

## Vorwort / Prefazione

### Vorwort

Dieser Band versammelt die Beiträge eines vom 19. bis zum 21. März 2013 in der Villa Vigoni zwischen Historikern, Juristen, Politikwissenschaftlern und Soziologen geführten Gesprächs.

In der Verknüpfung von historischen mit juristischen und sozialwissenschaftlichen Forschungsansätzen suchen die Autoren neue Perspektiven, um Recht und Weltordnung über den Staat hinaus zu denken. Denn das Recht hat die Staatsgrenzen noch nie strikt respektiert, sondern formierte immer schon innerstaatliche und überstaatliche Rechtsgemeinschaften. Vor allem im Rahmen eines solchen historischen Zugriffs lässt sich zeigen, dass die Sackgassen staatlicher Wirtschafts- Sozial und Rechtspolitik aus der Identifikation von Recht und (National-)Staat folgten.

In der Gegenwart machten etwa die wirtschaftliche Globalisierung und die schwere Finanzkrise des Jahres 2008 deutlich, dass es beinahe unmöglich ist, von einzelstaatlicher Ebene aus wirtschaftliche und soziale Phänomene von weltumspannender Komplexität zu regulieren. Es zeigt sich das Paradox, den supranationalen Finanzmärkten mit dem stumpfen Schwert der nationalen Rechtsordnungen entgentreten zu müssen.

Dieses Paradox spiegelt sich im postmodernen Verständnis der Macht und der darin herausgebildeten Dialektik des Verhältnisses von Regierenden und Regierten wider. Indem die Lösungsansätze für die supranationalen Probleme durch den Zerrspiegel der einzelstaatlichen Macht betrachtet werden, wird das demokratische Fundament der »Souveränität« selbst in Frage gestellt.

Das Projekt hat zum Ziel, das römisch geprägte Verständnis des *ius*, der *res publica* und des *imperium* von seinen Verkrustungen hinsichtlich der Ausübung von Staatsgewalt und von seiner Prägung durch räumliche Beschränkungen auf Staatsgebiet und Staatsgrenzen zu befreien. Dadurch soll eine neue kritische Bewertung ermöglicht werden, wodurch die starre Perspektive überwunden wird, nach der die staatliche (oder überstaatliche) Macht den einzigen rechtlichen Rahmen darstellt, welcher dem gegenwärtigen Problem der Schwächung der Macht der Völker im Vergleich zur staatlichen Gewalt der nationalen Regierungen entgentreten kann. Darauf gehen auch die Begrifflichkeiten in der gegenwärtigen Demokratie-debatte zurück.

Darüber hinaus kann man sich vor dem Hintergrund der »Reichsidee« fragen, was das Schicksal des modernen Staates ist, der sich seit dem Westfälischen Frieden auf der Grundlage eines territorialen Verständnisses entwickelt und nach der Französischen Revolution auf der Ebene der Macht, der Souveränität und des bürokratischen Apparats gefestigt hat. Ist der (National-)Staat eine historische Konstruktion,

die dazu bestimmt ist, sich wieder aufzulösen? Oder befindet er sich nur in einem Veränderungsprozess, in dem er neue Funktionen annimmt und die vorhergehenden teilweise modifiziert? Das Problem des Staates ist eng mit dem Prozess der Globalisierung und mit dem Konzept einer komplexeren Struktur der Rechtsordnung und der politischen Ordnung verbunden. Der Staatsbegriff, wie er sich heute präsentiert, ist doppeldeutig: einerseits stimuliert er diese Prozesse, andererseits stellt er sich ihnen als ein unüberwindbares Hindernis entgegen.

Diese Problematik überschneidet sich mit der Frage des Verhältnisses zwischen einer interethnischen, multikulturellen *civitas* mit universellem Anspruch und der Staatsangehörigkeit zu einzelnen Staaten. Die Idee des *imperium* und seine Verbindung mit der Idee der *civitas* im römischen Recht zeigen eine integrative Kraft, welche ganz verschiedene Völker und Gebiete einschloss und nach und nach im *imperium romanum* vereinigte. Im Gegensatz dazu kommt in der modernen Idee der Staatsangehörigkeit ein ausschließendes Modell zum Ausdruck, das tendenziell nicht dazu geeignet ist, mit interethnischen und multikulturellen Realitäten umzugehen. Das Problem der Staatsangehörigkeit wird auch nicht durch das europäische Konzept der »doppelten Staatsangehörigkeit« überwunden, das tatsächlich nur auf europäischer Ebene die in den Mitgliedstaaten bestehende Problematik widerspiegelt.

Die angeschnittenen Themen sind vielfältig, doch suchen alle Beiträge nach historischen oder modernen Beispielen einer Staat und Staatsgrenzen übergreifenden Ordnung. Sie sind in der Hoffnung zusammengestellt, die gegenwärtige und zukünftige Diskussion über das Verhältnis von Staat und Recht ergänzen zu können.

## Prefazione

Questo volume raccoglie i contributi di un Colloquio che si è tenuto a Villa Vigoni dal 19 al 21 Marzo 2013 tra storici, giuristi, sociologi e politologi.

Gli autori si propongono, attraverso il collegamento di ricerche storiche, giuridiche e sociologiche, di individuare nuove prospettive per ripensare il diritto e la governance mondiale, andando oltre lo Stato. Gli ordinamenti giuridici vanno spesso oltre gli stessi confini statali, e da sempre hanno formato comunità giuridiche sia interne allo stato sia sovrastatali. In particolare nell'ambito di un tale approccio storico si può mostrare che i vicoli ciechi della politica economica, sociale e del diritto sono una conseguenza dell'identificazione di diritto e Stato Nazionale.

La globalizzazione in atto dal solo punto di vista economico e la grave crisi finanziaria del 2008 hanno fortemente indebolito la capacità di gestire a livello del singolo stato fenomeni economici e sociali che si palesano di complessità mondiale. Si è di fronte al paradosso per cui si tenta di fronteggiare un mercato finanziario sovranazionale con le armi spuntate degli ordinamenti giuridici nazionali e dei singoli stati.

Il paradosso segnalato si riverbera sulla concezione post-moderna del potere e sulla dialettica in essa cristallizzatasi del rapporto tra governanti e governati. Lo stesso fondamento popolare della «sovranità» viene messo in discussione, utilizzando la lente deformante del potere statale per risolvere problemi sovranazionali.

Il progetto intende desedimentare la costruzione romana di *ius*, di *res publica* e di *imperium* dalle incrostazioni stataliste del potere e dalla sua configurazione necessariamente impiantata a livello spaziale su territorio e confini. Ciò al fine di permetterne una adeguata valorizzazione per un superamento critico della rigida prospettiva del potere statale (o superstatale) quale unica struttura giuridica idonea ad affrontare il problema attuale dell'indebolimento di un potere dei popoli rispetto al potere statale dei governi nazionali. A questo vanno ricondotti anche i termini dell'attuale dibattito sulla democrazia.

Peraltro ci si può chiedere, di fronte a tale idea di impero, quale potrà essere la sorte dello Stato moderno costruito a partire dalla pace di Westfalia e sviluppatosi su una definita dimensione territoriale e consolidatosi sul piano del potere, della sovranità e dell'apparato burocratico dopo la Rivoluzione francese. È lo Stato una costruzione storica destinata ad estinguersi? O invece subisce soltanto un processo di trasformazione assumendo nuove funzioni e in parte modificando le precedenti? Il problema dello Stato è strettamente connesso ai processi di globalizzazione e alla concezione di una più complessa struttura dell'ordine giuridico e politico. Così come è oggi, la posizione dello Stato è ambigua: per un verso esso sostiene e stimola questi processi, per l'altro costituisce rispetto ad essi, un ostacolo insormontabile.

Tali problematiche si intersecano con la questione del rapporto tra una *civitas* interetnica, multiculturale e con vocazione universale e la cittadinanza nei singoli stati. Il concetto di *imperium* in rapporto con il concetto di *civitas* nel diritto romano dimostrano una capacità inclusiva dei diversi popoli e territori mano a mano annessi sotto l'*imperium romanum*. Al contrario il concetto statale di cittadinanza esprime un modello esclusivo tendenzialmente incapace di gestire realtà interetniche e multiculturali. Il problema della cittadinanza statale non è superato nemmeno dal concetto europeo della «doppia cittadinanza» che in realtà riflette a livello europeo le problematiche dei singoli stati.

I temi trattati sono molteplici, ma tutti i contributi cercano di individuare, a partire da esempi storici o moderni, un ordinamento che superi lo stato e i suoi confini.

Tali contributi sono raccolti nella speranza di poter arricchire la discussione attuale e futura sul rapporto tra Stato e Diritto.



## Impero (romano) e stati

### 1. Concezione romana dell'impero

La concezione romana dell'impero, che troviamo precisata nella costituzione *Deo auctore* di Giustiniano I, viene espressa attraverso i concetti: *Deus, populus, urbs e orbis*. Fin dall'origine precristiana, nell'età di Augusto, secondo l'ideologia di Virgilio, l'impero è fondato sulla *pax deorum* e non ha confini di spazio e di tempo<sup>1</sup>. A ciò corrisponde la concezione classica, e poi anche giustiniana, dello *ius* come *ars boni et aequi*: «sistema del buono e dell'equo» (non «ordinamento effettivo»)².

La concezione romana continua in Oriente anche dopo il 1453 (conquista musulmana di Costantinopoli) soprattutto nella teoria della «Terza Roma» del monaco russo Filoteo di Pskov<sup>3</sup>; in Occidente nella teoria del «Quinto Impero» del gesuita lusitano Antonio Vieira<sup>4</sup>. Entrambe le teorie, l'una del XVII l'altra del XVII secolo, sono fondate sulla nascita di Gesù (Avvento) e il censimento di Augusto. Vedi *infra*, par. 3.

Fino al XVIII secolo la Cristianità ha conosciuto solo due Imperi: il Sacro Romano Impero e l'Impero Russo (si pensi alla «Diète» della «République européenne» nell'*Extrait du Projet de paix perpétuelle de Monsieur l'Abbé de Saint-Pierre* di Jean-Jacques Rousseau). Nel 1798 Francisco de Miranda, Generale della Repubblica Francese, già ospite dell'Impero Russo, Precursor dell'indipendenza ispano-americana, formulò un *Projet de Constitution pour les Colonies hispanoamericaines*: un «Empire» con a capo «un *Inca* sous le titre d'Empereur» (nei Progetti del 1801 e del 1808: «Empire américain» con a capo due *Incas* «nom venerable dans le pays»)⁵.

Le date epocali sono segnate in Occidente e in Oriente, rispettivamente: dalla rinuncia al titolo di Imperatore del Sacro Romano Impero da parte di Francesco d'Asburgo (1806) e dalla Rivoluzione russa del 1917.

### 2. Dalla filosofia statalista alla globalizzazione: contro la concezione romana

Il concetto giuridico romano di «impero» è opposto a quello moderno di «stato» in considerazione: a) degli elementi dello stato: sovranità statale, popolazione, territorio (contrapposti a *Deus, populus, orbis* dell'Impero); b) del loro fondamento: necessaria connessione, a partire dagli ultimi decenni del XVIII secolo, della sovranità dello stato con il «principio di effettività» (contrapposto al principio di *ius, Iustitia*).

Il concetto stesso di «Sacro Romano Impero» fu avversato dallo Hegel, che vi contrappose lo «Staat» (proprio del diritto borghese effettivo)⁶.

Quanto alla storiografia, l'assunzione della prospettiva statalista contribuisce a far sì che la data del 476 (quasi irrilevante per i contemporanei ma sottolineata

nell'età moderna dagli illuministi) assuma un rilievo epocale, su cui si basa la costruzione di una vera e propria ideologia borghese occidentale della «fine dell'Impero romano». Tale costruzione ideologica implica (o sottintende) una riduzione dell'Impero romano alla sola parte occidentale; a ciò è funzionale l'invenzione del concetto storiografico di «bizantino»: essa serve a rompere la continuità tra Roma e Nuova Roma (Costantinopoli) e a contrapporre due tradizioni religiose, giuridiche, politiche e culturali<sup>7</sup>. Si vorrebbe così cancellare la continuità romana dell'Impero d'Oriente, come *politeia ton Romaion*<sup>8</sup>: «il superstite e autentico Impero di Roma»<sup>9</sup>.

L'ideologia borghese della «fine dell'Impero romano» consegue risultati molteplici, tra i quali conviene menzionare: l'esaltazione degli Stati nazionali e la denigrazione dell'esperienza romana orientale. Per quanto riguarda i concetti l'operazione è ancora più profonda: la differenza tra «impero» e «stato» svanisce; l'Impero romano viene considerato esistente solo come «stato» (occidentale). Dopo il rifiuto è venuta la cancellazione dalla memoria<sup>10</sup>.

La trasformazione (o l'eliminazione) del concetto di «impero» è un aspetto, a mio avviso rilevantissimo, del fenomeno politico del XIX secolo che è stato definito «Neubildung und tektonische Verschiebung der Kaisertümer im Europa»<sup>11</sup>.

Nel XIX secolo (a partire dal 1804: Imperatore d'Austria contrapposto a *Empereur des Français*)<sup>12</sup> si ebbe in Occidente la proliferazione di sedicenti o cosiddetti «imperi», frutto anche del colonialismo. La conclusione di questo processo degenerativo si avrà nel secolo seguente, con apparente paradosso: Jean-Bedel Bokassa *Empereur de Centrafrique* (1976-1979).

Nel XX secolo il concetto nazionalsocialista di «Reich» razziale è il capovolgimento, per dir così, dell'antico concetto di «impero universale»; coerentemente Carl Schmitt rifiutava l'Impero romano (v. *infra*, par 3).

Oggi il concetto giuridico di «impero» sembra non resistere al volgare linguaggio politico e giornalistico. L'uso improprio della parola «impero» è dominante da quando improvvisamente (cioè dopo il 1991) è diminuito l'uso di «imperialismo» come termine tecnico<sup>13</sup>. La globalizzazione (fenomeno essenzialmente economico-finanziario e dell'informazione) trova nell'uso improprio, eufemistico, ambiguo di «impero» un utile strumento ideologico. Nel 2000 è stato pubblicato, in lingua inglese, un libro che promuove questa mistificazione terminologica, propria della globalizzazione<sup>14</sup>.

È invece corretto giuridicamente parlare di «imperialismo internazionale del denaro», usando l'espressione dei Pontefici romani del XX secolo (encicliche *Quadragesimo anno* e *Populorum progressio*)<sup>15</sup>.

Per una visione critica della globalizzazione si vedano gli interventi ai *Seminari internazionali di studi storici «Da Roma alla Terza Roma»* del 2004 e del 2006 (Campidoglio, Aula Giulio Cesare, in occasione del Natale di Roma) dell'Assessore alle Politiche Culturali del Comune di Roma, Gianni Borgna, e del Segretario del Pontificio Consiglio per i Migranti e gli Itineranti, Agostino Marchetto<sup>16</sup>.

### 3. Per una ricostruzione concettuale. Punti di vista cattolici e tedeschi

Dobbiamo non dimenticare che il 14 giugno 1815 la Santa Sede ha formulato una chiara protesta contro le conclusioni del Congresso di Vienna, quanto alla mancata «reintegrazione» del Sacro Romano Impero: «*Ipsum denique sacrum Imperium romanum, politicae unitatis centrum jure habitum, et religionis sanctitate consecratum, minime redintegratum*»<sup>17</sup>.

Nel XX secolo la Chiesa cattolica romana ha fatto chiara distinzione tra la «autorità pubblica universale», che il Concilio ecumenico Vaticano II auspica sia istituita, e le «attuali supreme istanze internazionali»: «[...] *Antequam vero haec optanda auctoritas institui possit, opus est ut hodierna suprema gremia internationalia studiis mediorum ad securitatem communem procurandam aptiorum acriter se dedident*» (costituzione *Gaudium et spes*, 82)<sup>18</sup>.

La ricostruzione concettuale deve muovere dalla terminologia (come «prima dogmatica giuridica»). Si dovrà tener conto della distinzione, nella lingua tedesca, tra *Kaisertum* e *Kaiserreich*; essa scinde gli aspetti personali e spaziali, ideali ed effettuali dell'Impero, tenuti invece insieme dalla parola latina *imperium*, che significa, fondamentalmente, «comando»<sup>19</sup>.

Si dovrà tener conto dell'intenzione, di Carl Schmitt, di introdurre il concetto di *Reich* nelle trattazioni di diritto internazionale «come un ente speciale», e della connessa precisazione terminologica: «*Reich, Imperium, Empire* non sono la stessa cosa e non sono introspektivamente paragonabili tra loro. Mentre *Imperium* ha spesso il significato di una formazione universalistica che comprende il mondo e l'umanità e che è quindi supernazionale (il che tuttavia non è sempre però necessario perché possono pure esistere uno accanto all'altro molti e svariati Imperi), il nostro *Reich* tedesco è essenzialmente nazionalistico e costituisce un ordinamento giuridico essenzialmente non universalistico, basato sulla norma fondamentale del rispetto di ciascun popolo»<sup>20</sup>.

In contrapposizione si deve ricordare, soprattutto, il teologo laico tedesco, antinazista, Theodor Haecker, che proprio negli anni '30 del secolo scorso interpretava la visione romana (virgiliana) dell'Impero: «Noi tutti viviamo infatti nell'*imperium romanum*, che non è morto. Noi tutti (vogliamo riconoscerlo o no, lo sappiamo o no) siamo ancora membri dell'*imperium romanum*»<sup>21</sup>. Significativo ora, nell'opera di Joseph Ratzinger, è il riferimento all'interpretazione di Virgilio data da Theodor Haecker, a proposito del «carattere d'Avvento delle culture precristiane»<sup>22</sup>.

In questa linea tradizionale possiamo vedere il pensiero di Giorgio La Pira: già negli scritti giovanili su *Mosca e Roma* (1922, in cui rifiutava il fascismo di Benito Mussolini) e sull'impero (Lettera a F. Rampolla del 14 agosto 1923), fino alle considerazioni su Nazioni Unite e Impero romano (a proposito di Costantino) degli anni '70: «Ecco perché Paolo VI parla all'ONU»<sup>23</sup>. Nella lettera a Paolo VI del 27 febbraio 1970 egli scrive: «A me pare che la Chiesa vincerà la sua grande battaglia odierna (anche interna) proprio all'Est ed al Sud: solo «attraverso i barbari» essa potrà ricomporre (per così dire) «l'impero romano in decadenza» e potrà ricom-

porre (per così dire) «il nuovo impero», «l'unità nuova dei popoli!»<sup>24</sup>. Nato a Pozzallo nel 1904, Giorgio La Pira studiò diritto romano: a Messina con Emilio Betti dall'anno accademico 1922-1923; nel 1927 a Vienna e a Monaco, frequentando le scuole di Wlassak e di Wenger. Egli fu professore di Diritto romano, costituente della Repubblica Italiana e Sindaco di Firenze<sup>25</sup>. Nel pensiero di Giorgio La Pira resta ferma la tradizionale centralità storico-giuridica e teologica dell'Avvento di Gesù e del censimento di Augusto; ne è un esempio una delle lettere alle Suore di Clausura: «E finisco, Madre Rev.da, dicendole questo: - Sa cosa abbiamo fatto ieri [IV Domenica dell'Avvento] nella nostra chiesa di Badia, alla S. Messa della Carità? Abbiamo detto un «*requiem aeternam*», sa per chi? *Per l'imperatore Augusto*: perché egli stabilì in pace l'impero romano [che adunava tutti i popoli, in certo senso, del mondo] e fece il censimento dei sudditi dell'impero: quel censimento che vide registrato nei registri dell'impero - con Maria e Giuseppe, a Betlemme - il figlio di Dio: Gesù, Signore Nostro [S. Luca II, 1 sgg.]»<sup>26</sup>.

#### 4. Riflessioni sulla bibliografia

A partire dalla prima presenza a Mosca (come rappresentante dell'Università di Sassari alla VI Conferenza generale della *Association Internationale des Universités*, 17-25 agosto 1975) ho considerato mio dovere «rivendicare» il concetto giuridico romano di impero<sup>27</sup>. Ciò ha ricevuto qualche attenzione da parte di filosofi, sociologi e storici in Germania<sup>28</sup>, Francia<sup>29</sup>, Italia<sup>30</sup>. Utili per un approfondimento da parte di giuristi restano alcuni scritti di Giorgio Lombardi<sup>31</sup>.

Il concetto giuridico di «impero» non è stato dimenticato in Brasile<sup>32</sup>, né in Russia (v. *infra*). A ben vedere, si tratta delle due «terre» della «cristianità» in cui è continuata, in vario modo, la tradizione imperiale.

Questo concetto costituisce la base delle iniziative, variamente patrocinate dal Comune di Roma, su «Roma-Brasilia Città della pace» e su «Rio Roma Americana» (il nome *Roma Americana* è dato dal grande giurista dell'Impero del Brasile José da Silva Lisboa)<sup>33</sup>.

Questo concetto costituisce la base dei *Seminari internazionali di studi storici «Da Roma alla Terza Roma»*, organizzati in Campidoglio dal 1981 per celebrare il Natale di Roma (con deliberazione unanime del Consiglio Comunale del 1983) dall'Università di Roma «La Sapienza» e dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, in collaborazione con l'Accademia delle Scienze dell'URSS (ora di Russia)<sup>34</sup>. È da segnalare la fondamentale partecipazione di studiosi germanici. In primo luogo ricordo, con gratitudine, il Presidente del Comitato promotore dei *Seminari Johannes Irmscher*, dell'Accademia delle Scienze della Repubblica Democratica Tedesca, morto a Roma il 23 maggio dell'anno 2000<sup>35</sup>. Si devono menzionare i numerosi contributi di Karl O. Freiherr von Aretin<sup>36</sup>, inoltre quelli di Hans Peter Benoehr<sup>37</sup>, Wilhelm Brauneder<sup>38</sup>, Rigobert Günther<sup>39</sup>, Notker Hammerstein<sup>40</sup>, Hans Hattenauer<sup>41</sup>, Gerhard Podskalsky S.J.<sup>42</sup>, Hans-Albert Steger<sup>43</sup>, Gisela Zahlhaas<sup>44</sup>, Michel Zumstein<sup>45</sup>. Ricordo inoltre la presenza in Campidoglio, nell'aprile 1996, del giurista