupposti teologici della fine della storia)*, Milano 1963. ²Nemmeno le recenti, gravi crisi finanziarie (ed economiche) del sud-est asiatico sembra abbiano seriamente intaccato questo fenomeno di "crescita senza fine", che porta alcuni analisti (per es. R. Dornbusch) a ritenere che, nell'Occidente sviluppato, ormai una recessione è praticamente impossibile, mentre induce altri (per es. R. Alesina) a più caute e guardinghe previsioni sull'inevitabile fine di ogni ciclo economico. V'è poi, in terzo luogo, una corrente minoritaria, ma in forte aumento, di economisti (per es. W. Sachs) secondo cui la stessa sopravvivenza dell'ecosistema esigerebbe un' "economia leggera e più umana" che, negando la stessa logica dello sviluppo, proponga subito un'intelligente riduzione della crescita. Su come questi diversi orientamenti si trovino di fronte alla liberalizzazione/competizione economica mondiale, cfr. G. LAFAY, *Capire la globalizzazione*, Bologna 1998.

soprattutto, sul piano politico, i regimi autoritari e dittatoriali sono ormai una minoranza e i regimi totalitari, in particolare comunisti, sono pressoché spariti, al punto che il modello occidentale – caratterizzato dal *mix* economia di mercato/sistema politico liberal-democratico – sembra la forma “costituzionale” per eccellenza delle moderne società, con la tendenza ad *uniformare* l'intero globo terrestre³.

Senza negare che questo sia il quadro che comunemente abbiamo d'innanzi, sembra pur giusto mettere in evidenza alcuni aspetti preoccupanti, e meno ottimistici, della “convivenza universale” che *sembra* attenderci nei prossimi anni. A ben vedere, pur prendendo atto dello “sviluppo” generato dalla diffusione del modello capitalistico e pur riconoscendo che si è allontanata la possibilità di una guerra nucleare mondiale, paradossalmente bisogna comunque ammettere che la possibilità di “conflitti”, contro un nemico interno (*inimicus*) ed esterno (*hostis*), non è minore che nel passato, per almeno tre motivi: a) il contrasto Est-Ovest (comunismo/capitalismo) non muore, ma semmai – anche a causa delle nuove ondate migratorie (in corso e che si preannunciano) – tende a trasformarsi in quello Nord-Sud (ricchi/poveri); b) permangono, in aree geopolitiche definite, rilevanti attriti derivanti da confligenti interessi nazionali; infine e soprattutto, c) forse si avvicina il momento di uno scontro, che a taluno sembra ineluttabile, non più fra ideologie politiche o sistemi economici, ma addirittura fra *culture* e, quindi, fra “modelli di civiltà”⁴.

³Se non vere e proprie previsioni, importanti echi di questa prospettiva potevano scorgersi già in R.A. DAHL, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago 1956 e 1991), trad. it. di G. Rigamonti, Milano 1994 e ID., *Democracy and its Critics* (Yale 1989), trad. it. Roma 1990, nonché in A. LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (London 1984), trad. it. di M.T. Brancaccio, Bologna 1988, ma soprattutto – e con straordinaria chiarezza – in D. HELD, *Models of Democracy* (Cambridge 1987), trad. it. di U. Livini, Bologna 1989 e, naturalmente, in S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman 1993), trad. it. di G. Dognini, Bologna 1995. Quanto al significato, ormai convenzionale su un piano universale, di una formula linguistica come “modello liberaldemocratico”, è sufficiente rinviare alle ampie e limpide considerazioni di J. RAWLS, *Political Liberalism* (1993), trad. it. di G. Rigamonti, Milano 1994.

⁴Sui nuovi conflitti seguiti alla guerra fredda e derivanti dai processi migratori, cfr. la lucida analisi di H. M. ENZENSBERGER, *Die Große Wanderung. Dreiunddreißig Markierungen. Mit einer Fußnote >Über einige Besonderheiten der Menschenjagd<* (Frankfurt. A.M. 1992), Torino 1993. Sui conflitti nazionali e di interessi fra “potenze regionali” v. spec. Z. BRZEZINSKY, *Out of Control. Turmoil on the Eve of the Twentyfirst Century*, New York 1993. Sullo “scontro fra civiltà” v. l'originale contributo, che ha suscitato un vespaio di polemiche, di S. P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1996), trad. it. di S. Minucci, Cernusco s.N. (MI) 1997, per il quale lo scontro fra le 7/8 culture prevalenti nel mondo discenderà dal fatto che il processo di *modernizzazione* (industriale, cibernetica...) in

In ogni caso, sembra di poter dire che i giuristi – e segnatamente i costituzionalisti – non sono ancora sufficientemente “attrezzati” per i mutamenti in atto, la cui portata, scardinando ogni precedente quadro rigidamente dogmatico-nazionale, appare invece largamente universale ed *epocale*.

Tuttavia non pare corretto parlare (come pure, provocatoriamente e immaginificamente, è stato fatto) di “fine della storia”; semmai, con più meditato distacco, può e deve dirsi soltanto che inizia un’“altra” storia *costituzionale*, di fronte alla quale occorrerà predisporre nuovi e più penetranti strumenti di analisi.

Inoltre, par giusto precisare subito che queste brevi note sono e vanno considerate, per lo più, come un’iniziale e mera esposizione dei problemi che ci attendono, senza ovviamente pretendere di darvi risposta (in vista di future, più approfondite, riflessioni).

2. Internet e i satelliti. La comunicazione e informazione planetaria: i rischi di manipolazione del “grande fratello”

Com’è noto, si è sempre ritenuto che gli Stati *autoritari* esercitassero, a mezzo di un duro apparato repressivo, prevalentemente un potere di tipo “coercitivo”, mentre quelli *totalitari* si caratterizzassero, attraverso l’indottrinamento ideologico, soprattutto per la prevalente tendenza a “manipolare” l’opinione pubblica interna³. Non a caso, per questi due tipi di forme di Stato – non democratiche perché i governanti non venivano *scelti* dai governati – si è comunemente parlato, di fronte alle non infrequenti manifestazioni di adesione popolare al regime, di mero e passivo *assenso*, per distinguerlo invece dal libero e

atto non necessariamente coincide con quello di *occidentalizzazione* (che presuppone i valori dell’antichità classica e cristiani, lo stato di diritto, il pluralismo...), come proverebbero gli esempi: *negativo* della Turchia (senza identità e senza modernità) e *positivo* del Giappone (moderno e con una propria identità). Per una critica equilibrata delle tesi di Huntington, fra i molti, cfr. da ultimo G. BORSA, *Huntington, la modernizzazione e lo scontro di civiltà*, in *Il Politico*, n. 1/1997, 162 ss. Per una chiave di lettura meno pessimistica – anzi: non scevra da un cauto ottimismo – sulla “lacerazione culturale” turca, può vedersi (se si vuole), anche per più approfonditi riferimenti bibliografici, A. SPADARO, *La Turchia: osservatorio d’eccezione e ponte naturale fra Oriente e Occidente (il quadro geopolitico)*, in *La Chiesa nel tempo. Rivista di vita e cultura*, n.1-2/1997, 185 ss.

³Sul punto v. spec. il bel saggio, purtroppo rimasto incompiuto, di F. NEUMANN, *Notes on the Theory of Dictatorship* (New York 1955), trad. it. di G. Sivini in *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna 1973, 329 ss.

attivo *consenso* popolare, appannaggio solo degli Stati *democratico-costituzionali*, in cui invece i governati *scelgono* i governanti, grazie a libere elezioni, fondate appunto su un rapporto *consensuale* fra gli uni e gli altri⁶. Per questo, e solo per questo, ai governanti si dovrebbe obbedienza (l'*observantia* di S. Tommaso d'Aquino).

In realtà, un'analisi appena più approfondita consente di andare oltre la distinzione, ineccepibile ma troppo netta ed astratta, fra i fenomeni della *coercizione*, della *manipolazione* e della *persuasione*. Soprattutto, si deve riconoscere che è intrinseca alla stessa natura delle moderne democrazie *di massa* una – spesso subdola e strisciante, ma inevitabile – componente “manipolativa”. Dunque, anche gli *Stati costituzionali* (e usiamo qui quest'aggettivazione in senso fortemente pregnante)⁷, pur con tutte le accortezze previste e prevedibili (in tema di libertà dei mezzi di comunicazione, di autorità *antitrust*, di tutela della *privacy*, di correttezza dei sistemi elettorali e di controllo delle tecniche di propaganda)⁸, corrono fortissimi rischi di *manipolazione* del consenso, al punto che la “passività” dei corpi elettorali dei Paesi occidentali (c.d. apatia politica o disaffezione al voto), insieme all’“instabilità” delle masse politiche, finisce col rendere talvolta indistinguibili i (pur teoricamente diversi) concetti di *consenso* e di *assenso*.

⁶Sulla nota distinzione consenso/assenso, per tutti: N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, *passim*. Sulla necessità dialettica che, affinché non si tramuti in assenso-obbedienza, il consenso (della maggioranza) sia accompagnato dal dissenso (di una minoranza), cfr. E. MORONI, *Consenso/Dissenso*, in *Dizionario delle idee politiche*, a cura di E. Berti e G. Campanini, Roma 1993, 103 ss.

⁷Per la nozione specifica di *Stato costituzionale*, quale evoluzione più recente dello Stato di diritto (a sua volta evoluzione del mero Stato legale), cfr. P. HÄBERLE, *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Regensburg 1980, 287 ss.; ID., *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Berlin 1982, 38 ss.; ID., *Das Menschenbild im Verfassungsstaat*, Berlin 1988, *passim*. In Italia, pur con accenti diversi, ma in sostanziale continuità di vedute: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1975, 141 ss. (che, però, preferisce parlare soprattutto di «Stato sociale»); F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano 1962, 885 e 897 (sotto forma di «principio di costituzionalità» che affianca il «principio di legittimità dell'azione amministrativa»); ma spec. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino 1992, 21 e 38 s.; E. CHELI, *Giustizia costituzionale e sfera parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 2/1993, 264 e A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano 1994, 78, ma v. *passim*. V. pure ora, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 1998, 12 e 24.

⁸In particolare, sui problemi connessi alla propaganda cfr., per tutti, i vari saggi in argomento riportati in *Quad. cost.*, n.3/1996 e, ora, il volume di M. GOBBO, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale. Esperienza italiana e profili comparatistici*, Padova 1997.

Si è così passati, anche per l'influenza crescente dei *mass-media*, dal problema vetero-costituzionale di come realizzare pienamente il principio di "sovranità popolare" a quello, ben diverso e di impellente attualità costituzionale, di come contenere il vero sovrano dei nostri moderni ordinamenti: l'"opinione pubblica", sempre più vaga, mutevole, ondeggiante, influenzabile e – proprio per questo – vezzeggiata, imbonita e strumentalizzata; diciamo pure: *manipolata*⁹.

Ora, per dirla tutta, la situazione non sembra, a chi scrive, molto migliorata per l'uso di *Internet* e dei satelliti. Anzi, per certi versi, nonostante alcuni indubbi vantaggi, il quadro che si prospetta appare persino più preoccupante.

A ben vedere, cinicamente potrebbe dirsi che in realtà non v'è nulla di nuovo, in quanto, più precisamente, si assiste a un fenomeno ricorrente nella storia del potere politico, soprattutto da quando se ne riconosce la titolarità (e, più tardi, anche l'esercizio) in capo al popolo (c.d. "sovranità popolare"). In particolare tale potere popolare, per un verso o per l'altro, tende a sfuggire ai tentativi di "razionalizzazione" giuridica: per esempio, come ignorare, durante la fase del principato romano, che la formula *Senatus Populusque Romanus* (S.P.Q.R.) nascondeva – dietro una "facciata" democratico-repubblicana – il potere dominante di Augusto?¹⁰ E come negare, in tempi a noi più recenti, dopo l'affermazione storica delle grandi democrazie indirette o "rappresentative", che la *sovranità popolare* si era ormai "trasformata" in un'"altra" e diversa cosa: nella *supremazia legislativa* o *parlamentare*?¹¹

⁹Abbiamo avuto modo di sottolineare quest'aspetto in diversi lavori. Da ultimo (anche per ulteriori, risalenti indicazioni bibl.) v. A. SPADARO, *Indirizzo politico e sovranità. Dal problema dell'"effettività" della democrazia (la lezione di Martines) a quello dei "limiti" alla democrazia (la lezione della storia)*, in AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Facoltà di Giurisprudenza di Messina, 4-5 ottobre 1996 (in corso di stampa).

¹⁰Cfr., per tutti, spec. F. DE MARTINO, *Storia della Costituzione romana*, II ed., vol. IV, Napoli 1972, spec. 263 ss.

¹¹V., in particolare, G. BURDEAU, *La démocratie. Essai synthétique* (Neuchâtel 1956), trad. it. di V. Mazzei, Milano 1964, 36. Proprio al mito della "supremazia parlamentare" si riconnette la vecchia tesi (attribuita a De Lolme), secondo cui non il popolo, ma il Parlamento inglese poteva «far tutto, tranne tramutare una donna in uomo e viceversa», su cui v. ora A.W. BRADLEY, *La sovranità del Parlamento. In eterno?*, in *Giur.cost.*, 2, 1997, 1323 ss. Più in generale, sul concetto di "sovranità", da ultimo, cfr. – oltre al nostro *Contributo*, cit., spec. 95 ss. – G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*; E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, tutti e tre i lavori in *Riv. dir. cost.*, n. 1/1996, rispettz. 3 ss., 75 ss. e 124 ss.; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Crisi e metamorfosi*, in AA.VV., *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Milano 1966, 19 ss. e spec. 58 ss. (ma v. gli altri saggi ivi riportati); nonché T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano 1997.

Parimenti, si sfonda ormai una porta aperta quando, infine, si riconosce che persino la *supremazia parlamentare* spesso è soltanto – almeno *de facto* – un mero paravento rispetto a poteri ben più forti [economici (*lobbies*) e politici (segreterie dei partiti), talvolta persino occulti (logge massoniche, servizi segreti, più o meno deviati, ecc.)], comunque “esterni” all’istituzione parlamentare¹².

Ciò che tuttavia sta accadendo oggi presenta aspetti di assoluta novità rispetto al passato, in gran parte dovuti al carattere rivoluzionario delle più moderne tecnologie. Si tratta di aspetti che, insieme alle precedenti accennate “trasformazioni”, determinano una (sembrerebbe) definitiva, ma purtroppo ancora non chiara, *metamorfosi* del principio “ideologico” (e poi giuridico-costituzionale) di *sovranità popolare*, in quello – oscuro, incerto, sfuggente, complicato... e poco giuridicizzabile – di *sovranità dell’opinione pubblica*, *melius*: delle opinioni pubbliche, si vedrà: in combinazione (talvolta passiva) con gli operatori più potenti sui mercati finanziari internazionali¹³.

In tal modo stiamo passando, se già non siamo passati, non tanto dalla “democrazia” *rappresentativa* a quella *cibernetica*, quanto piuttosto dal “rito” periodico in cui si “celebra” la “religione” democratica (le *elezioni*) ad un altro nuovo “rito” pagano, officiato dalla classe politica: il continuo, patologico controllo del consenso popolare, attraverso la costante “consultazione” dell’“opinione pubblica”, dandosi vita alla c.d. *democrazia-campione* o dei *sondaggi*¹⁴.

¹²Cfr., fra gli altri lavori di G. MARANINI, spec. le acute (e, all’epoca, provocatorie) considerazioni formulate in *Il tiranno senza volto. Lo spirito della Costituzione e i centri occulti del potere*, Milano 1963.

¹³Ma naturalmente può accadere il contrario, e cioè che l’opinione pubblica condizioni la finanza. Sul punto, alcune prime indicazioni in P. MASTROLILLI, *Come i media condizionano Wall Street*, in *Limes*, n.4/1997, 53 ss.

¹⁴Risulta efficacissimo, in questo senso, e dunque non merita commento alcuno il seguente brano “fantapolitico” di S. VASSALLI [3012, Torino 1995, p.85, nt.1], giustamente ripreso da M. GOBBO [*op. cit.*, VII] per spiegare i rischi della propaganda: Il rituale della democrazia, nel mondo antichissimo, si compiva inducendo milioni di persone a spostarsi tutte insieme in un determinato giorno, per andare in certi luoghi detti *seggi elettorali* dove ognuno che ne avesse il diritto votava per il proprio partito o per il proprio candidato, scegliendolo tra altri partiti e altri candidati. Quel rituale, inutilmente faticoso e costoso, entrò in crisi già prima delle grandi guerre. Si capì che un piccolo gruppo di persone, dette campione, poteva sostituire l’elettorato di un intero Paese senza dare luogo ad inconvenienti di sorta, purché si avesse cura di sottoporre il campione stesso a periodici e frequenti *sondaggi*. Nacque così la *democrazia-campione*. Dello stesso tenore il bel racconto di I. ASIMOV, *Diritto di voto*, in ID., *La terra è abbastanza grande*, Milano 1975, 91 ss.

A ben vedere, per la classe politica, il fine di questa prassi non è quello giornalistico di “tastare il polso alla gente”, e nemmeno soltanto, come forse ancora ingenuamente qualcuno potrebbe pensare, il pur inverecondo tentativo di rincorrere (nei suoi mutevoli e sfuggenti desideri) l'opinione pubblica, onde potersene ergere a paladini per rivendicarne il consenso alla bisogna, ossia nel momento elettorale. Se è vero, infatti, che una significativa parte della classe politica di tutti i Paesi è come una bandiera agitata, ora di qui ora di là, dal vento (dei sondaggi), purtroppo è ancor più vero che la conoscenza dei *desiderata* della “gente” – come oggi usa dire – in gran parte serve, al contrario, per *condizionare* (e quindi strumentalizzare/manipolare) un'opinione pubblica che solo apparentemente è, a sua volta, *condizionante*. Paradossalmente il margine di potere effettivamente condizionante che ancora residua nell'opinione pubblica risiede nella sua stessa natura di soggetto collettivo tendenzialmente *irrazionale*, in gran parte analoga a quella di tutte le “masse” o “folle”. Insomma: l'opinione pubblica è in grado di condizionare, perché è solo parzialmente prevedibile. Ma invero bisognerà riconoscere che, questo, non pare un buon argomento a favore del soggetto collettivo in esame¹⁵.

Se un tempo, all'affermazione della democrazia, e in particolare del suffragio universale, una significativa quota del pensiero politico (conservatore prima e reazionario poi) opponeva il timore dell'*ignoranza* del popolo, purtroppo oggi non è possibile parlare, con un'analogia fin troppo facile, semplicemente di un mero timore per la mancanza di *educazione* dell'opinione pubblica. Senza negare, ovviamente, l'opportunità di favorire ogni tentativo volto a far maturare questo soggetto collettivo, a chi scrive sembra purtroppo che proprio la *natura*, intrinsecamente irrazionale e contingente (istantanea, potrebbe dirsi), dell'ente collettivo in questione non consenta seriamente una sua “educazione”, né tanto meno una sua (giuridica) razionalizzazione. Ciò non

¹⁵Per quanto possa sembrare paragone storicamente azzardato, l'attuale *irrazionalità* dell'opinione pubblica (soggetto collettivo amorfo e indistinto) non è molto diversa da quella della folla che 2000 anni fa condannava a Gerusalemme, di fronte e su richiesta di Pilato, Gesù in luogo di Barabba, evento su cui H. Kelsen avrebbe scritto alcune pagine destinate poi a divenire celebri. Sul punto e, in particolare, sull'irrazionalità dell'“oclocrazia” (o governo della folla/massa) in quanto regime radicalmente differente rispetto alla *democrazia costituzionale*, sia consentito rinviare, per i necessari approfondimenti, in prospettiva giuridica a: A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, cit., spec. 187 ss. (ivi ulteriore bibl.). In seguito ha parzialmente affrontato lo stesso tema – ma parlando non di democrazia costituzionale, bensì di “democrazia critica” (concetto che andrebbe, a parer nostro, ulteriormente precisato) – G. ZAGREBELSKY, nel saggio *Il crucifige! e la democrazia*, Torino 1995.

significa che *l'opinione pubblica* non sia uno dei fattori che, insieme al corpo elettorale, ormai concorra al moderno *equilibrio* costituzionale: ma il "concorso" non equivale alla "sostituzione".

Altrimenti detto: se è vero che il popolo non è costituito solo dal "corpo elettorale", è pur vero che esso nemmeno coincide *tout court* con i "sondaggi" dell'opinione pubblica. La democrazia è un elevato e delicato strumento di comunicazione politica e, quindi, come tale, una forma di dialogo, insieme interpersonale e impersonale¹⁶: *agire comunicativo*, riconducibile a comportamenti razionali, direbbe Habermas¹⁷. Ora, *agire* è qualcosa di più che *guardare*. Insomma, l'essenza della democrazia risiede nel *partecipare* e non solo nell'*assistere*. Invece l'"impersonalità" del dialogo attraverso i *mass-media* appare – verrebbe da dire: inevitabilmente e tautologicamente – "massificante". Purtroppo gli attuali, più avanzati, strumenti di comunicazione (benché nominalmente *interattivi*) si caratterizzano per creare "dipendenze", che appiattiscono i comunicanti su un pensiero "dominante", in cui il contenente è più importante del contenuto e il singolo è trattato come soggetto *passivo*, come "spettatore". Del resto, bisogna riconoscere che la politica (anche attraverso la personalizzazione della *leadership*) è sempre più spettacolo, per cui non è senza ragione la nota qualificazione, anche degli attuali regimi, come *teatrocratie*¹⁸. In particolare, poi, l'opinione pubblica che traspare nella "rete delle reti" (*Internet*) è costituita da soggettività non sempre equilibrate, al punto che

¹⁶Sull'incidenza nella sfera della comunicazione politica di entrambe le categorie indicate (interpersonalità e impersonalità), cfr. spec.: R. DE STEFANO, *Politica e Stato*, Reggio Calabria 1974, 20 ss.

¹⁷Cfr. J. HABERMAS, *Teoria dell'agire comunicativo* (1981), trad.it. di P. Rinaudo, a cura di G.E. Rusconi, Bologna 1986, il quale quindi sostiene *la natura razionale* (e non meramente negoziale) del processo democratico: così, opportunamente, L. CEPPA, *Avvertenza del traduttore*, in J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und demokratischen Rechtsstaats* (Frankfurt. A.M., 1992), ora trad.it. Napoli 1996, XII. A ben vedere, tuttavia, "razionale" non è tanto il processo democratico in sé, ma semmai "razionali" sono, anzi *devono* essere, le regole (costituzionali) che disciplinano tale processo, come più chiaramente sostiene O. WEINBERGER, *Abstimmungslogik und Demokratie, in Reform des Rechts. Festschrift zur 200 Jahr-Feier des Rechtswissenschaftlichen Facultät der Universität Graz*, Graz 1979, 605 ss. [nonché ID., *Rechtspolitische Institutionanalyse, in Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik* (Opladen 1988), in N. Mac CORMICK - O. WEINBERGER, *Il diritto come istituzione*, trad.it. di M. La Torre, Milano 1990, spec. 313 s.] secondo cui *Le regole dei procedimenti democratici non possono essere prodotte democraticamente*, e quindi hanno (o dovrebbero avere) natura metademocratica. Per approfondimenti sul punto, cfr. A. SPADARO, *Contributo*, cit., spec. 326 s.

¹⁸Sul concetto, insieme antico e attuale, di "teatrocrazia", cfr. naturalmente PLATONE (*Le leggi*, 701 a) e oggi: N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 75 ss. e M.S. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma 1984, spec. 64. Per un primo commento su 33 diversi sostantivi (fra i quali è quello platoniano ricordato) volti a qualificare il termine di derivazione greca *-crazia*, cfr. A. SPADARO, *Contributo*, cit., 347 ss.

è stato sostenuto che «dietro il trionfo del *cyberspazio* emerge, quale nodo essenziale, una visione sempre più frammentata della personalità»¹⁹.

La questione, in breve, risiede nel fatto che l'opinione pubblica, ricordiamo ancora: per sua natura, è – piaccia o no – molto più “governata” che “governante”. Infatti e purtroppo, il fenomeno dei sondaggi è qualcosa di più di una sorta di *referendum* continuo o perenne, poiché determina un ben noto “circolo vizioso” fra classe politica (che insegue il consenso), opinione pubblica (che tiranneggia la classe politica) e ancora classe politica (che strumentalizza l'opinione pubblica): il tutto col rischio ulteriore e perverso di manipolazione dei sondaggi sull'opinione pubblica al fine di condizionare l'opinione pubblica stessa²⁰.

Si badi: non abbiamo l'intenzione di “demonizzare” il ruolo, importante e positivo, dell'opinione pubblica. Siamo perfettamente consapevoli che i nuovi mezzi di comunicazione possono costituire una forma più efficace – perché istantanea, in tempo reale – di controllo del potere politico rappresentativo. Sono innegabili, quindi (almeno sotto quest'aspetto), i vantaggi delle nuove tecnologie, la cui portata, fra l'altro, non va ingenuamente esasperata.

Ma forse non sempre ci si rende pienamente conto che proprio il fenomeno di *globalizzazione* informatica ed economica è anche (se non soprattutto) “culturale”, sicché la sfera politica non può restare immune dal processo qui considerato. Ne consegue che – quanto meno nel lungo periodo – la stessa politica viene considerata, e diviene, un “mercato”, insieme nazionale e internazionale (globale). Naturalmente le teorie sullo “scambio politico” trovano un terreno fertile in questo quadro che – sembra evidente – può andare in corto circuito, per l'altissimo rischio di *manipolazione* (anche *transnazionale*) che ormai lo caratterizza. Un esempio può servire: per destabilizzare economicamente e politicamente un Paese non è più necessario – fu il tentativo di A. Hitler nei confronti

¹⁹Così: A.C. AMATO MANGIAMELI [*Democrazia elettronica ed habeas data. Qualche avvertenza giuridica per i cibernetici*, in *Iustitia*, n.3/1997, 296] che, fra l'altro, rammenta la distinzione uomo/macchina sotto forma, rispettivamente, di “soggettività ontologica” e “soggettività attribuita”.

²⁰Per la nozione di “democrazia continua” cfr. AA.VV., *La démocratie continue*, a cura di D. Rousseau, Paris - Bruxelles 1995 e S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma - Bari 1997, 79 ss. Sul fatto che la democrazia dei sondaggi non realizzi, almeno in senso positivo, il *plebiscito di tutti i giorni* di cui parlava Renan, cfr. sempre A.C. AMATO MANGIAMELI, *op. cit.*, 308 ss. Sul passaggio tutto italiano alla sovranità dell'opinione pubblica, già solo attraverso il crescendo di richieste referendarie: M. FEDELE, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma 1994. Ma è bene tener distinti i due fenomeni: formalmente solo consultivo, l'uno (sondaggi), e giuridicamente deliberativo – non solo in senso abrogativo – l'altro (*referendum*).

della Gran Bretagna – far stampare da una zecca (e introdurre surrettiziamente) milioni di fogli di carta-moneta falsi: attualmente esistono forme più sofisticate, subdole – e soprattutto *legali* – per ottenere un simile risultato. Basta, per esempio, manovrare due leve oggi potentissime: quelle, appunto, delle opinioni pubbliche e dei mercati finanziari.

Probabilmente non è ancora chiaro, persino agli stessi utilizzatori di *Internet* e delle *comunicazioni satellitari* (non solo televisive), l'incidenza e il processo di trasformazione "costituzionale" che tali strumenti di comunicazione e fruizione di servizi sono effettivamente in grado di spiegare. Grazie ai satelliti è possibile accedere a centinaia di canali televisivi provenienti da ogni parte del mondo, conoscere esattamente la propria posizione (precise coordinate, fornite dai navigatori G.P.S.) in qualunque parte del globo ci si trovi, comunicare qualsivoglia messaggio e raccogliere dallo spazio informazioni strategiche (economiche e militari) – ormai commercializzate – attraverso la fruizione di immagini ad alta risoluzione di ogni angolo del pianeta²¹. Grazie ad *Internet* si può entrare in contatto con decine di milioni (in teoria: miliardi) di persone, enti, associazioni sparsi in ogni parte della terra, il tutto in tempo reale ed eventualmente in modo sincronico fra più soggetti, attraverso lo scambio di scritti, suoni ed immagini, anche animate, fruendo di quantità inimmaginabili di dati di archivio. Il tutto senza vere barriere per chi trasmette o riceve, in un sistema che appare decentralizzato, globale, senza proprietari, senza possibilità di controlli, completamente sregolato e praticamente acefalo²².

²¹Sul punto, fra gli altri, cfr. A. RATHMELL, *Il vantaggio di avere gli occhi celesti*, in *Limes*, n. 4/1997, 115 ss.

²²Moltissimi ormai si occupano di questa problematica, che ha radici (e origini filosofiche) remote, essendo, in particolare e più in generale, l'*informatica giuridica* materia accademica afferente alla filosofia del diritto. Oltre agli Autori citati nelle altre note, cfr. (ma trattasi di mero florilegio): L. LOMBARDI VALLAURI, *Democraticità dell'informazione giuridica e informatica*, in *Informatica e diritto*, 1975, 2 ss.; F.C. AETERTON, *Teledemocracy. Can technology protect democracy?*, Newbury Park 1987; E. FERRI - G. GIACOBBE - G. TADDEI ELMI, *Informatica e ordinamento giuridico*, Milano 1988; V. FROSINI, *Informatica, diritto e società*, Milano 1992; ID., *La democrazia del XXI secolo*, Roma 1997; ID., *La criminalità informatica*, in *Il dir. dell'inf. e dell'informatica*, n. 3/1997, 487 ss.; L. K. GROSSMAN, *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*, New York 1995; P. OSTELLINO, *Nella rete planetaria c'è un problema: la libertà*, in *Telemata*, n. 3/1995, 4 ss.; P. COSTANZO, *Aspetti problematici del regime giuspubblicistico di Internet*, in *Problemi dell'informazione*, n.2/1996, 183 ss.; ID., *Aspetti evolutivi del regime giuridico di Internet*, in *Il dir. dell'inf. e dell'informatica*, n. 6/1996, 831 ss.; P. CARETTI, *Innovazioni mercati diritti*, in *Problemi dell'informazione*, n. 2/1996, 183 ss.; D. DONATI, *L'utilizzo di Internet ai fini della propaganda elettorale*, in *Quad. cost.*, n. 3/1996, 461 ss.; G. SARTOR, *Intelligenza artificiale e diritto. Un'introduzione*, Milano 1996; L. SCHEER, *La democrazia virtuale*, trad. it. Genova 1997; S. MAGNI-M.S. SPOLIDORO, *La responsabilità degli operatori in Internet: profili interni e internazionali*, in *Il dir. dell'inf. e dell'informatica*, n.1/1997, 61 ss.; A.M. GAMBINO, *Gli scambi in rete*, in *Il dir. dell'inf. e dell'informatica*, n. 2/1997, 423 ss.

Queste più recenti innovazioni tecnologiche, (soprattutto in seguito ai perfezionamenti e aggiornamenti previsti e prevedibili) sono ormai praticamente alla portata di pressoché qualunque cittadino di ogni Paese del mondo, e stanno determinando – insieme ad altri fattori che vedremo – un mutamento straordinario nel tenore e nelle abitudini di vita degli uomini, con inevitabili riflessi sulle istituzioni, non ultime quelle “costituzionali” dei singoli Stati.

È nota, del resto, la grande difficoltà dei costituzionalisti italiani di collocare l'insieme di questi fenomeni sotto la copertura dell'art.15 (libertà della corrispondenza) o dell'art.21 (libertà della manifestazione del pensiero), sfuggendo essi all'uno e all'altro e persino – almeno in senso stretto ed esclusivo – alla disciplina dell'editoria, dei diritti d'autore, della propaganda, dei sondaggi e della stessa informazione tradizionalmente intesa, per cumulare sincreticamente e in modo del tutto “nuovo” una parte delle normative considerate.

Si rifletta in particolare sul dato – eloquente ed emblematico – che, prima del magico 1989, nell'ex Unione sovietica e nei Paesi dell'Est europeo uno dei problemi fondamentali dei regimi comunisti, nonostante decenni di rigido indottrinamento, fosse proprio quello di impedire (o, quanto meno, limitare al massimo, attraverso la censura) ai propri cittadini l'accesso ai mezzi di comunicazione (stampa, radio, Tv, ecc.) dei Paesi occidentali, per la rapidissima *influenza* che il modello di vita “del mondo libero” avrebbe causato sulle popolazioni: il crollo del muro di Berlino *docet*. Del resto, non è senza motivo che, in modo analogo, anche oggi si ripeta lo stesso fenomeno in altre parti del mondo: per esempio, in Afghanistan gli studenti fondamentalisti islamici (“talebani”) si preoccupano, fra l'altro, di bruciare radio, Tv e ogni altro mezzo di comunicazione capace di mettere in contatto la gente del luogo con il resto dell'umanità, ormai largamente occidentalizzata, onde evitare un pericoloso *contagio*.

Infatti – ai fini di un processo di integrazione sociale mondiale (la terra come villaggio globale) – non conta tanto il “contenuto” del messaggio, quanto il semplice fatto di essere inseriti nella “rete” di comunicazione del messaggio stesso. Dunque, già il telefono, la radio e la televisione potrebbero apparire, nella prospettiva testé accennata, pericolosissimi²³.

²³Cfr. E. CARPENTER - M. McLuhan, *La comunicazione di massa*, Firenze 1969.

Ora, qui si cerca di richiamare l'attenzione su strumenti ben più "avanzati" e soggetti a ulteriori, rapidi progressi: i satelliti e la "rete delle reti" (*Internet*), i quali danno luogo a fenomeni che, per così dire, addirittura cumulano – amplificandoli oltre l'ordinaria immaginazione – gli effetti della radio, del telefono e del televisore. Bisogna prendere atto che nessun ordinamento giuridico può restare indifferente al fatto che ormai esiste la annichilente disponibilità di fruire di miliardi di dati e informazioni, i più disparati, insieme a una straordinaria (ed economicamente accessibile) possibilità di comunicazione totalmente libera fra gli uomini.

La combinazione della tecnica dei sondaggi insieme a un più diffuso ed avanzato uso di *Internet*, può avere effetti inquietanti sulla concezione tradizionale del modello democratico.

Sia chiaro: in gran parte, queste straordinarie innovazioni tecnologiche *sembrano*, per le possibilità di comunicazione in tempo reale che consentono, del tutto positive e *sono*, di per sé, politicamente *neutre*.

A ben vedere, tuttavia, dipende dalla capacità con cui i moderni ordinamenti costituzionali, aggiornandosi, riusciranno a "razionalizzare" le tecnologie in questione, se esse diventeranno strumenti di una maggiore e più diffusa *democratizzazione* universale (la c.d. democrazia telematica globale) o se, invece, si riveleranno i cavalli di Troia di un demagogico processo di *indottrinamento* globale, sotto l'egida di un orwelliano "grande fratello", il cui volto resta oscuro, ma i cui interessi sono purtroppo chiarissimi, come i grandi cambiamenti (di cui subito si dirà) connessi alla rivoluzione tecnologica in atto, ma verificatisi in "altri" campi, lasciano intendere.

Inoltre – comunque vada a finire quest'ultima, nuova rivoluzione tecnologica e industriale (c.d. cibernetica) – è bene segnalare almeno un colossale (e forse insolubile) problema di fondo che inevitabilmente essa porta con sé: resta infatti – anche nella migliore delle ipotesi: di ordinato sviluppo degli scambi e delle comunicazioni – comunque il rischio insuperabile di una sorta di *omogeneizzazione* o *appiattimento* culturale universale, legato all'affermazione estensiva e onnipervasiva di un c.d. *pensiero unico*²⁴; potremmo dire, cumulando

²⁴La questione è ineludibile, ma appare assai controversa. Nel senso addirittura di un'«americanizzazione del mondo», cfr. A. DESIDERIO, *Un cavallo di Troia americano*, in *Limes*, n. 4/1997, spec. 18 s. (che adduce, ad esempio della incontestabile superiorità tecnologica occidentale nell'uso della rete di *Internet*, l'oscuramento – operato dagli israeliani, attraverso l'invio di oltre un milione di messaggi elettronici – del sito libanese degli integralisti filoiraniani

concetti che Huntington tende a distinguere, un pensiero ispirato alla *modernizzazione occidentale* e dunque: "liberaldemocratico", "capitalista" (ma non anche – o solo superficialmente: si badi – "cristiano", per la radicalità dell'attuale processo di *secolarizzazione*), il quale "accetta" e "tollerà", sì, ogni altra e diversa cultura, ma in realtà la *assorbe* e la *marginalizza* quale mera "subcultura"²⁵.

3. I cambiamenti (costituzionali) dovuti alla c.d. globalizzazione (politica, economica, finanziaria, culturale)

In breve: cos'è cambiato? Nell'impalcatura formale delle istituzioni costituzionali poco o *nulla*, nella vita reale delle società che vivono (ne- per e del-) le istituzioni *tutto*. Prendiamo in esame, per necessità in modo sintetico, alcuni esempi:

- 1) per notissime ragioni economico-finanziarie (che certo non è qui il caso di esaminare *funditus*), il mondo è, ormai per tutti, come una grande barca, in cui una minoranza di uomini si trova, più o meno bene, seduta e una maggioranza di disperati, purtroppo, vi è solo

Hezbollah. Su quest'ultimo aspetto cfr. pure L. VALERI, *Computer all'attacco! Come gli Stati preparano le guerre informatiche*, *ibidem*, 137 ss.). Che il timore della diffusione del modello culturale americano sia invece «un falso, ingenuo e ingiustificato mito», in quanto «caratteristica del tutto transitoria» è sostenuto da G. MANCINI, *La talpa globale*, *ibidem*, 24 e 28. Ad ogni modo, il mito (o l'imminente realtà) di un mondo "pacificato" perché culturalmente *omogeneo*, risulta inquietante e appare, in chiave *geopolitica*, pericoloso, come ogni sistema olistico-planetario, la cui natura sarebbe intrinsecamente di natura totalitaria. Cfr. *Editoriale*, senza firma, sempre *ibidem*, 7.

²⁵Per quanto possa sembrare timore eccessivo, non appare del tutto infondata l'idea che proprio la diffusione e il consolidamento profondo del ricordato processo di *secolarizzazione* caratterizzi, ormai da lungo tempo, in modo peculiare l'Occidente. Ne consegue che anche una delle stesse componenti "fondamenti" della civiltà occidentale – il cristianesimo – rischia di essere *metabolizzato* (e praticamente svuotato della sua natura escatologica più autentica), in un processo di normalizzazione materialistica, ispirata all'*ateismo pratico* più che teorico, che può portare – di fatto, se non formalmente – a considerare la stessa fede cristiana fra le c.d. "subculture". Se questo accadrà, paradossalmente si potrà parlare di un Occidente *senza* Occidente, o se si preferisce di un Occidente che rinuncia alla sua anima. E, questa, sarebbe qualcosa di più d'una semplice *metamorfosi*. Sul carattere "tragico" che, anche per questo, la globalizzazione culturale – intesa come *secolarizzazione* planetaria – rischia di portare con sé, cfr., in prospettiva filosofica, A. BIROU, *L'umanità ha ancora un futuro?*, in *Coscienza*, n. 9/1993, 3 ss. Nonostante tutto ciò, l'"inculturazione" universale del Vangelo, e dunque la sua incarnazione nelle diverse culture (al punto che sono in maggioranza i cristiani che vivono "fuori" del territorio dell'Occidente sviluppato), è fattore di sviluppi imprevedibili.

aggrappata (e lotta per la salvezza: il minimo di sostentamento vitale). Tuttavia e malgrado ciò, per restare all'immagine adottata, essendo una sola la barca, è più che ragionevole il timore che essa rischi di andare a fondo interamente. Basti pensare, in particolare, all'ecosistema naturale: esso è così importante, delicato e "unitario" che, se non sempre spesso, i danni causati dall'uomo in un luogo producono i loro devastanti effetti un po' ovunque. Si pensi all'affondamento di una superpetroliera o alla contaminazione radioattiva per esplosione di una centrale nucleare: il mare, in un caso, e l'atmosfera, nell'altro, non conoscono confini (e, soprattutto, "protezioni") nazionali. Naturalmente potremmo continuare nell'elencare i casi di *interdipendenza* "ecologica", di fronte ai quali le strutture "legali-costituzionali" *nazionali* sono assolutamente insufficienti. In ogni caso è difficile negare, anche per il rapporto fra tasso di crescita demografica e risorse disponibili, che questo sia uno degli aspetti più rilevanti della c.d. *globalizzazione*²⁶;

- 2) esiste ormai, insieme a un mercato planetario, un mercato del *lavoro* internazionale, che presenta aspetti molto complessi (ai quali qui solo si accenna): si pensi, innanzitutto, al tentativo (soprattutto europeo più che americano) di "ridurre" drasticamente, attraverso la modernizzazione (cibernetica, robotica, ecc.), il numero degli addetti della forza-lavoro, per il suo alto costo. Ove ciò non è stato possibile, si è invece tentato, fra l'altro, il trasferimento, operato da molte imprese occidentali, di parte delle proprie industrie in Paesi in via di sviluppo (quando le condizioni "ambientali" lo consentivano), in ragione proprio del basso costo della manodopera non specializzata locale, economicamente vantaggioso (ridotto prezzo finale dei prodotti), ma con effetti – alla lunga – devastanti, da un lato, sulla manodopera non specializzata in questione, soggetta a "sfruttamento", e, dall'altro, sull'occupazione interna di non pochi Stati, soprattutto europei, di antica industrializzazione (ora alle prese con fenomeni di disoccupazione di massa). Ma si pensi ancora, per converso, alle iperspecializzazioni

²⁶Echi di questa problematica, fra gli altri, in P. GAETA-A. GORASSINI, *L'avvalorizzazione dell'ambiente. L'uomo dalla parte di dio ovvero la teogenesi dello scientismo*, in AA.VV., *Il meritevole di tutela*, a cura di G. Lombardi Vallauri, Milano 1990, 185 ss.; A. SPADARO, *Il problema del "fondamento" dei diritti "fondamentali"*, in *Dir. soc.*, n. 3/1991, spec. 494 (ora pure in AA.VV., *I diritti fondamentali oggi*, Padova 1995, 235 ss.) e, da ultimo, I. NICOTRA GUERRERA, *"Vita" e sistema dei valori nella Costituzione*, Milano 1997, 206 s.

conseguite da talune, ristrette fasce di lavoratori, dotati di conoscenze tecnologiche avanzate, se non rare, comunque così sofisticate, da essere “contese” tra più Paesi. La lunga e complicata formazione di tali c.d. maestranze porta, in taluni settori, invece a irrigidire il mercato del lavoro, onde non disperdere preziosi patrimoni di conoscenze (che hanno consentito la conquista e lo sfruttamento di brevetti). Insomma l'internazionalizzazione, in questo campo, sembra aver prodotto effetti contrastanti: accanto a una, talvolta positiva, incertezza generale sulla stabilità dei posti di lavoro (che incomincia finalmente a interessare anche il settore pubblico), il mercato del lavoro oscilla fra rigidità e mobilità, interna e internazionale, dei lavoratori (e conseguente flessibilità dei salari). Sembra evidente, in ogni caso, che uno dei più rilevanti effetti della globalizzazione del mercato del lavoro sia la crisi del c.d. Stato sociale europeo;

- 3) a differenza, forse, delle più sofisticate conoscenze – si badi: tecnologiche (brevetti, ecc.), ma non scientifiche (che non dovrebbero essere precluse ad alcuno) – esistono alcuni prodotti umani, materiali e immateriali, che costituiscono patrimonio di tutta l'umanità: ci riferiamo ai beni culturali di più rilevante interesse storico e artistico. Ora, è lecito chiedersi se può ancora parlarsi di “sovranità nazionale” in relazione a beni che sono invece di interesse *trans-* o *sovra-nazionale* e per questo, al di là della loro collocazione storico-geografica, risultano qualificabili come *beni culturali dell'umanità*. La questione della “globalizzazione”, in questo caso, si presenta sotto la delicata forma di un difficile bilanciamento fra esigenze di custodia “nazionale” e fruizione più ampia, anzi “universale”, del bene protetto;
- 4) l'idea di sovranità nazionale, di fronte alla sofisticazione estrema delle attuali tecnologie militari (*military know how*) letali, altamente selettive e riservate a una quota limitatissima di grandi Stati (o ad alleanze di Stati), appare – anche per i costi altissimi della ricerca in questo campo – un'ingenua utopia. I piccoli Stati e quelli, pur grandi, ormai “tagliati fuori” dalle tecnologie più avanzate [sistemi C4-I (comando, controllo, comunicazione, *computer* e *intelligence*), satelliti, armi *laser*...] non sono in grado, individualmente, di difendere la propria indipendenza “nazionale”, almeno nei confronti delle pochissime potenze dotate degli strumenti ricordati. V'è, qui, una “globalizzazione”, per così dire:

coatta. In breve, si deve prendere atto, molto più che in passato, della relativizzazione del concetto di indipendenza "nazionale" o si devono sostenere oneri economici (di ricerca) e politici (di coalizione) molto salati, che però, appunto, spesso sono insopportabili da un solo Paese e, dunque, assumono natura "internazionale";

- 5) ma soprattutto, infine, è la crescente integrazione economico-finanziaria fra gli Stati il fattore prepotente e incontrollabile di un singolare dominio reale del mondo. In Italia si rammenta spesso (anche da parte del personale politico) che una manovra di bilancio del valore di 30.000 miliardi di lire, che può costare mesi di lavoro in Parlamento, accese contestazioni sociali, ed eventualmente anche una crisi di Governo, può essere vanificata in pochi minuti da una grossa speculazione finanziaria, della stessa entità, condotta in una manciata di secondi, a grande distanza: per esempio, da New York. Dunque, bisogna riconoscere che la divisione internazionale del lavoro e, appunto, la *globalizzazione* delle economie hanno determinato un ruolo "costituzionale" delle borse e dei mercati finanziari che definire determinante non è più incredibile.

Tuttavia, per afferrare la portata di questo fenomeno il giurista deve fare un certo sforzo. Non si tratta più, per intenderci, di esaminare solo la "realtà" costituzionale nelle consuete, tradizionali forme usate dai cultori del diritto: per esempio, constatando l'evoluzione della forma di governo italiana verso un semi-presidenzialismo strisciante, a causa della c.d. "doppia fiducia" al Governo (presidenziale e parlamentare) introdotta durante il settennato di Pertini e a causa della più recente prassi, praticamente ininterrotta dal governo Amato in poi e voluta da Scalfaro, secondo cui il Presidente del Consiglio – il giorno prima della seduta del Consiglio dei ministri – è sempre ricevuto al Quirinale e si intrattiene con il Presidente della Repubblica. Tutti dati, s'intende, utili, interessanti e necessari per la qualificazione della forma di governo, ma pur sempre – almeno per certi versi – marginali rispetto ad altri fattori, ormai ben più incisivi sull'equilibrio istituzionale (e costituzionale) di uno Stato.

Proprio il processo di integrazione economico-finanziaria in atto (e prima ricordato) ha determinato un cambiamento epocale che presenta appunto *diversi* profili di specifico interesse *costituzionale*, su cui sembra opportuno quanto meno fare alcuni cenni:

a) il ruolo degli interventi *privati*, rispetto a quelli pubblici, è cresciuto enormemente: singoli imprenditori/finanzieri si trovano oggi a

godere di una disponibilità finanziaria così grande, eguale (o persino superiore) a quella di Stati medio-piccoli, da divenire – pur senza battere moneta – *piccoli sovrani*. Per esempio, il finanziere Soros è stato in grado, da solo, di favorire la ripresa dell'intera economia ungherese e il plurimiliardario Turner si è permesso il lusso di finanziare l'Onu in misura superiore allo stesso contributo degli Stati Uniti d'America. Si pensi, dunque, a quel che potrebbero fare (se già non fanno) i pochi uomini ricchissimi e potentissimi che dispongono di *know how* strategico e quasi monopolistico in rilevanti settori della cibernetica, come Bill Gates (85% dei sistemi operativi per *personal computer*), Andy Grove (85% dei microprocessori) e John Chambers (85% dei *routers* per le reti *Internet*)²⁷. Insomma, sarebbe ingenuo non comprendere il ruolo *costituzionale* che, per i singoli Stati, hanno (e, soprattutto, potranno avere) i privati che assurgono al rango di “sovrani finanziari” internazionali;

b) nessuno Stato nazionale di medie dimensioni è in grado di controllare *veramente*, anche in termini monetari, la propria economia. Anche da ciò discendono i ricordati processi in atto, che sembrano irreversibili, di integrazione economico-finanziaria – e, infine, necessariamente monetaria – a livello continentale: ciò riguarda l'Europa (U.E. ed euro), il Nord America (Nafta), il Sud America e il Sud-est asiatico (Cina e Giappone compresi). Anche (se non soprattutto) per questo, accanto al risveglio dei nazionalismi e dei localismi, si assiste al relevantissimo fenomeno *costituzionale* di processi costituenti di tipo federale a livello continentale (su basi anche monetarie);

c) è un dato di fatto che il rapporto di fiducia, nei governi parlamentari, non è più soltanto “bilaterale” (Governo-Parlamento), ma ormai “trilaterale” (Governo - Parlamento - mercati finanziari), con quel che tutto questo comporta sull'autonomia, ora solo più teorica che pratica, delle scelte economico-finanziarie, e di riflesso, sulla sovranità degli Stati nazionali;

²⁷Nel caso di Bill Gates e della sua *Microsoft*, forse può essere utile rammentare che si tratta dell'uomo più ricco del pianeta (patrimonio personale: 38 miliardi di dollari, circa 65.000 miliardi di lire, cifra che, più o meno, ogni anno tende a “raddoppiare”!) e dell'impresa che, contrariamente alle leggi di un mercato equilibrato e ben controllato (da efficaci organi *anti-trust*), vende quasi monopolisticamente prodotti riconosciuti peggiori di quelli della concorrenza, tuttavia regolarmente sgominata per il vincolo di dipendenza che la maggioranza dei consumatori ha assunto nel tempo acquistando prodotti e servizi *Microsoft*.

d) per le ragioni prima rapidamente esposte, il potere di decisione economico-finanziaria, e segnatamente "fiscale", dei Parlamenti è fortemente in crisi e, con esso, appare in crisi lo stesso tradizionale controllo democratico del bilancio e del rapporto spese/entrate negli Stati nazionali²⁸. Infatti, il processo di "globalizzazione" porta con sé la necessità di percorrere alcune strade che, salvo alcuni minori dettagli, sono praticamente "obbligate" per tutti gli Stati nazionali che intendano realizzare gli obiettivi del risanamento e della modernizzazione. E questo, al solito, non è senza effetti sul concetto tradizionale di "sovranità nazionale"²⁹.

4. Una possibile chiave di lettura dei processi in atto: la globalizzazione come "nuovo Medioevo"

Il quadro testé accennato potrebbe audacemente essere descritto, con un po' di fantasia, quale il prevedibile preludio di una sorta di "nuovo Medioevo".

Questa – riconosciamo: ardita – qualificazione del modello di società verso cui ci avviamo, per quanto si tratti di una semplificazione meramente indicativa (e quindi di valore solo tendenziale), costituisce una possibile chiave di lettura, e quindi un'interpretazione della realtà prossima futura non irrazionale, ma realisticamente fondata su più d'un fattore. In particolare: accanto a miriadi di dialetti, invece del latino, la nuova lingua universale sarà l'inglese; in luogo dell'Impero e del Papato, la nuova *diarchia* sarà individuabile nel dominio geopolitico dell'unica superpotenza politico-militare rimasta – gli Stati Uniti – e della maggiore autorità morale e religiosa planetaria: la Chiesa di Roma, vera organizzazione cosmopolita con struttura capillare e universale ("cattolica", appunto).

L'impero, che gestirà una sua più diretta zona d'influenza – corrispondente all'attuale Nafta (che unisce il Canada e il Messico agli Usa) – cercherà di contenere le tendenze *all'anarchia feudale* dei suoi nuovi vassalli-alleati: UE (Unione Europea), Giappone, OSA (Organizzazione

²⁸Sul declino del concetto di "sovranità tributaria" cfr., per tutti, L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano 1996, spec. 123 ss.

²⁹Su quest'ultimo punto, cfr. G. FERRARA [*Indirizzo politico e forze politiche nel "Contributo" di Temistocle Martines*, in AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione*, cit.], secondo cui il potere transnazionale concentrato nell'F.M.I., nel W.T.O., nei G7 e in organismi privati come Moody's, addirittura eleva «il monetarismo al posto del costituzionalismo».

Stati Sudamericani), le città-stato del Sud-est asiatico (c.d. tigri, ora in crisi), la stessa CSI (Comunità di Stati Indipendenti). Accanto ai vassalli, non mancheranno, in questo nuovo Medioevo, valvassori e principi locali: le grandi metropoli, ormai vere e proprie città-stato, le macro-regioni, le meso-province, le nuove leghe anseatiche (associazioni o federazioni di Comuni, Province o territori le cui popolazioni hanno interessi convergenti). È quasi inutile sottolineare le tendenze *centrifughe*, tipiche appunto dell'“anarchia feudale”, che l'aggregazione/disaggregazione di queste realtà frammentate, intrinsecamente e inevitabilmente, porta con sé.

Tuttavia il villaggio planetario multiculturale, interetnico e inter-religioso – anche attraverso i nuovi mezzi di comunicazione – resterà comunque largamente dominato dall'Impero, e quindi da una sostanziale prevalenza del ricordato “pensiero unico”; se si vuole: dal progressivo affermarsi del processo di “modernizzazione occidentale” in atto (rispetto al quale, ribadiamo ancora, non è ancora chiara la funzione della cosmopolita Chiesa cattolica, che per converso – attraverso il metodo dell'*inculturazione* del Vangelo – potrebbe pure essere considerata, almeno in potenza, una forza planetaria addirittura *eversiva* rispetto al modello culturale prevalente)³⁰.

Ad ogni modo, per restare alla comoda immagine, o metafora, medioevale adottata: l'Impero avrà territori da sfruttare e popoli disperati da conquistare (in Africa); dovrà guardarsi da possibili nuove orde barbariche (se la Cina sovrappopolata riuscirà a conservare l'ibrido ed esplosivo connubio fra mercato economico e comunismo politico); sarà costantemente assediato al suo interno da sanguinose scorrerie (terrorismo) e continue invasioni (ondate migratorie del Terzo Mondo, in gran parte islamiche)³¹.

³⁰La risoluzione del dubbio testé prospettato è affidata, in gran parte, alla futura evoluzione della c.d. “dottrina sociale cattolica”, la quale – nei documenti del magistero della Chiesa di Roma – al momento sembra, almeno a noi, piuttosto vaga e comunque oscillante fra diverse ed opposte prospettive. Nel senso che invece sia ormai avvenuta una adesione della dottrina sociale cattolica al modello capitalistico, pur intelligentemente temperato, scartandosi dunque il velleitarismo di un'eventuale “terza via”, si è pronunciato, in un brillante (ma assai controverso) volume, M. NOVAK, *The Catholic Ethic and the Spirit of Capitalism* (1993), trad. it. di M. Lunari, Milano 1994. Per un'impostazione – non così incisiva, ma certo più tradizionale, se non ortodossa – v., per esempio, V. POSSENTI, *Le società liberali al bivio. Lineamenti di filosofia delle società*, Perugia 1991 e ID., *Oltre l'illuminismo. Il messaggio sociale cristiano*, Cinisello Balsamo (MI) 1992.

³¹Per alcune prime notazioni sulle conseguenze per la realtà italiana di questa prospettiva “neo-feudale”, cfr. – se si vuole – A. SPADARO, *Evoluzione, attualità e prospettive dell'impegno dei cattolici nella vita sociale e politica italiana*, in *Quaderni lametini*, n. 38, 1997, 35 ss.

Per quanto fantasioso sia il quadro ora descritto, è bene comunque e quantomeno attendersi “mutamenti” radicali nell’organizzazione *costituzionale* tradizionale degli Stati moderni e nei rapporti tra gli Stati stessi, mutamenti inevitabili per reggere l’impatto dell’evoluzione storica in corso.

5. Conclusioni. Sul piano interno: necessità di conservare (e preservare) la democrazia rappresentativa. Sul piano internazionale: riforma dell’Onu e adozione di una “Costituzione minima universale” quali risposte utopiche, ma non utopistiche, alle crisi di sovranità causate dalla globalizzazione

Che ordine *costituzionale* è quello verso cui, forse, stiamo andando? Troppi e troppo contrastanti fra loro sono i fattori (e le variabili) da valutare per essere certi, non della risposta, ma delle stesse chiavi di lettura proposte.

Satelliti e nuove tecnologie, comunicazioni audio-video in tempo reale, a costo ridotto e a livello planetario, con disponibilità di banche dati e quantità di informazioni inimmaginabili fino a pochi anni or sono; possibili manipolazioni dei consensi delle opinioni pubbliche mondiali; esplosione di nazionalismi e localismi, insieme a mere “parvenze” di veri Stati nazionali; estinzione delle sovranità nazionali; nascita di Stati federali continentali; affermazione di un mercato globale e di fortissimi poteri *transnazionali* – non tanto economici, quanto finanziari – assolutamente slegati da un vero controllo democratico; crisi dei tradizionali concetti costituzionali di: sovranità popolare, sovranità nazionale, sovranità fiscale dei Parlamenti, rapporto di fiducia tra esecutivi e legislativi nelle forme di governo parlamentari: ... insomma, troppi dati da prendere in esame (e si tratta già solo di un florilegio)!

La ricchezza, insieme all’asistematicità e all’ingovernabilità dei fenomeni in atto, lascia sgomenti. Per la verità, in discipline diverse da quelle giuridiche, ormai si adottano “nuovi” termini e “nuove” figure concettuali (che hanno un senso in quanto, almeno in parte, sono indicativi di un “nuovo” modo di pensare): si pensi, in geometria, alle teorie sui c.d. “frattali” (le figure/immagini “autosomiglianti” presenti anche in natura), o – per venire alle scienze sociali –

alle teorie sul "caos" in economia (si insegna, addirittura, quale autonoma disciplina l'"economia del caos") o, in sociologia, alle innumerevoli teorie sulla "complessità". Si badi: ci sembra che, in tutti questi casi, si possa parlare di tentativi, non di mettere ordine nel disordine, ma – fatto rimarchevole – di cercare di comprendere *l'ordine del disordine*. Invece, come ricordavamo all'inizio di questo lavoro, il diritto – e, in particolare, il diritto costituzionale – fa ancora fatica a star dietro alla complessità, caoticità e ingovernabilità dei fenomeni sociali prima accennati, forse perché ormai su scala planetaria (o forse perché il diritto è, o appare, la più conservatrice fra le scienze sociali).

S'intende quindi che, naturalmente, alla domanda posta all'inizio di questo paragrafo (sul futuro ordine *costituzionale*) è impossibile rispondere, né gli scienziati sociali – e i giuristi, in particolare – benché talvolta azzardino previsioni, sono *profeti*³².

Tuttavia, bisognerà rimboccarsi le maniche e studiare, cercando di non limitarsi a prospettare (fatto già lodevole, ma insufficiente) i problemi, o meglio sarebbe dire: l'*intreccio* di problemi, che abbiamo d'innanzi (come, per lo più e invece, in questa breve nota, ha fatto chi scrive). In particolare e conclusivamente, è forse possibile indicare almeno alcuni obiettivi minimi su due piani: interno (singoli Stati) ed esterno (rapporti internazionali).

Sul piano interno, il lavoro dei giuristi non sarà indolore, perché dovranno rimettere in discussione diversi dogmi e abbandonare molti feticci, a cominciare – come prima s'è cercato di dimostrare – dal mito della *sovranità popolare*, sostituita oggi da qualcos'altro che potrebbe definirsi, semmai, *sovranità dell'opinione pubblica*, con l'inevitabile conseguenza di dover anche "ripensare" la stessa *democrazia*, quale "modello insuperabile" – secondo un linguaggio "politicamente corretto" – di organizzazione politico-giuridica della società.

È profonda convinzione di chi scrive che, su questo terreno, possa essere determinante il contributo proprio dei costituzionalisti³³, ai quali forse più di altri spetta il compito di "spiegare", insieme, la

³²Cfr. M. WEBER, *Wissenschaft als Beruf*, trad.it. A. Giolitti in ID., *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino 1980, spec. 29.

³³Sul ruolo (e sul connesso metodo) dei costituzionalisti abbiamo cercato di esprimere il nostro punto di vista in: *Ex facto (id est ex scripto) oritur ratio scientiae iuris* (notarella sul metodo «relazionista» nel diritto costituzionale), in *Pol.dir.*, n. 3/1996, 399 ss., ora pure in AA.VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Padova 1997, 157 ss. e a quella sede in toto rinviamo.

necessità e soprattutto i *limiti* della *democrazia*, quale componente caratterizzante – *ma non esclusiva* – dell'organizzazione giuridica delle società occidentali (o, comunque, delle società che vogliano seriamente intraprendere una modernizzazione in senso occidentale). Piaccia o no, proprio le attuali tecnologie che dovrebbero consentire un'“iperdemocrazia”³⁴, paradossalmente rendono più evidenti i *limiti* della democrazia³⁵.

Ne consegue, a parer nostro, la necessità di conservare *comunque* il vecchio, tradizionale modello di democrazia rappresentativa, che certo va – come tutte le umane cose – perfezionato. In particolare esso va “protetto” dalla suggestione della pericolosa *scorciatoia* della democrazia diretta, tentazione perenne che ora si presenta sotto la forma, ancor più allettante, di “democrazia cibernetica planetaria”. Le istituzioni rappresentative nazionali, ad ogni livello (comunale, regionale, ecc.), non sono sostituibili dai *sondaggi*, né – almeno per il momento – da voti elettronici. Ogni Stato democratico-rappresentativo, anzi, dovrà prendere idonei e rigorosi provvedimenti giuridici (sulla propaganda e sulla c.d. legislazione elettorale “di contorno”) contro i rischi di manipolazione della propria *opinione pubblica*, fenomeno che ha evidenti contraccolpi proprio sul *corpo elettorale*.

Sul piano esterno, dei rapporti internazionali, bisognerà, inoltre, prendere atto almeno di un altro aspetto: la globalizzazione esige e comporta la predisposizione di limiti *politici* generali al libero dispiegarsi sul mercato delle forze *economico-finanziarie*. La determinazione *giuridica* di questi limiti *politici*, e quindi la necessità di una struttura non solo democratica, ma *democratico-costituzionale*, nel controllo del mondo, non può essere affidata semplicemente a organizzazioni, pur lodevoli, come, per esempio, quella sul commercio internazionale (W.T.O.).

³⁴Sul concetto di “iperdemocrazia”, cfr., per es., A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Dir. soc.*, n. 3/1995, 399 ss.

³⁵Proprio alla problematica dei limiti della democrazia è, in fondo, in gran parte rivolto il nostro *Contributo* (cit., spec. 85 ss.), dove si è cercato invece di spiegare la necessità fisiologica di un regime *dualista*, e più precisamente di un «doppio fondamento di legittimazione» giuridica, dall'alto (dei valori costituzionali) e dal basso (attraverso il principio di sovranità popolare) dell'ordine politico, stigmatizzando così ogni forma di *monismo* istituzionale (sia esso ispirato a un ordine teo- o clerico-cratico, sia, per converso, fondato solo sulla democrazia, che, in quanto tale, apparirebbe totalitaria perché coincidente con la mera tirannide della maggioranza).

L'insieme dei fatti descritti (dalla manipolazione dell'opinione pubblica internazionale alla crisi del concetto di sovranità) portano oggi con sé molti, forse troppi, oneri per l'Onu. Tuttavia, proprio tutto ciò è indice di un processo storico di straordinaria importanza, che potrebbe definirsi di *universalizzazione del diritto costituzionale*, come conferma il duplice e contemporaneo fenomeno dell'affermarsi, negli Stati nazionali, della giustizia costituzionale e, fra o al di sopra degli Stati, di diversi tribunali inter- e sovra-nazionali³⁶.

Senza negare il ricordato rischio di uno "scontro di civiltà", anzi: tanto più se si paventa un simile evento, una radicale riforma dell'Onu appare ormai improcrastinabile. Infatti, è impensabile (e comunque sarebbe terribilmente irrazionale) che la *famiglia umana* non si dia "regole più efficienti", capaci di trovare punti di contatto non solo formali, ma sostanziali, fra *sistemi giuridici* (e sfere *culturali*) "diversi". Poiché si tratta di un lavoro immane, anzi di un'impresa colossale, a molti sembrerà una mera dichiarazione di desiderio, e quindi una speranza ingenua. Ci sembra, invece, una via senza altre, concrete alternative (diverse dalla passiva accettazione dell'attuale ordine costituito, che rappresenta, invece, un *désordre établi*).

In particolare, e in breve, l'Onu dovrebbe:

a) riformare radicalmente la sua *struttura* di vertice in senso democratico e non oligarchico (in qualche modo rivedendo, quindi, il diritto di veto), su basi di rappresentanza continentale (a rotazione fra i singoli Stati di ogni continente)³⁷;

b) creare forze armate *autonome* d'intervento e interposizione, direttamente addestrate e gestite da stati maggiori Onu, e non dipendenti da organizzazioni militari (qual è, per esempio, la N.A.T.O), certo efficienti ma autonomamente preesistenti;

c) dotarsi, accanto alle decine di carte di "diritti" di cui dispone (dell'uomo, del fanciullo, della donna, del profugo, ecc.), anche di corrispondenti (e di più ardua redazione) carte dei "doveri" internazionali;

³⁶Sulla diffusione, tendenzialmente planetaria, della giustizia costituzionale e sul nesso che questo fenomeno ha in rapporto alla tutela internazionale (anche attraverso tribunali *ad hoc* istituiti) dei diritti umani, cfr. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., spec. 24 ss. (*ivi* ulteriore bibl.).

³⁷Per una precisa descrizione delle diverse posizioni sulla questione accennata, fra i molti, cfr. spec. A. CORNELI, *La battaglia per il Consiglio di Sicurezza dell'ONU*, in *Riv. Mar.*, n. 12/1997, 5 ss.

d) cominciare a predisporre, unendo organicamente diritti e doveri (dei singoli, dei popoli e degli Stati), una sorta di Carta costituzionale minima universale, che fissi, non solo in linea di principio – ma con meccanismi giuridico-politici concreti di controllo e attuazione – le principali *regole del gioco* fra gli Stati del mondo³⁸.

Se le esigenze testé rapidamente accennate sono solo sogni, resteranno tali. Se al contrario, pur meglio precisate, rispondono a bisogni reali delle popolazioni e degli Stati, i giuristi (e, fra questi, in particolare i costituzionalisti non insensibili alle correnti giusnaturaliste) possono ancora sperare che esse diventino, prima *soft*, e poi *hard law*.

In un tempo che sembra non distinguere più fra *cinismo* e *realismo* politico, a costo di apparire ingenui, a noi pare che non si debba temere di lavorare in direzione della praticabilità dell'obiettivo testé accennato, che può anche essere definito – se si vuole, ma non spregiativamente – *utopia*, da intendersi quale costante *storica* che anima generosamente (e quindi altruisticamente) le idee e le azioni degli uomini. L'utopia, infatti, è cosa ben diversa dall'*utopismo*, il quale invece, alimentando – ancora fino a pochi anni fa – le ideologie totalitarie, ha prodotto purtroppo tanti, e talvolta irreparabili, danni.

³⁸È singolare, ma molto indicativa dell'attuale quadro di potenziale anarchia feudale, per esempio, la crisi del *Diritto bellico internazionale*, come se – e questa, sì, appare grave ingenuità (ispirata, forse, a un vago e fatuo pacifismo) – la mancanza di una disciplina (e quindi di un accordo sulle regole minime) dei conflitti militari, che ha finalità chiaramente umanitarie, possa rendere inutile o improbabili i conflitti stessi fra gli Stati. Inoltre, se è vero che ogni regola può essere violata, è pur vero che solo ogni violazione delle regole preventivamente “riconosciute e sottoscritte” dai contendenti, potrà essere “sanzionata”, senza troppi problemi, da un tribunale internazionale (ed eventualmente potrà giustificare, più di altre ragioni, un intervento Onu).