

## ESTUDIOS DOCTRINALES



## STRATIFICAZIONI DEL POTERE E CRESCITA DEL DIRITTO (DA AMALPHA ALL'OGGI)

Por **GIORGIO BERTI**\*/\*\*

1. INTRODUZIONE – REGOLE DELLA CONVIVENZA E POTESTÀ POLITICHE – L'INAPPAGATA RICERCA DELL'ORIGINE DEL DIRITTO – LA FACILE INTRODUZIONE DEI POTERI NELLA GIURIDICITÀ – FORME GIURIDICHE E LORO UTILIZZO AD OPERA DEL POTERE POLITICO.—2. LINGUAGGIO E RAPPORTO FORMA/SOSTANZA – FORZA E DEBOLEZZA DEL DIRITTO.—3. PRECETTO E SANZIONE – LE RECIPROCHE INFLUENZE DI SOSTANZA E FORMA – LA LEGITTIMAZIONE DEL POTERE POLITICO ATTRAVERSO IL LINGUAGGIO GIURIDICO – IL DIRITTO COME LEGITTIMATORE DELLA CONTINUITÀ POLITICA.—4. LA SUDDIVISIONE DELLA POTESTÀ PUBBLICA E DELLA SOVRANITÀ PRIMA E DOPO L'AVVENTO DEGLI STATI NAZIONALI – LA PLURALITÀ POLITICA MEDIOEVALE E LE VICENDE ECONOMICHE (LE TAVOLE DI AMALFI) – SIMBOLI E IMMAGINI DEL DIRITTO.—5. IL RIVESTIMENTO DEL POTERE POLITICO – SOVRANITÀ DEL POPOLO E STRATIFICAZIONE E DIVISIONE DEL POTERE POLITICO – L'AUSILIO DEL DIRITTO E DELLE FIGURE IN CUI QUESTO SI MANIFESTA – DIRITTO PRIVATO E SOCIETÀ ECONOMICA – AVANZARE DI UN NUOVO ORDINE MONDIALE – DIRITTI DELLE PERSONE E FONTI DEL DIRITTO – LA CITTADINANZA – RAPPORTO TRA TIPI DI STRATIFICAZIONE DEI POTERI E FORME GIURIDICHE DI GARANZIA DEI DIRITTI – LA SOVRANITÀ NAZIONALE E L'ASTRATTIZZAZIONE DELL'ORDINE GIURIDICO – LE FUNZIONI DELLO STATO – GARANZIE DEL CITTADINO E INCIDENZA DELLE LEGGI RIVOLTE ALL'AMMINISTRAZIONE.—6. LA PRESSIONE DELL'ECONOMIA E DEI MERCATI SULLA POLITICA – LA CRESCITA DEL DIRITTO OLTRE LA TRADIZIONALE SEPARAZIONE PRIVATO/PUBBLICO – EFFETTI SULL'ORDINAMENTO E SULLE FIGURE DEL SISTEMA.

---

\* Catedrático de Derecho administrativo y, más tarde, de Derecho constitucional en la Universidad Católica del Sagrado Corazón de Milán. Con anterioridad ha enseñado en las Universidades de Ferrara, Venecia, Módena, Padua y Florencia. Director de la Revista *JUS*, editada por la Universidad Católica, como también de la colección «Diritto e Istituzioni» de la Editorial CEDAM de Padua. Presidente del Centro de investigación sobre las Administraciones públicas «V. Bachelet» adscrito a la Luiss (Universidad Libre Internacional de Estudios Sociales) de Roma.

\*\* Questo testo è stato pensato in occasione della partecipazione dell'A. alle celebrazioni del Capodanno Bizantino, 1/9/2004, ed all'investitura del «Duca di Amalfi – Maestro del diritto 2004».

1. INTRODUZIONE – REGOLE DELLA CONVIVENZA E POTESTÀ POLITICHE – L'INAPPAGATA RICERCA DELL'ORIGINE DEL DIRITTO – LA FACILE INTROMISSIONE DEI POTERI NELLA GIURIDICITÀ – FORME GIURIDICHE E LORO UTILIZZO AD OPERA DEL POTERE POLITICO

Ogni volta che si affronta un tema o un problema relativo al formarsi del diritto come disciplina dei rapporti tra uomini, è giocoforza risalire alla sorgente delle regole che si pensa fossero applicate o dovessero applicarsi nel passato per dare visibilità, tenuta, cogenza e sanzione a tali rapporti. Ciò fa parte dell'ordine delle cose, espresso o sotterraneo che esso sia: non se ne può comunque prescindere.

In termini più moderni, l'andare alla ricerca della sorgente delle regole significa non soltanto individuare il soggetto o i soggetti ai quali queste regole vengono variamente riferite, ma compiere in ogni caso un difficile processo conoscitivo e forse anche creativo, sia per dover accertare delle connessioni tra più ordini di creazione delle regole, sia per dover fare uso di un linguaggio che prende evidenza, e si può appunto impiegare, nel momento stesso della bisogna. Aleggja insomma, in questa ricerca, un certo pragmatismo, vale a dire un criterio di identificazione dello strumento che si impiega nel momento stesso in cui esso deve soccorrere a quanto si sta compiendo. Ciò dipende anche dall'occasione nella quale il problema si pone.

La coesistenza e l'ineliminabile bisticcio di potestà politiche e di diritto (come complesso di regole per la convivenza) si incontrano in ogni tempo storico e in modo particolare nei momenti nei quali si avverte con maggiore intensità il verificarsi di trasformazioni, l'emergere di situazioni che appaiono nuove, anche se è facile scoprirne la ricorrenza e i ritorni nelle più disparate evenienze storiche.

La disputa intorno alla matrice umana o soprannaturale delle regole della convivenza sociale contiene il quesito se il diritto si faccia da sé o debba essere in certo modo confezionato all'esterno di un popolo o di una società, per poter essere poi applicato secondo norme ulteriori che attendono in questo caso proprio all'applicazione. Scavando ancora, si trova subito il problema del rapporto tra chi scrive la regola e chi ne dirige o ne compie l'applicazione ai casi della vita. E così si parte da un problema massimo che è l'origine del diritto per giungere rapidamente ad un altro interrogativo generale e forse assoluto: accanto al diritto occorre sempre un'organizzazione che lo contenga e in qualche modo lo animi; oppure il diritto, comunque venga imposto, si applica da se stesso sfruttando gli interessi reali della persona, le convenienze, le opportunità e anche i vantaggi dell'applicare o del contrastare le regole?

Dall'ordine, il diritto può scadere anche in un quadro che raccoglie modi disordinati del rapportarsi gli uomini l'uno all'altro. La storia contie-

ne tutto e spesso dimostra che azioni originate male si concludono in atti di pacificazione o di accordo o di consenso, e si rimane sorpresi ed anche smarriti. Il diritto insomma, da qualunque parte lo si prenda o in qualsiasi direzione lo si ponga, non toglie di mezzo l'incertezza, né elimina il dubbio sulla sorte di un dato popolo o di una serie di attività o forse di convivenza e di reciproca sopportazione. Pur in tutto ciò, il diritto aiuta a vivere, ed è quindi il frutto di un bisogno universale e si confonde con la necessità che è implicita nel dover stare insieme anche quando ci si combatte o l'uno rifiuta l'altro.

Questo quadro di perplessità e di ansie si è affacciato alla mia mente, quando mi è venuto spontaneo confrontare il tempo del ducato di Amalfi, delle repubbliche marinare, dell'impero, della chiesa, dei comuni, dei feudi, e via dicendo con il tempo di oggi, dove si incontrano ancora gli stati territoriali o nazionali e però insieme con questi abbozzi o esperienze iniziali di nuove composizioni politiche o economiche e quindi di nuove composizioni di società, di politica, di economia e di diritto.

La doppiezza delle cose mondane si riflette anche nei grandi rapporti tra chi, esercitando il potere, impone la propria volontà agli altri e chi pretende invece di essere libero; il che vuol dire di essere rispettato nelle proprie scelte di vita. Innumerevoli sono le applicazioni o le esperienze a cui questa divisione fondamentale sembra dare vita. Lo stesso diritto ne è intaccato: infatti, potremmo ridurre tutta l'esperienza ad una grande relazione tra ciò che si chiama sostanza e ciò che si chiama forma, tra i contenuti dell'agire e l'apparenza dell'agire e del fare: in realtà qui ha sede una specie di fucina dei reciproci inganni o del gioco dei simboli. La forma o l'apparenza diviene molto spesso la faccia abbellita dell'inganno e del torto che essa copre. Per esempio, la libertà di talune organizzazioni, non appena si esercita nello stabilire rapporti con altre organizzazioni o con altre persone, indossa spesso la maschera del potere. In nome della propria capacità o della propria libertà si esercita così il proprio diritto in forma di potestà o di potere. Si tende insomma a riprodurre continuamente il rapporto fra la difesa di se stessi e la pretesa, spesso armata, nei confronti degli altri.

Lungo questo asse scorre la storia dei popoli: la separazione dei poteri all'interno dello stato nazionale è la riedizione dei rapporti tra le classi sociali, tra i ceti e le corporazioni all'interno di una società e prefigura in astratto i diversi atteggiamenti concreti del potere verso i singoli. La separazione tra l'impero e un principato minore oppure un ducato o un municipio si trasforma, quando deve fare i conti con la sovranità moderna, in un rapporto, interiore allo Stato, tra il monarca nella cui figura si raccoglie il passato, i rappresentanti del popolo, gli uffici occupati dalle burocrazie professionali, tutti coloro che, insomma, esprimono i mille volti del tempo presente.

Dico questo, anche perché non si può fare a meno di accorciare le distanze tra i tempi e le immagini offerte da pratiche e da esperienze appa-

rentemente tanto lontane e differenti tra loro, se si vuole operare qualche confronto sensato.

Se dovessimo fare un paragone tra le organizzazioni politiche dell'antichità medioevale e quelle dello stato nazionale o territoriale, nel quale ci troviamo ancora immersi, pur proteso, come esso è, a processi di internazionalizzazione o di nuove associazioni e rapporti di tipo globale, ci troveremmo ad osservare che il diritto, indipendentemente dalle forze che lo producono o lo impongono, è sempre stato chiamato a regolare, e quindi a limitare, le potestà dei detentori della forza politica: non è difficile rendersi conto del gioco molto spesso sottile e pur complesso con il quale politica e diritto si sono affrontati lungo la storia dei popoli.

Il fatto stesso che i detentori del potere politico abbiano in qualche modo adottato forme giuridiche per esprimere la propria forza nei confronti della società, e quindi per accreditarsi verso il popolo e nei confronti dei singoli, è il segno più visibile di una relazione necessaria ed ineludibile e destinata a non concludersi se non temporaneamente, e con le modalità e i linguaggi adatti nei singoli momenti della storia, nelle occasioni prodotte dai fattori più vari, interni od esterni al singolo Stato, al singolo principato, al monarca oppure alle stesse assemblee di notabili o di rappresentanti.

## 2. LINGUAGGIO E RAPPORTO FORMA/SOSTANZA – FORZA E DEBOLEZZA DEL DIRITTO

A proposito del rapporto *forma-sostanza* che attiene al linguaggio, ma anche alle modalità di imbrigliamento della forza politica, si potrebbe pensare che il rapporto stesso serva comunque da chiave di lettura della varietà e variabilità delle relazioni tra assetto politico e assetto sociale.

Il potere politico lo si vede per lo più come l'effetto dell'affermarsi di una struttura di comando accettata per principio, perché ritenuta necessaria alla convivenza pacifica. E per quanto si cerchi di domandarsi in quali occasioni o circostanze e in quali modi questa struttura prenda consistenza e immagine, non si riesce mai a individuare la cellula o il germe che tale forza o tale assetto fa crescere di fronte all'insieme sociale.

Del diritto invece, simbolo della razionalità della convivenza, si è sempre cercata la radice, il fattore che ne fa scattare l'uscita allo scoperto e i processi produttivi. Diritto naturale, diritto umano — sociale, diritto positivo, diritto positivo — pragmatico, e via dicendo, sono tutte formule o espressioni nelle quali si compendiano, molto più nel pensiero di giuristi che nella prassi, i fenomeni di crescita del diritto, come ordine razionale. Ebbene, nonostante che il diritto, come insieme di regole tra loro ordinate, sia frutto del pensiero razionale, della consapevolezza dell'essere ciascuno uomo in rapporto con gli altri; nonostante che il diritto debba apparire,

proprio per questo, legittimato dalle ragioni stesse del suo nascere e del suo crescere, esso ha una debolezza intrinseca e la storia dimostra in mille modi che il potere politico è sempre riuscito ad approfittare di certi punti di debolezza dell'orditura giuridica per farsene a sua volta appannaggio, garanzia, oppure addirittura elemento di legittimazione, o peggio ancora di rafforzamento. Le difficoltà del confronto tra politica e diritto, che pur si attraggono, dipendono in gran parte proprio dalla necessità di dare sembianze visibili alla politica attraverso il diritto, e dal fatto che, mentre l'attività politica non ha origini razionali, il diritto si alimenta di razionalità, e la trasmette all'insieme.

La figurazione del diritto, solitamente diviso tra precetto e sanzione, tra forma e sostanza, tra atto e processo offre perciò stesso l'elemento o l'insieme degli elementi che rendono il diritto stesso adatto a farsi raggiungere, captare e usare ad opera dei detentori del potere. In altri termini, è la stessa natura del diritto a prefigurare delle subordinazioni, dei condizionamenti, delle occasioni di approfittamento, come se esso rappresentasse, pur in un fallace superamento, la contraddizione più vera e più profonda che serpeggia nella società e in mezzo agli uomini: il darsi un ordine e il subire la volontà di un capo. Dove dunque la libertà dell'uomo? Se il diritto è ordine ma è anche subordinazione, se è autentica produzione della società, ma anche frutto dell'imposizione, dove mai si troverà la protezione e la sicurezza della libertà umana? E' debole il diritto od è troppo forte e refrattaria la politica?

### 3. PRECETTO E SANZIONE – LE RECIPROCHE INFLUENZE DI SOSTANZA E FORMA – LA LEGITTIMAZIONE DEL POTERE POLITICO ATTRAVERSO IL LINGUAGGIO GIURIDICO – IL DIRITTO COME LEGITTIMATORE DELLA CONTINUITÀ POLITICA

Ma lasciamo da parte questi pur fondamentali interrogativi e cerchiamo di cogliere gli aspetti più visibili del difficile rapporto tra politica e diritto, usando ovviamente il linguaggio e le voci del diritto e quindi della normatività.

*Precetto e sanzione.* Questi due aspetti della norma giuridica si sovrappongono e si disgiungono e si misurano tra loro in modi differenti, correlati al gioco sempre vivo tra la decisione politica e la spontaneità sociale. Più è forte ed evidente la motivazione sociale di una norma, più visibile e necessario è il momento della sanzione, affinché la stessa norma esprima il suo peso e la sua presenza nei confronti dei singoli.

Quando la norma è invece imposta dall'esterno e quindi da un apparato politico, il precetto tende a trarre a sé e quasi a somatizzare la sanzione, così che esso sembra prevalere, essendo la sanzione già assicurata

dal produttore della disposizione, dei suoi apparati di organizzazione e di coazione.

*Sostanza e forma.* Se il diritto, a fronte dell'affermazione sociale di esso, si identifica nei processi di formulazione e di imposizione della norma, se ne può avere l'ingannevole impressione che la norma giuridica sia un involucro nel quale si possono immettere i contenuti più vari, e che anzi una stessa disposizione accetti mutamenti, trasformazioni, ecc.

In realtà è il processo il motore della formazione della norma, ma anche lo strumento di affermazione e di controllo del contenuto della stessa. Come è stato dimostrato dall'esperienza, oltreché dalla dottrina (ad es., in Austria e negli Stati Uniti d'America), la processualità o il giusto processo è il presidio della sicurezza di vita e di efficacia di una norma giuridica che non valga solo per la forza incontrollata di colui che la produce e la impone. Il potere politico si serve della forma giuridica in modi del tutto particolari e adatti a sé: esso crea e impone la figura giuridica che gli pare adatta alla manifestazione della propria deliberazione politica.

Nonostante le più varie affermazioni (fin dal diritto romano) della separazione tra diritto pubblico e diritto privato, si afferma l'unità dell'ordine giuridico. Anche questa unità peraltro è soggiogata assai spesso dal potere politico che se ne giova per rafforzare gli esiti talora nefasti delle sue decisioni. Il diritto positivo ha conquistato nei secoli questa capacità: di rafforzare cioè il potere politico nel momento stesso in cui se ne dichiara limite, e cioè segno di conciliazione tra politica e società, dalla quale dovrebbe scaturire la sicurezza della libertà dei singoli e dell'intero gruppo sociale.

Nello stesso tempo, il fatto che il potere politico adotti forme giuridiche ne dimostra un punto di grave debolezza. Il piegarsi al linguaggio giuridico significa infatti manifestare l'esigenza di una legittimazione e del permanere della stessa attraverso appunto l'uso del linguaggio che diviene alla fine la vera limitazione dell'arbitrio.

Un gioco, dunque, semplice e complesso allo stesso tempo, e talora perverso perché ingannevole o subdolo. Potrebbe sembrare addirittura l'autoinganno di una parte adottato per ingannare anche l'altra parte.

La forma, che è processo ed è linguaggio allo stesso tempo, presenta dunque due utilità: la prima è di rendere facilmente percepibili le dichiarazioni e le imposizioni, rendendole esteriormente uguali l'una all'altra, nonostante la diversità dei contenuti e spesso nonostante il diverso impianto organizzativo che produce la norma del momento: ciò rende possibile e cioè logicamente accettabile l'abrogazione delle regole, la loro sostituzione e soprattutto la continuità del flusso regolatorio. Al medesimo tempo, proprio questo rende asservibile il diritto all'uso di chi se ne afferma produttore. Quindi la forma allo stesso tempo limita e libera sostanze diverse e cioè volontà e arbitrii differenti.

Il potere politico cerca sempre la legittimità della continuità anche quando si prefigge trasformazioni o addirittura stravolgimenti delle regole imposte alla società, magari in nome di una ideologia rivoluzionaria. E qui probabilmente è il fondo del mistero che rende uguali all'apparenza volontà ed effetti profondamente diseguali; variabilità e continuità.

4. LA SUDDIVISIONE DELLA POTESTÀ PUBBLICA E DELLA SOVRANITÀ PRIMA E DOPO L'AVVENTO DEGLI STATI NAZIONALI – LA PLURALITÀ POLITICA MEDIOEVALE E LE VICENDE ECONOMICHE (LE TAVOLE DI AMALFI) – SIMBOLI E IMMAGINI DEL DIRITTO

Ma ora veniamo a considerare i modi con i quali il potere politico ha via via determinato e configurato le forme di esternazioni della propria volontà in quanto rivolta alla società per farla aderire a se stesso e garantirne l'efficienza e la sopravvivenza.

Se volessimo disegnare le distanti vicende della politica e del diritto dell'antichità medievale agli stati territoriali nazionali e all'odierno processo di economizzazione dei rapporti tra le molteplici società e le persone viventi all'interno delle stesse, ci troveremo di fronte a passaggi obbligati. Ovviamente, procediamo per grandi linee e certamente ne sconteremo i difetti e gli errori.

La prima grande separazione da porre in evidenza è data, a mio modo di vedere, tra tutte le concezioni e le definizioni formate ed espresse prima dell'avvento degli stati nazionali e quelle maturatesi in seguito all'affermarsi di queste organizzazioni statali. Ed infatti, mentre nel passato più lontano la potestà pubblica era suddivisa e mancava comunque di un preciso ordine di soggetti e relativi rapporti, onde la relazione con il diritto appariva varia e meno definibile, con l'avvento degli stati nazionali è avvenuta una sorta di interiorizzazione in essi dei rapporti tra politica e diritto, articolata secondo quella separazione fra il diritto pubblico e il diritto privato (o civile o comune), che ha dominato, pur tra rivoluzioni e grandi trasformazioni, l'esperienza successiva.

Lo stato sovrano, esente da primati di chiesa e di impero, superiore non riconoscens, riconduceva al suo interno, nella rete della sua organizzazione, tutti i rapporti di forza e di diritto, tra se stesso come espressione della potestà politica, la società e gli individui e la loro libertà. Indipendentemente dalle vicende belliche e politiche che hanno punteggiato lo sviluppo degli stati nazionali, tutti hanno in qualche modo prodotto e via via sviluppato un processo di esasperazione della positività del diritto, e cioè delle regole per i sudditi ma anche delle regole tra i sudditi (codificazioni). Con ciò essi non hanno negato il diritto naturale o il diritto di matrice sociale o economica, ma hanno subordinato l'efficacia di regole

della ragione, di derivazione soprannaturale o sociale (anche se di antica origine), ad una sorta di processo di ammissione e di rivitalizzazione attraverso il comando positivo del monarca e delle autorità ufficialmente competenti a produrre diritto. In effetti, come ricorda *N. Luhmann*, il diritto positivo, attraverso la forma, attribuisce validità giuridica e legittimità ad un contenuto qualsiasi, e ciò è frutto di decisioni prese in un processo decisionale continuo e cioè nella dinamica di un ordinamento istituzionale.

Prima di insistere su questa fase centrale del grande processo storico, è opportuno però riandare brevemente ai tempi medioevali, e dei feudi, dei ducati, dei principati e dei comuni: è da notare subito che quest'epoca è caratterizzata dalla varietà di origine e di conformazione dei soggetti politici e dalla loro convivenza talvolta anche in spazi limitati.

Questa pluralità politica ha custodito anzitutto la non definizione del rapporto tra la politica e la potenza economica, tra il signore della politica e il signore del feudo o della proprietà della terra. Non si celebrava insomma, né si riconosceva il primato della politica sull'economia, il che ha lasciato aperto l'uscio alla conservazione e alla riproduzione, nonché all'adattamento di regole consuetudinarie legate all'esperienza economica della produzione e dei commerci, dotate dell'intrinseca capacità di estendere la propria efficacia ben al di là dell'ambiente sociale dal quale erano scaturite.

Viene da pensare proprio alle *Tavole di Amalfi* che hanno per lungo tempo regolato il commercio nelle aree mediterranee, la vita e i rapporti marinareschi, facendosi osservare proprio perché rispecchiavano la vita in questi ambiti, come se chi rispettava le regole ne fosse anche l'autore.

E questo è il grande mistero del diritto consuetudinario e in fin dei conti del diritto di origine sociale. Il merito di Amalfi a questo riguardo fu allora l'aver diffuso queste regole ed averle presentate in modo che venissero osservate quasi per un obbligo naturale.

Aggiungerei che è proprio in queste evenienze che il diritto esprime non tanto la cogenza quanto la sua profonda ragione d'essere come regolatore di vita pratica, come coerenza tra regola e comportamenti pratici, come razionalità dell'agire umano e come espressione scientifica di questa stessa razionalità.

Probabilmente il piccolo stato amalfitano fungeva anche da immagine o simbolo ovvero come controfigura politica di un ordine giuridico che viveva anche senza essere visibilmente e processualmente alimentato dai detentori del potere politico.

La vigenza delle regole ha bisogno di una figura o di un complesso di figure alle quali possono venire riferite: immagini, dunque, ma anche processi di autoconvincimento o di autobbligazione. Occorre far uscire dal proprio circuito e ripresentarlo come frutto alieno ciò che serve alla convi-

venza delle persone e ai rapporti fra esse. Sotto questo profilo allora si può aggiungere che la politica trova conferma della sua ragione d'essere proprio nel comportamento sociale, nel bisogno degli uomini di rispecchiare le loro relazioni in espressioni simboliche.

5. IL RIVESTIMENTO DEL POTERE POLITICO – SOVRANITÀ DEL POPOLO E STRATIFICAZIONE E DIVISIONE DEL POTERE POLITICO – L'AUSILIO DEL DIRITTO E DELLE FIGURE IN CUI QUESTO SI MANIFESTA – DIRITTO PRIVATO E SOCIETÀ ECONOMICA – AVANZARE DI UN NUOVO ORDINE MONDIALE – DIRITTI DELLE PERSONE E FONTI DEL DIRITTO – LA CITTADINANZA – RAPPORTO TRA TIPI DI STRATIFICAZIONE DEI POTERI E FORME GIURIDICHE DI GARANZIA DEI DIRITTI – LA SOVRANITÀ NAZIONALE E L'ASTRATTIZZAZIONE DELL'ORDINE GIURIDICO – LE FUNZIONI DELLO STATO – GARANZIE DEL CITTADINO E INCIDENZA DELLE LEGGI RIVOLTE ALL'AMMINISTRAZIONE

Al di là di ciò dovremmo considerare un'altra serie di concetti e di connessioni concettuali. Mi riferisco in particolare al problema della qualità che noi vogliamo riconoscere nel potere politico, perché esso non distrugga la nostra libertà e si eserciti anzi per alimentare le relazioni tra gli uomini in modo che queste non diventino fonte di disordine, di sopraffazione o di negazione. Se il potere chiede al diritto una veste degna dal suo presentarsi al cospetto dei cittadini, questi ultimi a loro volta vogliono che il diritto stia dalla loro parte e li difenda dalle aggressioni del potere: compare allora ai nostri occhi un'altra immagine del diritto che è di mediazione o di sovrapposizione dell'una immagine e dell'altra reciprocamente, o se si vuole come attrazione tra forma, politica (voce del potere) e sostanza sociale ed economica (voce della società).

Nei ducati, nei principati, nei feudi e nei comuni avvenivano confronti, colloqui, riferimenti che rimandavano a loro volta a una potenza forse nominale o formale, quale l'impero o l'organizzazione ecclesiastica: anche questa è una divisione che bene o male ha consentito lo stabilizzarsi della vita sociale.

A questo proposito si può effettivamente discorrere di *stratificazione del potere o dei poteri*: il potere si divide cioè non in ragione di classi di comandi o espressioni di se stesso come potrebbe essere il fare le leggi, il governare, l'amministrare, l'impartire la giustizia, ma in virtù di coesistenza e talora di sovrapposizione di organismi o figure della più varia specie: la nobiltà, il clero, il popolo; oppure il feudatario, il duca, i comites, il comune, senza che i ruoli di queste entità fossero prefigurati o in qualche modo precostituiti, ma dovessero essere di volta in volta sperimentati e quindi cercati e talora aggiustati.

Non è detto, in altri termini, che l'ordine giuridico in cui il potere si rispecchia, debba essere fisso, uguale a se stesso nelle sue dinamiche e nelle figure rappresentative di queste dinamiche.

La sovranità popolare, tra l'altro, è stata ben chiamata in causa nel medioevo, affermata e cercata, ma non nelle figurazioni che ai nostri occhi sembrano necessarie, ma nei modi più diversi, purché appunto se ne potesse affermare la ricorrenza in concreto e da un punto di vista che già può dirsi costituzionale.

I modi di definizione formale della sovranità sono i più vari, e non si può dire che l'uno la rappresenti meglio dell'altro, giacché tutto dipende dalle vicende reali: è il linguaggio che si adegua a ciò che avviene.

Se da Amalfi ci spostiamo a Venezia ed osserviamo i rapporti tra la città lagunare e la terraferma, possiamo ricordare il *Consilium principis* di Scipione Maffei, per renderci conto di come questo illustre personaggio delineava la forma della rappresentanza per renderla adatta a rendere partecipi i popoli di terraferma alla potestà della repubblica veneta esercitata dal governo di Venezia. L'aspirazione dei popoli a partecipare ai governi non è stata di norma conculcata, ma riconosciuta attraverso formule, queste sì rappresentative di precisi interessi, che ne delineavano le possibilità di accoglienza e la realizzazione.

Un grande limite sostanziale alle esasperazioni politiche fu invece il diritto privato: questo non fu mai negato, anche se troppo spesso si tentò in vario modo di ucciderne la spontaneità e di farlo dipendere dalla volontà del principe.

In realtà il diritto privato esprime la società economica, ed è questa che si contrappone alla società politica e le impedisce comunque di sovrapporsi, per giochi di potere, ai commerci, agli scambi, alla difesa della proprietà, alla libertà dell'iniziativa, all'impresa. Affinché si giunga a modificare il regime proprietario o dell'economia, occorre che si imponga una tale alleanza tra la società e la politica, che possa dirsi accettata dalla società stessa la sostituzione dell'autonomia privata con l'autorità pubblica e che, per esempio, l'espropriazione forzata sostituisca la compravendita.

Ma ciò che mi preme affermare è che lo stratificarsi dei poteri, la loro convivenza, sia pure su piani diversi e con differenti modalità di presa e di disciplina, può lasciare spazio alle libertà e ai diritti delle persone allo stesso modo che questo può invece essere limitato e ridotto da una separazione formale dei poteri all'interno di uno stato nazionale, territoriale, di diritto, ecc.

La stratificazione del potere impedisce per vero quell'ordine gerarchico delle fonti del diritto, vale a dire quell'ordine della produzione giuridica che, secondo gli illuministi francesi, dovrebbe assicurare la libertà dei cittadini. Occorre però che ci sia stratificazione e quindi pluralità.

Oggi si sta tornando ad una scena mondiale, nella quale i poteri politici si sono portati fuori dallo spazio della sovranità territoriale e sembra rinascere il grande gioco di economia e politica su scala globale, e i poteri degli stati vengono a subire il limite della pluralità dei poteri e delle politiche, dall'ordine internazionale, a quello sopranazionale, alle organizzazioni federali e regionali, comunali, sociali e comunitarie delle più varie specie.

Non si può dunque presentare ancora la sovranità territoriale e la connessa politica degli stati come il punto di riferimento e di confronto delle libertà e dei diritti dei cittadini. Anzi, *la cittadinanza* ha assunto le specie di una sudditanza cangiante, non destinata a modificarsi, ma ad assumere valenze in ragione delle diverse aree economiche, commerciali e della comunicazione nelle quali ciascuno di noi finisce per ricadere, venendone preso, condizionato e talora costretto e diminuito nelle sue stesse chances di attività o solo di presenza nel mondo.

La profonda alterazione dello status di cittadino la si riscontra del resto proprio nella pluralizzazione delle cittadinanze e quindi dell'intimo rapporto tra la garanzia delle libertà e l'identità nazionale, nonché nella disordinata pluralizzazione delle fonti di produzione del diritto.

Nel medioevo, le stratificazioni dei poteri politici doppiavano almeno in parte le stratificazioni sociali (nobiltà, borghesia di campagna e di città, popolo), talvolta commiste con figure istituzionali, come i comuni. Era perciò facile e si direbbe quasi naturale l'entrata in lizza, come fattore di congiunzione, ma anche di diversificazione e come fucina di rapporti, del *diritto privato*. Le regole della convivenza erano efficaci non tanto per l'espressione formale che assumevano, quanto per il loro riferimento alle classi e ai gruppi sociali. Basterebbe pensare alla trasformazione che si verificò, anche in Amalfi, della carica pubblica dei prefetti e dei duchi o dogi in una sorta di monarchia ereditaria, con un escamotage degno di considerazione: il vice duca era il figlio del duca, e così prendeva il posto del padre in via successoria. Negli stati nazionali della sovranità moderna e contemporanea, specie là dove più sentito e più forte fin dall'inizio era l'assillo democratico come in Inghilterra, si impose una filière politica che distaccò mano a mano le strutture giuridiche dei poteri da quelle strettamente private.

Si riscontra quindi una simpatia originaria e naturale fra i tipi di stratificazione dei poteri e le forme giuridiche di garanzia.

In genere, i detentori del potere miravano a garantire se stessi nei confronti degli altri poteri con essi coesistenti, e non, al contrario, a limitarsi ciascuno in confronto agli altri: l'effetto limitativo che pur ne scaturiva andava a beneficio dei sudditi, quasi come briciole residue dopo il grande banchetto.

Molto di tutto ciò si ritrovò nelle orditure degli stati nazionali, e

quindi nella sovranità artefatta degli stati usciti dall'esperienza post-medioevale.

Lo stato sovrano nazionale, nel proclamarsene fonte suprema ed esclusiva, ha astrattizzato l'ordine giuridico attraverso istituti, regole e rispettive qualificazioni e posizioni all'interno di esso.

Il processo di astrattizzazione ha a sua volta consentito una più imponente rete di protezione dello stesso potere nei confronti delle pretese dei cittadini. Basti pensare che il processo astrattivo ha coinvolto l'intera forma — Stato, sia sotto il profilo soggettivo che sotto il profilo oggettivo o dell'attività. Lo Stato sovrano di diritto e liberale ha in un certo senso esasperato questo processo di allontanamento delle figure portanti dell'edificio statale dalla realtà della vita quotidiana. Ogni fatto od ogni azione doveva e deve essere diretta a soddisfare un interesse collettivo e tipizzarsi in ragione di esso.

A parte le motivazioni culturali di questo tipo di conoscenza e degli atteggiamenti, nonché delle realizzazioni che effettivamente ne seguirono, si direbbe che una così grande composizione logica delle figure e delle dinamiche statali resta nei limiti del diritto sino al punto in cui il diritto stesso non diventi un modo totale di esprimere la potenza dello Stato, non diventi cioè lo strumento più efficace per l'esercizio di questa potenza.

Ciò è tanto vero che la separazione delle funzioni dello Stato è divenuta in realtà molto presto mera separazione delle forme giuridiche, predisposte al fine di rendere le funzioni stesse riconoscibili tra loro come diverse nelle loro strutture e nei loro modi di apparire, per lasciare spazi a quel confronto fra le stesse dal quale la protezione delle libertà degli uomini avrebbe ricevuto in qualche modo garanzia.

Nei momenti di crisi politica dello stato di diritto, questa diversità formale non è però sufficiente a preservare i diritti dei cittadini. Anzi, si traduce facilmente in uno scollamento della forma dalla sostanza ed il potere politico riassume in sé un'autorità pressoché assoluta.

Ancora una volta si dimostra che, anche nelle cose pubbliche, un equilibrio fondamentale deve sempre reggere la relazione fra la forma e la sostanza, in modo che ad ogni forma continui a corrispondere la sostanza che partitamenente ad essa si addice. La legge insomma deve essere legge anche nei suoi caratteri di contenuto: è inutile puntare sull'immagine dello stato di diritto, se la legge assume un interesse reale o di pochi come proprio obiettivo e impone agli altri non una regola, ma il soddisfacimento di questo interesse.

Probabilmente, lo Stato di cui parliamo ha coltivato sin dall'inizio i suoi peccati e il suo processo di crisi. Né il costituzionalismo né le costituzioni hanno messo riparo a tutto ciò ed anzi proprio le costituzioni, affermando e garantendo dei valori sotto forma di principi, hanno forse as-

secondato lo scollamento di cui prima si è detto, certo nella convinzione che i principi di fondo da esse espressi garantissero e valorizzassero i diritti personali e sociali. Però, se, come da noi, il legislatore è stato fatto tramite necessario o indefettibile della garanzia costituzionale, nonostante le forme della specifica tutela costituzionale, il legislatore politico poteva prendere il sopravvento e alla fine anche far maturare i germi di un de-pauperamento delle difese e delle garanzie per i cittadini ad opera di un'azione troppo politicamente ispirata.

Vi sono nel nostro ordinamento positivo figure che fanno da spia del compromesso tra le difese del potere pubblico e le garanzie dei privati. Ad es., la «legittimità» è insieme espressione del primato del legislatore nei confronti dell'amministrazione e giustificazione giuridica della funzione amministrativa: si traduce poi in garanzia dei privati attraverso una propria trasformazione in chiave soggettiva che è l'interesse legittimo. Questo significa alla fine che il cittadino è garantito solo che venga rispettata la legge diretta all'amministrazione.

#### 6. LA PRESSIONE DELL'ECONOMIA E DEI MERCATI SULLA POLITICA – LA CRESCITA DEL DIRITTO OLTRE LA TRADIZIONALE SEPARAZIONE PRIVATO/PUBBLICO – EFFETTI SULL'ORDINAMENTO E SULLE FIGURE DEL SISTEMA

Tutto muta ed anche rapidamente: il panorama di oggi è ricco di bagliori economici ed è come se l'affacciarsi così largo e prepotente dell'economia abbia minato la sovranità politica, attraverso l'invenzione di formule e figure giuridiche che sarebbero state certamente respinte in un passato neppure lontano.

Come si è detto, i complessi di poteri e funzioni statali hanno voluto rappresentare, quasi come ne fossero la traduzione, le stratificazioni sociali ed economiche: nella legislazione, attraverso la rappresentanza generale avviene la composizione massima; nell'esecuzione, attraverso le burocrazie che sono quelle pubbliche ma anche imprenditoriali; nella giurisdizione, dove si raccolgono oltre i componenti ufficiali della magistratura, le classi e i ceti, in parte tra loro distinti, attraverso le diverse e spesso specializzate competenze dei giudici e la conformazione dei processi.

Ebbene, l'economia e la produzione, alleate dell'espansione dei mercati e nemiche invece delle barriere nazionali, favorite dalla comunicazione mondiale e dalle tecnologie e conquiste scientifiche, premono ora sulla politica e tendono a distruggerne gli aspetti di individualismo e di nazionalismo legato al territorio.

Il nazionalismo è infatti uno dei più significanti tratti distintivi delle società moderne. Esso, come è stato osservato da L. von Mises e da A.

Giddens, corrisponde alla sensibilità culturale della sovranità e va di pari passo con la coordinazione del potere amministrativo all'interno dei limiti dello Stato — Nazione. Certo, la Nazione è una comunità concettuale oppure immaginata (B. Anderson), dai fondamenti diversi, etico, linguistico, religioso o puramente storico. Secondo von Mises, la nazione è una comunità parlata o di parola, che M. Weber riteneva identificabile appunto nella relazione con la potenza politica. Ma proprio quell'unità quasi immaginaria e tuttavia politicamente voluta e imposta, aveva un suo punto debole: aggredita dallo sviluppo scientifico, economico e tecnologico, non avrebbe retto; lo stato nazionale non avrebbe potuto cioè serrare in eterno i suoi confini e questi erano in effetti facilmente perforabili dallo scambio di informazioni e di merci.

Come nel medioevo, la lotta fra il potere politico e l'economia torna così a generare incertezze, casualità, particolarità di relazioni e infine una riduzione sempre più evidente e marcata dell'autorità che si manifesta nel disordine delle fonti di produzione del diritto, nel sovrapporsi l'una all'altra, quasi indipendentemente dall'origine e dalla matrice di ciascuna categoria di esse, nella contrattualizzazione delle procedure, nella sostituzione della giustizia ufficiale con la giustizia messa in piedi o di volta in volta, o per gruppi di materie e di interessi dai contendenti (arbitrati, procedure ed autorità extragiudiziarie (ADR) negli Stati Uniti ed in Europa, ecc.).

Il fenomeno riguarda tutto il mondo occidentale: i riti dell'antico stato di diritto e del nazionalismo hanno ormai il sapore della ripetizione di maniera, come se la loro conservazione fosse macchina di legittimazione delle variabilità e degli adattamenti delle regole alle cose del momento. La laicità dello stato nazionale sovrano è insomma superata o avvolta da una laicità più spregiudicata e non più condizionata da regole fisse ed immutabili. L'attaccamento alla nazione e quindi all'elemento basilare dello stato di diritto convive con il ripudio del nazionalismo o con l'indifferenza ad esso.

Un localismo molto di comodo, che viene superficialmente presentato come federalismo o comunitarismo, si contrappone a grandi sogni federativi o globali che vorrebbero celebrare il ripudio dello stato nazionale, ma ne ripetono i modelli in certe figure ritenute ancora decisive, come la rappresentanza politica, la cittadinanza, sia pur moltiplicata, il rispetto formale delle vecchie prerogative dello stato nazionale fin dove tale rispetto non si traduca nella violazione delle regole dei nuovi grandi complessi sopranazionali. Si ripetono insomma, ai nostri occhi, solo apparentemente smalizzati, i giochi delle antiche dispute sulle prerogative dei principati, dei ducati, dei feudi, dell'impero e della chiesa ed è tutto un rinascere, non sempre attento e consapevole, e certamente su un piano globale, di antiche dispute come quelle che, con varie modalità, caratterizzavano o tormentavano la vita del ducato di Amalfi.

Il diritto cresce a modo suo: non è più il prodotto unico e fermo di una decisione politica adottata da un competente legislatore. Anche se ciò ancora avviene in via generale, possiamo dire che nessun corpo di leggi ha una vita assoluta, ma viene in un certo senso inciso e alterato da decisioni normative che, adottate dai più vari soggetti, si insinuano nel corpo della legge, e ne modificano o ne adattano il contenuto. Lo stesso legislatore politico del singolo stato sembra ormai aprire volentieri le porte a ingressi alieni: è come se il testo che esso approva fosse già costruito in modo tale da permettere o addirittura richiedere completamenti o adattamenti nel concreto e nell'occasionale.

Ciò che rileva maggiormente sul piano generale è che l'antica organizzazione, e mi riferisco soprattutto all'amministrazione o agli apparati esecutivi, si è sfaldata, e accanto a soggetti di origine formalmente pubblica, ne operano altri di natura privata oppure composti di pubblico e di privato. Non parlo invece della grande operazione decentrativa che nei disegni di una parte politica dovrebbe condurre ad esaltare i poteri dei soggetti regionali e comunali in confronto a quelli centrali dello Stato e degli enti nazionali.

Mi riferisco piuttosto a quella grande massa di servizi detti ancora pubblici, nel cui ambito agiscono soggetti privati o con capitali e partecipazioni miste, così costruiti in modo che vi sia mobilità di principio tra il richiamo al pubblico o l'abbandono al privato delle decisioni che attengono alla gestione del servizio. Mi riferisco inoltre alla sostituzione dell'*impresa-servizio all'organo-funzione*, così da far venire meno la certezza sull'ambito e sui contorni dell'organizzazione pubblica propriamente detta. L'erosione del potere statale sta proprio nella perdita di compattezza tra funzioni ed organizzazione, il che sta a dire che viene a mancare il supporto organizzativo necessario al riconoscimento dell'autorità statale e delle sue prerogative se non altro di totalità ed esclusività dei compiti di sicurezza e benessere della collettività.

Di conseguenza, il *diritto pubblico*, distinto dal diritto privato, perde la sua identità, perché questa ha *bisogno di esclusività del proprio spazio*: il diritto cresce dunque fuori dal rigore di questa separazione.

Il collegamento con il medioevo potrebbe farsi proprio da questo punto di vista: non sussistono cioè ragioni per documentare e definire o qualificare in modo speciale o specifico una potestà che è comunque riconosciuta ed accettata. La stratificazione dei poteri comporta anche che la difesa della libertà delle persone sia sempre meno legata alle forme degli atti nei quali questi poteri si versano o con i quali si esprimono verso la generalità e verso i singoli.

Lo Stato di diritto di oggi, certo fondamentalmente determinato dalle Costituzioni, esprime la garanzia delle libertà, per il solo fatto di esserne figlio o di presentare l'immagine di una conciliazione essenziale fra il rag-

giungimento degli interessi e degli scopi della collettività e la presenza o la cittadinanza attiva degli uomini (secondo libertà e dignità).

La garanzia delle libertà non è limitabile al gioco dei poteri che può essere solo strumento o simbolo, ma dovrebbe essere la vera ragione di esistenza di uno Stato e della sua legittimazione. Solo in questo modo possiamo giustificare o per lo meno spiegare la limitazione dei poteri degli organi legislativi, la facile commistione fra le fonti, la valorizzazione di un concetto ampio di amministrazione pubblica, come era del resto ai tempi dei ducati napoletani, dove pure la legislazione era immobile nelle sue linee generali e assumeva quasi il valore di una Costituzione, anche quando essa risultava dall'intreccio fra il diritto romano e il diritto bizantino, il diritto longobardo e quello normanno.

L'ispirazione fondamentale di un diritto che, provenendo da diverse matrici, regolava tuttavia la vita locale, era certamente di tipo consuetudinario, e cioè sociale in definitiva. Sulla base di questo diritto, i poteri amministrativi e giudiziari dei duchi potevano estendersi al massimo grado della loro potenzialità, senza nuocere rovinosamente all'impianto giuridico dello Stato. Il diritto costituzionale di oggi, pur definendosi positivo, non si regge solo sull'efficacia formale della Costituzione che pure è essenziale all'impianto, ma su quel tipo di effettività che richiede l'adesione, allo stesso tempo spontanea e perenne, delle popolazioni e dei singoli.

Potrà accadere dunque che le istituzioni amministrative e giudiziarie siano la vera sostanza dello Stato, molto più della legislazione, su cui influisce ormai un contrattualismo economico e corporativo che si regge sulla produzione e sulla comunicazione e che pesa sulle leggi perché ne condiziona la forza, la durata, l'adattabilità ai casi della vita. Le leggi saranno sempre di più temporanee e modificabili. La variabilità del diritto positivo è dunque nella sua natura!

Quando non vi è una sola fonte positiva, anche se articolata in più procedimenti coordinati tra loro, tutto ritorna alla vera matrice del diritto che è appunto una società di uomini.

E voglio allora azzardare un'affermazione: *quanto più il diritto germina spontaneamente, anche se confusamente, dalla società e dai gruppi che la compongono, tanto più esso è amico delle libertà e dei valori degli uomini*. La spiegazione è semplice: ha la stessa natura, gli stessi caratteri fondamentali e non crea contrapposizioni o inimicizie rovinose. Le liti si affrontano in modo altrettanto compatibile con il confronto implicito tra libertà e responsabilità, e l'importante è che si creino strutture convenzionali adatte a questo scopo e che si osservino le regole e i principi fondamentali della processualità che si ritrovano accanto ai contratti e ai confronti del diritto comune.

Questa prospettiva non è molto lontana da quanto si legge in opere di

importanti autori del passato moderno (V. ad es. G. Humboldt «Saggio sui limiti dell'azione dello Stato», a cura di G. Perticone, Genova 1924).

Probabilmente quando comincia un processo storico di affermazione di nuovi principi o di costruzione di nuovi assetti politici e giuridici, inizia anche un processo contrario che tende a compromettere e far superare poi le mete che si ritiene di poter raggiungere. Non paia dunque troppo singolare né eccessivo affermare che nelle pieghe delle odierne conquiste e ricostruzioni si incontrano e si intrecciano le vie percorse dalle società umane in esperienze remote e tuttavia ben presenti alla nostra memoria.

La caduta dello stato territoriale — nazionale di diritto è dovuta anche o principalmente ad una crisi di rappresentatività e di rappresentanza. Infatti la rappresentanza legittima prevalentemente la legislazione, ma per ciò stesso, e cioè per essere procedura, legittima allo stesso modo anche le altre funzioni dello Stato e le rende uguali e alla fine scambiabili e comunicanti tra loro nei modi più vari.

La circostanza che si sia oggi prosciugata la fonte ideologica di legittimazione della rappresentanza a livello legislativo o di Parlamento aumenta l'apparenza di una progressiva confusione e alternatività delle funzioni statali. D'altra parte, gli interessi, per lo più di origine economica, prevalgono sulla sensibilità politica, intesa in senso ideologico, e riesce così impossibile stabilire scale di priorità di valori o di idealità da trasportare nelle articolazioni dello Stato per animarne diversamente la sostanza, rendendole vicendevolmente prevalenti o decisive.

Vi è ora piuttosto una tendenziale *predominanza della funzione amministrativa*, come quella che meglio e più delle altre può simboleggiare il senso dell'unità statale dopo i diroccamenti verificatesi in questi ultimi tempi. L'amministrazione pubblica combacia alla fine con un tipo di organizzazione che ha esclusivamente nella forma giuridica la sua apparenza e anche la sua giustificazione. La funzione legislativa, schiava come è sempre più dei giochi partitici, non riesce forse più a raccogliere ciò che rimane del vecchio Stato, per fronteggiare le nuove dinamiche.

In sintesi, la crisi della rappresentanza, la confusione dei poteri dello Stato, e soprattutto il prepotente ingresso nella scena degli interessi economici, e infine un modo autonomo e indipendente di sentire come libertà e responsabilità la posizione dei singoli e dei gruppi sociali al di qua e al di là dei confini del vecchio stato territoriale, fanno sì che il diritto, come razionalità, come procedura, come insieme di convenzioni formali e come salvaguardia della libertà umana strettamente ancorata alle responsabilità di ciascuno, si presenta in una nuova luce e attrae a sé, nella sua profonda razionalità, la stessa azione politica. Il diritto risponde alla società dalla quale nasce ed *allora è il diritto che trascina la stessa azione politica e ne pone gli obiettivi. Si intravede così una caratterizzazione sociale dei fini del diritto*, e tuttavia non un'etica nuova, ma piuttosto una pragmaticità

motivata da contenuti effettivamente sentiti. Non dunque gerarchie di fini o valori artificiosi e posticci, ma realizzazioni rispondenti a bisogni spirituali e materiali della convivenza, affinché questa sia fertile per il buon vivere e per la preservazione della dignità dell'uomo. Così potremmo dire di essere governati dal diritto!

Il potere politico è sempre ribelle alla regola ed anche quando se la impone non rinuncia ad aggirarla e ad asservirla a sé: solo la pluralità delle fonti di emissione dei poteri, la stratificazione di questi nelle più varie foggie lascia spazi al diritto che è regola di rapporti tra gli uomini e trova in ciò la sua vera identità e la sua continuità nel tempo.

Da ultimo, specialmente in ordine alla centralità crescente dell'organizzazione amministrativa, voglio ricordare che vari accordi internazionali sono ora diretti proprio a determinare e regolare la penetrazione all'interno dei singoli Stati di regole comuni, così da favorire il formarsi di una regolazione globale o comune in ambiti particolarmente sensibili ad esigenze universali, come la sanità e l'ambiente, oppure il lavoro, sui quali non pesano né possono influire in modo sensibile situazioni o condizioni esistenti all'interno dei confini dei singoli Stati. Si pensi ad esempio all'accordo internazionale «general agreement on trade services» (GATS). Si profilano insomma reti internazionali di regole e di procedure di creazione di misure amministrative che obbligano in modo diretto l'amministrazione. E ne sortiscono nuove forme organizzative e procedurali, che, non essendo più dominate dalle decisioni politiche dei singoli Stati, manifestano una nuova familiarità con il diritto e con i bisogni e le pretese delle persone. Naturalmente, lo spazio di una nuova amministrazione sopranazionale e internazionale si allarga sempre più e mette in evidenza una sorta di nuova conquista nell'uguaglianza fra gli uomini e nella risposta alla domanda di soddisfacimento dei diritti. Si stabiliscono implicitamente delle connessioni fra interessi ed esigenze di varia natura: per esempio, libertà di commerci e sicurezza dei prodotti scambiati, circolazione dei servizi (turismo, credito, assicurazioni, professioni e via dicendo). Ciò che conta è che anche per questa via, e cioè, con la creazione di aggregazioni amministrative comuni a più Stati, si riduce lo spazio del potere politico interno e la disciplina giuridica si mostra sempre più alleata dei bisogni degli uomini, della loro libertà, dell'uguaglianza, sulla base di un pluralismo che di per sé impedisce l'exasperazione di arbitri e predomini di interessi di organizzazioni o di gruppi politici.

La vastità di questi accordi e la loro potenzialità di disciplina e di penetrazione all'interno delle singole società nazionali si converte alla fine nel rinnovamento della socialità dell'ordine giuridico.