

**Costituzioni e Geopolitica.
Eteronomia di una complementarità necessaria ***

Aprile 2011

Di Giuseppe Romeo

“...L’uomo è condannato a essere libero: condannato perché non si è creato da se stesso, e pur tuttavia libero, perché, una volta gettato nel mondo, è responsabile di tutto ciò che fa...”.

(J.P. Sartre)

1. Premessa

Definire il contributo e il rapporto che sussiste tra Costituzioni e geopolitica può sembrare poco agevole sia dal punto di vista giuridico che nella definizione di quanto un processo costituente, giuridicamente definitosi in un certo momento della storia di uno Stato, possa influenzarne la collocazione geopolitica, la politica estera o le modalità, politiche ed economiche di interagire con altri attori nella comunità internazionale. E’ avvenuto sin dagli inizi dell’Ottocento con l’adozione di Costituzioni più o meno liberali e libertarie, e dall’Ottocento si sono man mano definiti i contorni di uno Stato di diritto che voleva essere sempre di più protagonista delle relazioni internazionali non solo risolvendo – laddove possibile- il rapporto contrattuale tra sovrano e cittadini, ma tra lo Stato ed altri “pari”. Dalla costituzione americana del 1787, a quella polacca del 1791, a quella di Cadice del 1812, allo Statuto albertino e alle altre successive esperienze, i processi costituenti e costituzionali hanno sempre vissuto dell’influenza degli eventi esterni. E stato così per le costituzioni occidentali contrattualistiche - viste quali prodotto del compromesso tra liberalismo e socialdemocrazia – e per quelle tipiche delle democrazie popolari che hanno assunto a motivo di identificazione politica e di azione internazionale la condivisione di una assetto peculiare delle relative “istituzioni” socialiste tenute insieme da un’unica prospettiva geopolitica delle relazioni mondiali, con l’accettazione dei valori e delle garanzie poste dai rispettivi regimi. Ma non solo. La costituzionalizzazione di uno Stato, al di là delle tesi contrattualistiche illuministiche, si è definita anche nel mutamento degli assetti dello Stato moderno. Mutamenti tali che prevedendo poteri e affermando diritti attraverso i quali esercitare, con i primi, l’azione del principe nei confronti dei cittadini hanno si fatto si che lo stesso ruolo geopolitico si risolvesse anche negli ambiti della riorganizzazione interna della sfera del potere e, con

essa, nella scelta della migliore collocazione internazionale rispetto a quello che veniva inteso quale interesse nazionale da perseguire nei rapporti con terzi. Dalla nascita dello Stato moderno, dopo la pace di Westfalia dl 1648, il mutamento degli assetti istituzionali degli Stati è diventato un fattore di dinamismo delle relazioni internazionali e le costituzioni degli Stati hanno assunto dimensioni dichiarative di principio non solo verso i consociati ma, anche, nei confronti degli altri attori internazionali fissando i termini, i ruoli, i poteri e le modalità di esercizio e condotta della politica estera. Ed è in questo ultimo senso che si intende percorrere un'analisi a due dimensioni tra processi costituenti e costituzionali e geopolitica. Un percorso nel quale si osserva come non solo le costituzioni occidentali, prodotte dal sovrapporsi della tradizione di *common law* e il contrattualismo continentale, si sono presentate come Carte fondamentali in cui affermare principi interni ed esterni sui quali costruire un attore-Stato, ma anche altre costituzioni si sono prodigate a definire una sintesi di principio tra ciò che è tipico dell'*internal statement* e ciò che caratterizza un *external statement* di una comunità politica organizzata. Così, se non volessimo andare molto lontano, la stessa Costituzione della Repubblica italiana non solo fissa i diritti e doveri dei propri cittadini, individua gli organi dello Stato-organizzazione e le norme fondamentali di funzionamento, ma assume a se il dovere/diritto di porre - costituzionalizzando i principi "internazionali" ai quali lo Stato si "conforma"- di dichiarare il ruolo, le modalità attraverso le quali intende agire nella comunità internazionale e i valori a cui si ispira. Una dichiarazione di principio dalla quale i termini geopolitici della nuova repubblica si sarebbero ben presto affermati; dalla previsione della possibilità di contrarre la propria sovranità recependo ex art.10 e 11 le norme di diritto internazionale, generali e pattizie, che avrebbero soddisfatto le condizioni e rispettati i valori posti alla base del nuovo Stato, alla scelta atlantica, quanto all'adesione ai trattati costitutivi delle allora Comunità Europee. Tuttavia, nel rapporto tra geopolitica e Costituzioni, ciò che contraddistingue le costituzioni moderne sono soprattutto i caratteri di sopranazionalità sempre più presenti nelle carte fondamentali. Una presenza che soddisfa la necessità per uno Stato di mantenere il privilegio di essere attore giuridico e politico, soggetto di diritto che *superiorem non recognoscens* ma *par in parem*, in una comunità, quella degli Stati, che si è trovata testimone di un processo di internazionalizzazione, economica e non solo, che ha provocato una compressione del potere dello Stato come attore protagonista delle relazioni internazionali a favore delle architetture di

* *Costituzioni e Geopolitica. Eteronomia di una complementarità necessaria*. In Eurasia, n.2-2011

cooperazione e intergovernative di governance. Nell'ottica, quindi, di una globalizzazione che non è solo verticale, ma che è anche orizzontale e che accomuna tutti gli attori in una storia che è sempre di più storia di tutti i popoli e storia comune, ciò che si è osservato nel rapporto non solo tra costituzioni, ma anche con gli statuti contenuti nei trattati costitutivi di organizzazioni sovranazionali, è una sovrapposizione progressiva tra comunità politiche e comunità giuridiche. Una sovrapposizione che matura all'interno di un senso di comunità politica internazionale che muta man mano, che definisce non solo gli Stati come attori e soggetti di diritto internazionale ma, anche, le organizzazioni internazionali, ovvero le organizzazioni a più Stati, a più organismi costituzionalizzati collocati, a loro volta, all'interno di una dimensione giuridica, oltre che politica, più ampia. Una dimensione giuridica allargata che sintetizza negli scopi, eliminando incompatibilità, le costituzioni medesime ricollocate nell'ambito di finalità superiori condivise ed accettate. Tutto questo, crea certamente degli effetti geopolitici perché il quadro delle relazioni tra Stati diventa più complesso nei principi e nelle norme dal momento che più vi sono diritti e principi internazionali compatibili con le singole costituzioni più si riducono gli ambiti nazionali a vantaggio sia delle istituzioni sovranazionali che più propriamente internazionali. Se è vero che gli ordinamenti giuridici interni sono sempre più prossimi a recepire norme di diritto internazionale generale, oltre che quelle derivanti da obblighi di trattato, dalla partecipazione ad organizzazioni regionali o internazionali, è altrettanto vero che ciò è anche il risultato che le costituzioni introducono *ab origine* dichiarazioni di principio, o altri valori contenuti in strumenti di diritto internazionale e poi ratificati dalle singole nazioni, come avviene per le convenzioni in materia di tutela e garanzia dei diritti umani. Tutto questo, capovolge i termini stessi di sovranità che, come si comprenderà, non si contraggono solo per un aumento delle relazioni economiche e commerciali. In un sistema interdipendente come quello contemporaneo, è sempre più evidente, allora, come la giustificazione sulla natura stessa dei rapporti tra gli Stati sia funzione dell'inevitabilità che la loro coesistenza produca delle regole di comportamento dedotte invece che dalla forza delle loro pretese dal riconoscimento reciproco e, quindi, dal condividere un pari destino, dal dovere fondamentale che agli Stati compete di provvedere alla crescita, alla tutela, degli individui indipendentemente dalla loro cittadinanza.¹ E ciò vale anche nella percezione di un nuovo rapporto tra gli Stati che si desume dalla contrapposizione dialettica tra pace e guerra, tra i due elementi fondamentali che hanno determinato le relazioni internazionali sino alla Guerra Fredda.

2. Costituzioni

La Costituzione di uno Stato rappresenta la principale manifestazione di sovranità se non la primissima dichiarazione della stessa. Se ci si riferisce all'aspetto "esterno" della sovranità, si potrà dire che essa riguarda l'indipendenza quale carattere tipico di uno Stato sovrano che, però, si pone in posizione di uguaglianza giuridica con gli altri Stati perché è nelle condizioni di determinare altrettanto liberamente il proprio agire internazionale.² Ciò significa che il legame tra Costituzione e geopolitica di uno Stato non è avulso da elementi di contiguità con l'ordinamento internazionale se non altro perché, dichiarandosi uno Stato sovrano, esso dichiara in che termini intende esercitare la propria sovranità e, quindi, affermare la propria indipendenza, nell'ambito della comunità internazionale. Ovvero, in che termini di diritto e non solo esso si porrà quale attore geopolitico nell'ambito delle relazioni internazionali. Così, ad esempio, se agli inizi Ottocento il processo di indipendenza dalle madrepatrie in America Latina si manifestò con l'adozione di costituzioni liberali, le crisi interne, e non solo esterne, che si presentarono man mano misero in discussione gli assetti costituzionali determinando effetti geopolitici tali da creare instabilità aprendo a modelli autoritari in tutta l'America Latina. Così, come le costituzioni dei paesi socialisti hanno dimostrato, attraverso i loro contenuti, il modo e l'idea del come si sarebbero condotte le relazioni esterne con gli altri Stati non socialisti. Cos' come, saranno le aperture sociali e una ridotta distanza tra le culture, insieme alle crisi economiche sempre più allargate e coinvolgenti, a permettere il cambiamento dei regimi totalitari in regimi più aperti con modifiche costituzionali condivise e inclusive soprattutto delle minoranze. Ciò significa che i processi costituenti sono stati da sempre una via tipica per processi di transizione tra modelli di governo delle comunità politiche e tra il modo di percepirsi della comunità stessa posta in relazione con il resto del mondo. Dall'autoritarismo alla democrazia, la storia delle relazioni internazionali ha vissuto molte fasi alterne che si sono sovrapposte nel tentativo di definire un metodo giuridico che risolvesse anche il limite politico dei governi. Una storia che ha visto affermarsi due livelli di governance, quello nazionale e locale nella struttura moderna degli Stati e quello globalizzato tipico di una governance mondiale multilivello e multidimensionale che oggi si avvicinano sempre di più. Questo, da quando la Carta delle Nazioni Unite si è assunta l'onere di far

superare limiti e riserve di sovranità in un mondo che iniziava dopo il Secondo conflitto mondiale ad essere sempre più piccolo e a restituire centralità non tanto agli Stati ma ai popoli. Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale sino alla fine della stessa Guerra Fredda, contenitore dialettico di tutte le crisi e dei conflitti manifestatesi e combattuti nell'arco di mezzo secolo, storia e politica internazionale hanno ridistribuito verso il basso la responsabilità giuridica di costruire un nuovo ordine tra gli Stati, attribuendo agli Stati, e non solo alle grandi potenze, il ruolo di essere protagonisti individuali degli assetti geopolitici del tempo. Se la fine della Seconda Guerra Mondiale ha favorito la rivisitazione dei processi costituenti, la fine della colonizzazione con l'affermazione del principio/diritto dell'autodeterminazione dei popoli ha definito la necessità politica, con risultati geo-politici, di ri-costruire assetti istituzionali autoctoni. Così come, ad esempio, anche in Europa la fine del regime comunista e il riassetto di molte comunità etnico-politiche in veste di nuove identità costituzionali, ha reso più policentrica la consapevolezza degli Stati – vecchi e nuovi - di essere responsabilmente artefici del proprio destino e di quello altrui e del come i confini tra politica interna e politica estera si assottigliassero sempre di più. Dilatazione dei diritti sociali, completamento delle carte costituzionali con la previsione dei diritti del popolo e dei popoli, oltre che degli individui, espansione dei modelli democratici ed erosione della sovranità, espansione dei sistemi democratici in Occidente e graduale dissolvimento dell'esperienza delle democrazie popolari socialiste hanno rappresentato i fattori critici del cambiamento. E non solo. Anche il completamento in Occidente del suo processo di democratizzazione con le costituzioni di Spagna, Portogallo, Grecia e l'adozione di nuove costituzioni in America Latina con la fine dei regimi totalitari, hanno continuato a dimostrare quanto costituzione e geopolitica si assumono a categorie a più prospettive mediate da una giusta dose di idealismo e una di altrettanto realismo.³ Due prospettive, una metagiuridica e l'altra meta politica, perché se è vero che i mutamenti costituzionali sono mutamenti giuridici di principio essi, però, rispondono soprattutto a mutamenti ideali, valoriali, politici d'interesse. Lo stesso fenomeno delle costituzioni eterodirette ha dimostrato lo stretto legame con la politica internazionale e le sue dinamiche come avvenuto nel 1978 per la costituzione della Namibia, anche qui con l'intento di eteroguidare politicamente la fase costituente verso la condivisione dei principi della Dichiarazione Universale delle Nazioni Unite.⁴ Lo stesso dicasi per la Cambogia quanto per la Bosnia Herzegovina la cui carta fondamentale fu allegata all'Allegato IV degli accordi di Dayton del 1995. Un esempio di costruzione

giuridica di assetti di Stati secondo esigenze non solo interne ma di stabilità regionale, guardando alle conseguenze geopolitiche della loro riorganizzazione.⁵

3. L'ibridazione dei modelli

Nel rapporto sistemico tra costituzioni e geopolitica vi è, quindi, un altro fenomeno che ne riduce in confini e ne rende più permeabile la contaminazione: il processo di ibridazione. Un processo di ibridazione si realizza nell'incrociarsi di tradizioni culturali e giuridiche diverse. Un processo di contaminazione favorito da una più rapida e diffusa comunicazione tra le comunità e dal quale si creano sovrapposizioni fra valori e norme che si rendono compatibili tra di loro. Un processo che ha condotto all'attenuazione del principio di sovranità dei Parlamenti a favore della sovranità della Costituzioni capovolgendo l'ordine delle fonti e prevedendo forme ad hoc di controllo giudiziale di costituzionalità delle leggi e di altri pubblici poteri.⁶ La stessa previsione di attività di giustizia costituzionale (*judicial review*) anche nei modelli di *common law*, ha significato aprire, in realtà, ad una giurisdizione di principio, cioè una giurisdizione che giudica partendo dal punto di vista del valore politico delle norme fondamentali dello Stato e che è disposta a rinvenire, ibridandosi all'occorrenza, nell'ordinamento internazionale norme o principi necessari a cui riferirsi in assenza di dettati specifici non previsti nella carta costituzionale.⁷ Guardando ai profili giuridici di molte costituzioni - e ad esperienze sovranazionali che tentano la via di una costituzionalizzazione possibile da realizzarsi nella riduzione delle singole sovranità nazionali degli stati partner come nell'esperienza dell'Unione Europea - ciò che si osserva è una sorta di ibridazione non solo culturale, ormai segno dei tempi e caratteristica della prossimità delle culture, ma anche giuridica. Certo, assumere a condivisi aspetti giuridici che sottendono particolari comportamenti che contraddistinguono una comunità non è una strada priva di difficoltà. In ogni caso, la previsione e il conformarvisi, in diverso modo se si vuole, del riconoscimento dei diritti e delle garanzie a favore dell'individuo segna un momento di particolare avvicinamento degli Stati al cui diritto di garanzia della loro sovranità si aggiunge il dovere, la responsabilità, di tutelare la persona umana. E' evidente, quindi, che da un punto di vista di economia del sistema internazionale non ci sono fattori più definiti, al di là di quelli economici, di quelli politico-costituzionali che determinano e prevedono i punti di contatto intimamente rappresentativi di una comunità che su questi diritti/principi fonda la sua identità giuridica e attraverso essa si distingue e nello stesso tempo individua i punti di contatto con

altri attori di pari dignità. Così è stato per le costituzioni europee post-imperiali e con i vari emendamenti subiti dalla Costituzione degli Stati Uniti, così è valso per tutti gli Stati dell'Europa Orientale dopo gli eventi succedutisi al 1989. Anche la Russia ne ha subito gli effetti e la rinnovata Carta Costituzionale del 1993 ha dimostrato ampiamente il rapporto sempre più stretto tra Costituzione e ruolo geopolitico dello Stato. Infatti, anche la Costituzione della Federazione Russa è il prodotto di un mutamento degli scenari geopolitici continentali, oltre che degli assetti interni. La fine del modello sovietico e l'apertura ad una nuova dimensione post-socialista della Russia ha determinato una riorganizzazione costituzionale e politica dello Stato. In questo, senza che venisse meno il carattere di una Russia plurinazionale. Un aspetto che non può non assumere significati politici e geopolitici dal momento che la nuova Russia non rinuncia a porsi come nazione euro-asiatica, con tutto ciò che ne deriva da un punto di vista di atteggiamento politico e di politica estera futura.⁸ La nuova Russia si è ricollocata "costituzionalmente" come nuova identità che si legittima nella tradizione di uno Stato plurisecolare e a più anime. Così, ad esempio, anche la costituzione russa si è ispirata, e si ispira, alla tutela e garanzia di diritti universalmente riconosciuti, da quelli relativi alla persona come individuo ai diritti relativi alle diverse libertà, al principio di autodeterminazione dei popoli (salvo poi lasciare aperte molte riserve circa le questioni cecene piuttosto che kosovare).⁹ In questo senso, Mosca ha cercato di porsi su posizioni prossime all'Occidente tentando di ridefinire la propria immagine geopolitica introducendo – per esempio - un "Capo Secondo" dedicato ai diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino. Una dichiarazione di principio sottesa a un cambiamento di prospettiva nell'agire internazionale che porterà il Cremlino a partecipare, ad esempio, per la prima volta il 26 giugno 1999, alle operazioni di peace-keeping in Kosovo. Valori di libertà, autodeterminazione, sicurezza, non discriminazione, tolleranza sono diventati elementi essenziali sia di scelte giuridiche interne che di politica estera. Riconoscere il diritto all'autodeterminazione dei popoli e di un popolo, ad esempio, determina scelte politiche non solo interne, ma internazionali dal momento che esso può essere il presupposto di un mutamento del quadro politico complessivo di una regione come lo è stato per gli assetti coloniali, i processi di decolonizzazione non sempre indolori e non sempre privi di effetti sulla vita degli altri Stati. Ordinamenti nazionali riconoscono sempre di più una limitazione della rispettiva sovranità a favore sia dell'ordinamento internazionale, o anche solo sovranazionale. E molte costituzioni, come quella italiana e non solo, prevedono delle clausole di apertura degli ordinamenti giuridici

nazionali all'ordinamento giuridico internazionale. Aspetti giuridici che rivestono, però, un chiaro significato politico se dai primi ne deriva la scelta di una data azione o posizione internazionale dello Stato.¹⁰ Ciononostante, però, è anche vero che la presenza di forme di relativismo culturale e tendenze universalistiche possono porre, come successo in passato, dei seri problemi di colonizzazione giuridica e culturale che in genere hanno rallentato il processo di ibridazione e costituito anche il substrato ideologico di confronto, se non proprio di conflitto, tra Stati. Tuttavia l'elaborazione di scelte politiche e il perseguimento di interessi nazionali non può prescindere dalla valutazione dei limiti costituzionali e dai limiti posti dalla comunità internazionale. Ma il processo di ibridazione delle costituzioni definisce ancor meglio e aggiunge valore anche alla tesi di Habermas per il quale esiste una dimensione "interna" della politica mondiale.¹¹ Una politica interna del mondo che è rappresentata da una società civile internazionale dove le organizzazioni internazionali non solo sono la somma degli Stati che ne fanno parte e ne accettano gli Statuti costitutivi, ma si presentano dal basso come sommatorie di democrazie politiche interne agli Stati che siano estere, e politiche estere che siano interne. D'altra parte, globalizzazione, internazionalizzazione dei processi sociali, abbattimento delle frontiere culturali sono fenomeni che favoriscono l'ibridazione e dal momento che oggi tutti vivono la stessa storia i momenti di sovrapposizione fra i principi costituenti tendono a coincidere sempre di più.

4. Multiculturalismo costituente

Se uno stato democratico non può che essere universalista è evidente che la sua Costituzione non può che orientarsi verso l'esterno. In questo si tratta di cogliere l'opportunità di poter affermare una eguale visione del bene e del male, dei diritti e dei doveri in un modello relazionale che si contraddistingue sempre di più per scenari geopolitici simultaneamente connessi. Ma costituzionalismo democratico e sovranazionale significa anche frustrazione della sovranità, possibili limiti della sovranità e, per certi versi, Stati senza sovranità piena. Tuttavia, anche se così fosse, ciò però, non sovvertirebbe il fatto che siano ancora gli Stati gli attori protagonisti, globalizzazione nonostante, nell'arena mondiale. Unificazione del mondo realizzata su pari premesse economiche e sociali, a cui sembra resistano solo identità di fede, non scalfiscono un processo di modernizzazione dei processi politici e giuridici. Molte Dichiarazioni dei diritti dell'uomo, ad esempio, sono state sottoscritte da tantissimi Stati e le costituzioni di moltissimi Paesi riconoscono i diritti fondamentali. Il proliferare delle carte

dei diritti dell'uomo a livello continentale attribuisce ai diritti umani il ruolo di legittimazione del diritto nazionale nell'ambito del diritto internazionale. Anche se alcune "Carte" regionali sembrano volersi contrapporre alla prospettiva occidentale della tutela dei diritti umani offrendo una propria prospettiva, ciò non sembra rivoluzionare la contiguità anche se la diversità di approccio si manifesta poi in un confronto geopolitico. Così, ad esempio, alla tesi contrattualistica del diritto occidentale si contrappone la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo approvata dall'Islamic Council per la quale "...i diritti trovano un loro riconoscimento non in un contratto ma nel Corano e, per questo, intimamente omogenei con l'identità musulmana...".¹² Mentre nel continente africano non è l'individuo al centro della tutela, ma la comunità di appartenenza.¹³ Interpretazioni e collocazioni giuridiche che sottendono modi di porsi nelle relazioni internazionali in maniera molto peculiare e distintiva. E' evidente, per questo, in questi processi di ibridazione progressiva di aspetti giuridici e culturali che contrassegnano il mondo delle relazioni globali, che un confronto che coinvolga le norme costituzionali - che sono, rappresentano, un sentimento e coscienza politica - non è privo di rischi. Se l'ibridazione costituzionale è fonte di avvicinamento, manifestazione di volontà circa l'agire nell'ordine geopolitico in un certo tempo e in determinate regioni, essa è anche fonte di criticità. Una criticità che si manifesta nel non riuscire ad evitare, per interessi economici e politici, spesso comodi modelli *ratione imperii* trasferendo le ansie di un rischio di minor sovranità, non solo giuridica e politica, ma culturale, nel pericolo di assimilazione. Ma paura dell'altro o meno, affermare e fare dell'azione politica internazionale o motivo di aggregazione sovranazionale il principio di eguaglianza e il riconoscimento delle differenze non può non essere considerato un fattore di stabilità negli assetti geopolitici di una regione. L'esperienza dell'Unione Europea può essere ritenuta un buon esempio. Ma c'è un altro aspetto che avvicina il globale al locale e ridisegna i termini di coinvolgimento delle comunità. Il fatto che non sempre ad essere istituzionalizzata, costituzionalizzata, sia solo una comunità indistinta. Anche le minoranze, nell'ottica di una comunità sempre più fluida e di Stati sempre più multiculturali, esprimono ormai un loro valore geopolitico essendo, oggi, locali solo per collocazione territoriale.¹⁴ Forma di Stato, diritti fondamentali, composizione della comunità medesima non sono sufficienti ad escludere le minoranze dal gioco complessivo. Ecco perché gli assetti costituzionali e il loro mutamento condiziona gli scenari geopolitici. L'adozione di politiche di integrazione, i caratteri multiculturali di alcuni ordinamenti¹⁵ costringono a valutare Carte costituzionali sempre di più orientate verso

pluralismo e pluralità pur mantenendo specificità culturali delle singole comunità che le compongono. L'esempio canadese è uno dei più recenti tra i modelli di transizione costituzionale e di recepimento di valori pluralistici e plurali dal momento che il Canada si "costituisce", affrancandosi definitivamente dall'ordinamento della madrepatria, quale *a home of diverse communities*.¹⁶ L'affermazione di un *multicultural heritage* pone la costituzione canadese quale primo esempio di costituzione multiculturalista a cui seguirà, nella sua dimensione sovranazionale, l'art. 22 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea che nel porre all'art.22 il divieto di discriminazione e l'obbligo di tutelare le differenze sancisce, definitivamente, il passaggio ad una politica sovranazionale inclusiva e allargata. Come si può facilmente intuire il substrato "politico" delle Carte Costituzionali si pone, allora, come l'aspetto più peculiare che può aversi nell'esprimere il "carattere" dello Stato attraverso i principi sui quali esso si costituisce, che vengono riconosciuti come tali dalla maggior parte degli Stati della comunità internazionale e che, quindi, ne legittimano l'esistenza e ne attribuiscono personalità giuridica; ovvero, capacità di essere destinatario delle norme, e degli effetti, di diritto internazionale e a sua volta di poter agire nella comunità degli Stati.

Concludendo

Crollati molti regimi totalitari, con altri in difficoltà come l'Egitto, l'Iran, la stessa Libia dopo il ciclone tunisino, e di fronte alla crisi di un modello democratico ma oligarchico nella sua dimensione economica come quello occidentale, il gioco si svolge nel verificare se, ancora una volta, uno Stato possa esprimere una sua legittimazione ri-configurandosi (ovvero mutando Costituzione) e se questo possa ri-presentarsi con nuovi valori a cui ispirarsi quale attore nell'ordine geopolitico che ne deriva. I processi storici dimostrano, quindi, che il modello politico e giuridico di uno Stato, e quindi la sua "costituzione", definisce il ruolo che lo Stato intende giocare nell'arena del mondo. Rivoluzioni interne, transizioni costituzionali conseguenti, influenze geopolitiche e interessi politici sono alla fine il terreno sul quale si risolvono i mutamenti delle Carte costituzionali e dei loro contenuti, mutamenti che, a loro volta, si riversano nell'ordine geopolitico mutandone anche gli assetti. La transizione da una

forma di Stato ad un'altra ha sempre favorito l'affacciarsi di un soggetto nuovo – non necessariamente nuovo “fisicamente” o geopoliticamente, ma certamente nuovo “politicamente” al suo interno, che ridefinisce se stesso, attraverso la Carta, in termini di riorganizzazione intera del potere e del rapporto con i cittadini e prevede, si attribuisce, gli strumenti necessari per poter essere protagonista nelle relazioni esterne. Ma non solo. Anche le Carte sovranazionali hanno un peso specifico che non perde di efficacia nell'essere, più o meno, giuridicamente vincolante quanto nell'essere presente o citato nei principi nelle Carte costituzionali degli Stati che vi aderiscono. Così, la stessa dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo,¹⁷ anche se non costituisce uno strumento giuridico in senso stretto - dal momento che non è stata approvata sotto forma di trattato e, quindi, non ratificata dagli Stati – certamente non si può non dire che il richiamo costituzionale in molti Stati ai diritti ivi contemplati non ne attribuisca ormai un valore di norma di diritto generale dal momento che sicuramente si è formata a riguardo non solo una *opinio iuris ac necessitatis*, ma anche una *diuturnitas* a favore, così come per il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, soprattutto per quanto previsto dalla parte terza (art. 6 - 27) che definisce il quadro di tutela dell'individuo nell'esercizio dei diritti fondamentali.¹⁸ Ma ciò varrebbe per molti atti sovranazionali che contengono dichiarazioni di principio e di salvaguardia di diritti. Così come, ad esempio effetti geopolitici sono quelli derivanti dall'allargamento dell'Unione Europea verso Est. Una manifestazione politica di dinamiche relazionali che si definisce dal condividere, in un quadro costituzionale coerente, le norme non solo della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, ma dall'accettare, costituzionalizzare, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.¹⁹ In questo gioco a conformarsi a valori universalmente riconosciuti si realizza la volontà di ogni Stato di legittimare se stesso, la sua politica intera e le sue stesse scelte geopolitiche attraverso l'unico strumento che ha a disposizione per affermare la propria volontà sottesa all'ordinamento che lo regola: la Costituzione. Al di là dell'esistenza di una costituzione materiale della comunità internazionale, costituita dall'insieme di tutte le norme di principio contenute nella produzione di Carte sovranazionali e Carte nazionali sulle quali campeggia lo Statuto delle Nazioni Unite e la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, molte costituzioni recentemente riformate sembra si ispirino a tale volontà. Lo stesso proemio alla Costituzione della Repubblica Popolare Cinese adottata – riformata – nel 1982 sancisce che “...I successi

*della rivoluzione e della costruzione della Cina sono inseparabili dall'appoggio dei popoli del mondo. L'avvenire della Cina è intimamente collegato all'avvenire del mondo... ”.*²⁰

Ciò significa, quindi, che non vi sono solo spazi di autonoma coscienza giuridica nella definizione degli assetti di uno Stato. Riducendosi la distanza tra gli attori, tra questi e le loro comunità e tra le comunità medesime, il mondo accorcia le distanze nella percezione dei diritti e delle garanzie sulla cui previsione si legittima non solo all'interno ma nella comunità internazionale, uno Stato. Un processo costituente è un processo partecipativo e si riconosce dalla condivisione di medesimi diritti e medesime regole a tutela. L'ibridazione giuridica che caratterizza la prossimità tra le carte costituzionali non riguarda più solo norme di comportamento, ma essa è anche ibridazione culturale – oltre che politica ed economica - laddove culture e modelli giuridici diversi si incontrano sovrapponendo sempre di più aspetti ed interessi comuni da disciplinare con norme, o da gestire con azioni politiche. E se l'ibridazione giuridica è anche ibridazione politica - che si consuma oggi nel riconoscere un valore universale alla democrazia come formula di governo interno ma, anche, internazionale - allora è nelle costituzioni “democratiche” che si rinviene una possibilità di restituire ordine e partecipazione nel sistema internazionale a tutti gli attori legittimati. Perché la democrazia, infatti, non può essere vista solo come uno strumento con il quale si esercita il potere, ma rappresenta lo strumento con il quale si regola il potere e la vita dei consociati, siano essi individui, nelle comunità nazionali, o soggetti politici come gli Stati nella comunità internazionale. L'ordinamento democratico diventa, quindi, l'unico risultato possibile di un processo di partecipazione dal basso, non solo perché espressione di una volontà rappresentativa maturata nella formula democratica della partecipazione collettiva, seppur indiretta, alla gestione del potere, bensì perché la condivisione del potere è essenziale per dare stabilità ad un modello multipolare. Se così è si deve ammettere che esiste, dunque, un legame interno/esterno ed esterno/interno che connette non solo il diritto nazionale con quello internazionale generale o derivato dagli obblighi di trattato, ma anche la politica interna alla politica internazionale.²¹ Ciò vuol dire che democrazia interna e democrazia internazionale si inibiscono vicendevolmente: la democrazia interna limita la democrazia internazionale e la democrazia internazionale limita la democrazia interna. Saranno, allora, le Costituzioni democratiche, universalmente così riconosciute su valori condivisi che le contraddistinguono, quale atto politico e giuridico costitutivo o modificativo di uno Stato, le sole a poter regolare i rapporti interni e, nel loro modo di prevedere e attribuire gli strumenti nazionali per agire, ad

indicare la strada a chi ha il potere su come, perché e su cosa è possibile condurre anche una politica estera per essere protagonisti nella vita di una grande comunità sempre ma più piccola: quella non più solo degli Stati, ma dei popoli.

(*) **Giuseppe Romeo** (Benestare- RC- 1962). Analista politico, pubblicista, ha collaborato a vario titolo con diverse università italiane nelle materie di Diritto dell'Unione Europea, Storia dei trattati e politica internazionale, Sociologia delle relazioni internazionali e Studi strategici. E' cultore di Studi strategici e di Analisi della politica estera presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università Statale di Milano. Autore di diversi articoli e saggi per riviste tra le quali Affari Sociali Internazionali, Rivista Militare, Informazioni della Difesa, Rivista di Politica, Imperi. Tra le sue pubblicazioni: *La Fine di un mondo. Dai resti delle Torri Gemelle una nuova teoria delle relazioni internazionali* (Rubbettino, 2001); *La guerra come destino? Palestinesi ed israeliani a confronto* (Rubbettino, 2002); *All'Ombra della Mezzaluna. Dopo Saddam, dopo Arafat, dopo la guerra* (Dedalo, 2005); *Legalità Democrazia Consenso* (Pellegrini, 2005); *Il fronte Sud dell'Europa. Prospettive economiche e strategie politiche nel Mediterraneo* (Rubbettino, 2007); *L'Ultimo soldato. Pace e guerra nel nuovo mondo* (A.Car, 2008); *La guerra preventiva. Tra diritto e politica* in Scerbo, Cappelletti, Bilotta (a cura di) *Pace, guerra, conflitti nella società del diritto* (Giappichelli, 2009); con Alessandro Vitale *La Russia postimperiale. La tentazione di potenza* (Rubbettino, 2009)

Note

¹ L.Bonate. *Etica e Politica Internazionale*. Einaudi. Torino, 192 p.222 e ss. Bonate, in una chiara visione idealistica delle relazioni internazionali mediata da una primogenia lusinga realista che ha caratterizzato le proprie analisi sino alla fine degli anni Ottanta, tende ad affermare che "...l'unificazione del mondo si è così - ...- concretamente realizzata sulla base della condivisione generalizzata e universale delle stesse condizioni di sopravvivenza e di organizzazione della vita sociale...L'accettazione di questo argomento...significa...che lo stato di pace debba essere comunque preferito a quello di guerra, e che quindi straordinarie modificazioni debbano intervenire nella moralità degli stati..."

² A. Cassese. *Diritto internazionale*. Il Mulino. Bologna, 2003, p. 101 ss. e G. Iadecola. *Diritto costituzionale italiano-europeo*. Laurus-Robuffo. Roma, 2002, IV, p. 155 ss.

³ La Bolivia, ad esempio, si definisce all'art. 1 della Costituzione del 1994 "multietnica e pluriculturale". Con l'art. 171 "si riconoscono, rispettano e proteggono nel quadro della legge, i diritti sociali, economici e culturali dei popoli indigeni che abitano nel Territorio nazionale, specialmente quelli relativi alle terre comunitarie di origine, garantendo l'uso e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, della loro identità, valore, lingue, costumi e istituzioni. Lo Stato riconosce la personalità giuridica delle comunità indigene e contadine delle associazioni e sindacati contadini. Le autorità naturali delle comunità indigene e contadine potranno esercitare funzioni di amministrazione e applicazioni di norme proprie come soluzione alternativa di conflitti, in conformità ai loro costumi e procedimenti, sempre che non siano contrari a questa Costituzione e alle leggi. La Legge renderà compatibile queste funzioni con le attribuzioni dei Poteri dello Stato". Costituzione rivista nel 2009 ma non mutata nelle parti fondamentali

⁴ Affidata ai lavori del Gruppo di contatto composto da Stati Uniti, Canada, Francia, Regno Unito, Repubblica Federale Tedesca, Sud Africa e approvata con risoluzione nr. 435 del 29 settembre 1978

⁵ In questo caso, un testo costituzionale che prevedeva uno Stato federale con due entità la Federazione do Bosnia Herzegovina la Repubblica di Srpska, prodotto da una negoziazione con le Grandi Potenze.

⁶ Nei processi di ibridazione certamente la diffusione delle carte fondamentali ha permesso la codificazione dei diritti anche nei paesi di *common law* favorendo un avvicinamento tra i diversi filoni del costituzionalismo inglese, europeo e nordamericano. Un processo interessante di contaminazione giuridica oltre culturale che si è man mano esteso a tutti gli esempi del costituzionalismo moderno

⁷ E' interessante, circa i rapporti tra costituzioni e diritto internazionale, citare la costituzione australiana. In essa, infatti, manca un elenco preciso dei diritti e, tuttavia, la costituzione non è stata riformata nel senso. Però nel tempo si è affermato il precedente giurisprudenziale per il quale in assenza di una formale codificazione dei diritti è lecito ricorrere agli strumenti internazionali di protezione di tali diritti. Così nella sentenza *Dietrich vs The Queen* del 1992 Le costituzioni multietniche, insomma, definiscono chiaramente i ruoli e i diritti delle comunità che le compongono. In Australia, ad esempio, la tutela è espressa da una riserva di posti per appartenenti a minoranze a patto che le minoranze siano definibili come tali in ragione della loro originaria età, della permanenza storica - *aboriginal title*, dall'aver dovuto rinunciare alla sovranità a vantaggio di altro ordinamento. Anche per le minoranze, e a dimostrazione che sono possibili già nelle esperienze nazionali, esperimenti di costituzioni multiculturali, per non dire multietniche, i diritti previsti vengono distinti nelle principali dichiarazioni universali sui popoli indigeni in *existing rights* diritti ancestrali e *treaty rights* se sono prodotti da accordi ad hoc. Così come, in un approccio universalistico della diffusione di metodi e processi costituenti allargati anche gli ordinamenti plurinazionali, come Belgio e Svizzera, o pluriculturali, come la Spagna, possono presentarsi come modelli già sperimentati di allargamento e disciplina di diritti comuni tra tutti gli individui che compongono la comunità nazionale fermo restando le loro diversità. Ma non solo. In un approccio funzionalista della possibilità di ancorare la costituzionalizzazione della comunità mondiale e definizione degli attori nella stessa anche le tecniche di collaborazione attivate nel processo di devolution del Regno Unito dimostrano quanto ogni comunità sia protagonista dei se stessa. Un regionalismo fortemente asimmetrico e territorialmente circoscritto, che utilizza strumenti di cooperazione verticale e bilaterale negli accordi tra governo britannico e comunità territoriali (*Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*) che definisce i principi a cui devono sottostare le relazioni interistituzionali rappresenta lo stesso metodo per definire azioni esterne ancorandole su norme condivise che esplicano effetti politici e geopolitici.

⁸ Così nel preambolo, "...Noi, popolo plurinazionale della Federazione Russa, uniti da un comune destino nella nostra terra, affermando i diritti e le libertà della persona, la pace civile e la concordia, salvaguardando l'unità statale formatasi storicamente, basandoci sui principi universalmente riconosciuti dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, onorando la memoria degli antenati che ci hanno trasmesso amore e il rispetto per la Patria, la fede nel bene e nella giustizia, rinnovando l'ordinamento statale sovrano della Russia e affermando la solidità del suo fondamento democratico, mirando a garantire il benessere e la prosperità della Russia, sentendoci responsabili per la nostra Patria dinanzi alla generazione presente e a quelle future, riconoscendoci parte della comunità mondiale approviamo la Costituzione della Federazione Russa...".

⁹ Articolo 1. La Federazione Russa – la Russia – è uno Stato di diritto, federativo, democratico con forma di Governo repubblicana. Le denominazioni Federazione Russa e Russia hanno il medesimo significato. - Articolo 2. L'uomo, i suoi diritti e le sue libertà costituiscono il valore più alto. Il riconoscimento, il rispetto e la difesa dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino sono un dovere dello Stato. - Articolo 3. Titolare della sovranità ed unica fonte del potere nella Federazione Russa è il suo popolo pluri-etnico. Il popolo esercita il proprio potere direttamente ed anche attraverso gli organi del potere statale e gli organi di autogoverno locale. Massima espressione diretta del potere del popolo sono il referendum e le libere elezioni. Nella Federazione Russa nessuno può appropriarsi del potere. L'usurpazione del potere o l'approvazione di poteri plenipotenziari sono puniti in base alla Legge federale (...)

(...) Capo Secondo. I Diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino.

Articolo 17: 1. Nella Federazione Russa sono riconosciuti e garantiti i diritti e le libertà della persona e del cittadino secondo i principi e le norme universalmente riconosciuti del diritto internazionale e in conformità della presente Costituzione. 2. I diritti e le libertà fondamentali della persona sono inalienabili e appartengono a ciascuno sin dalla nascita. 3. L'esercizio dei diritti e delle libertà della persona e del cittadino non deve ledere i diritti e le libertà di altre persone. (...) Articolo 18: I diritti e le libertà della persona e del cittadino hanno efficacia immediata. Essi ispirano il senso, il contenuto e l'applicazione delle leggi, l'attività del potere legislativo ed esecutivo, dell'autogoverno locale e sono giuridicamente garantiti. Articolo 19: 1. Tutti sono eguali dinanzi alla legge e all'autorità giudiziaria. 2. Lo stato garantisce l'eguaglianza dei diritti e delle libertà della persona e del cittadino senza distinzioni di sesso, razza, nazionalità, lingua, origine, condizione patrimoniale e di carica pubblica, di luogo di residenza, di atteggiamento verso la religione, di opinioni, di appartenenza a organizzazioni sociali, cosm come di altre circostanze. E' vietata qualsiasi forma di limitazione dei diritti dei cittadini sulla base della loro appartenenza sociale, razziale, nazionale, linguistica o religiosa. 3. L'uomo e la donna hanno eguali diritti e libertà ed eguali opportunità di realizzazione. (...)

¹⁰ La clausole di apertura all'ordinamento giuridico internazionale determinano l'obbligo non solo di applicare negli ordinamenti interni le principali Carte sovranazionali ed internazionali dei diritti, ma anche di seguire l'interpretazione fornita dai giudici internazionali. Ciò vale ad esempio, nel primo caso, per il sistema europeo di protezione diritti umani e, nel secondo caso per la Carta americana dei diritti dell'uomo che ritiene applicabili direttamente tutte le convenzioni in materia di diritti umani anche se non ratificate

¹¹ "...essa non si presenta staticamente come politica gerarchizzata nel quadro di una organizzazione mondiale, bensì dinamicamente come un insieme di interferenze e interazioni tra processi politici che seguono logiche specifiche sul piano nazionale, internazionale e globale...In tal modo vediamo aprirsi quanto meno una prospettiva per una politica interna mondiale...". Così J. Habermas. *Die Einbeziehung des Anderen*, 1996 trad. It. *L'inclusione dell'altro*. Feltrinelli. Milano, 1998 p.139 e 169 e in *La costellazione postnazionale*. Feltrinelli. Milano, 1999

¹² Cfr. G. Rolla. *e prospettive dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali*. In Quad. Cost. 1997/3 p.422

¹³ Art. 17 Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli "...tra i doveri fondamentali dei diversi ordinamenti quello di assicurare la protezione morale e dei valori tradizionali riconosciuti dalle comunità..".

¹⁴ Le minoranze possono essere suddivise in volontarie, forzose, autoctone e diffuse. I requisiti che devono ricorrere per parlare di minoranze sono : 1. gruppi sociali tendenzialmente permanenti. 2. adesione volontaria al gruppo sociale; 3. deve costituire comunque una frazione di popolo.

¹⁵ Multiculturalismo. Per Taylor l'individuo costruisce la propria identità non in modo astratto ma in relazione al gruppo di appartenenza. Per tutelare il singolo bisogno si deve tutelare il gruppo..ciò significa che il gruppo prevale sul singolo individuo (trasporta questa osservazione nella comunità politica internazionale e nell'ordinamento giuridico internazionale) C.Taylor. *Multiculturalism and The Politics of Recognition* . Princeton University Press, 1994. Trad. It. Cfr J. Habermas e C.Taylor. *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*. Feltrinelli. Milano, 2001

¹⁶ Alla fine degli anni Settanta si presentò la necessità di riportare la costituzione canadese in patria. Prima era solo una legge del Regno Unito. Dal 17 aprile 1982 la Carta dei Diritti e delle libertà canadese rappresenta la Carta Costituzionale del Canada contenendo non solo le libertà fondamentali di tutti gli individua anche i diritti delle popolazioni autoctone. Quella canadese si presenta, quindi, con un carattere singolare ma importante nel quadro di una prospettiva nuova, inclusiva: quello di essere una costituzione multiculturalista, di affermare un *multicultural heritage* e di prevedere un panel di diritti per le popolazioni autoctone che non possono essere derogati da governo centrale, ovvero dalla legge federale. L'esempio canadese è interessante dal momento che esso permette di poter distinguere tra uno Stato pluralista è uno stato multiculturalistico. In genere uno Stato pluralista, può essere sociale e/o istituzionale, ma nello Stato multiculturalista vi permane il pluralismo culturale. L'art. 27 della Carta dei diritti e libertà prevede che essa debba essere interpretata conformemente a garantire la tutela del patrimonio multicultural del Paese favorendo così un decentramento verso il basso del potere di gestione autonomistica delle modalità di crescita e affermazione di principi e culture identitarie nel rispetto delle regole principali di convivenza. (Art. 27 Carta dei diritti e libertà del Canada: "...this Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage...")

¹⁷ Approvata dalla Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1946

¹⁸ Adottato a New York. il 16 dicembre 1966

¹⁹ L'incipit del preambolo della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea è molto significativo: "...I popoli d'Europa, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni..."

²⁰ Il Proemio continua affermando che "...La Cina si attiene ad una politica estera indipendente-autonoma; si attiene ai cinque principi del vicendevole rispetto per la sovranità e l'integrità territoriale, della vicendevole non aggressione, della vicendevole non interferenza nella politica interna, del vicendevole vantaggio ugualitario, della coesistenza pacifica; sviluppa relazioni diplomatiche e scambi economico-culturali con ogni paese; si attiene all'opposizione contro imperialismo, egemonismo e colonialismo, al rafforzamento dell'unità con tutti i popoli del mondo, all'appoggio per la lotta giusta (zhengyi) delle nazionalità oppresse e dei paesi in via di sviluppo per la conquista e la tutela dell'indipendenza nazionale e per lo sviluppo di un'economia nazionale; si impegna nel tutelare la pace del mondo e nel promuovere il progresso dell'umanità...". (Costituzione della Repubblica Popolare Cinese adottata il 4 dicembre 1982 dalla 5a Sessione della V Assemblea nazionale del popolo)

²¹ G. Romeo. *Democrazia in ordine sparso* . In *Legalità, Democrazia, Consenso*. Ed. Pellegrini. Cosenza, 2005, pag. 112 ss e R.E. Osgood, R.W. Tucker. *The need to justify of force* In *Force, Order and Justice*. Ed. John Hopkins Press. Baltimore, 1967 p.195