

INTERNATIONAL JUSTICE, INTERNATIONAL LAW AND WORLD PEACE

VITTORIO POSSENTI

1. LA SITUAZIONE GLOBALE

Il documento preparatorio per la XIII Assemblea Plenaria della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali evoca fondamentali problemi che affliggono la convivenza internazionale e che pongono serie sfide all'attuazione di carità e giustizia nelle relazioni internazionali e al processo di globalizzazione: il riemergere del nazionalismo, le immigrazioni di massa, le notevoli differenze di sviluppo economico (ed educativo) e in numerosi casi l'incidenza di gravi povertà; la crisi del multilateralismo e la crescita del bilateralismo, la presenza di molti focolai di guerra tra Stati ed entro gli Stati, e la minaccia del terrorismo.

Il titolo suggerito per questo intervento è ampio e consente vari orientamenti. Desidero collocarmi soprattutto sul versante della politica, svolgendo riflessioni sul sottofondo politico della presente situazione, sulla fragilità del sistema internazionale, e le sue difficoltà di *governance* e di globalizzazione. Successivamente mi concentrerò sul diritto internazionale e sulla questione della pace, tenendo nello sfondo la relazione del prof. J.M. Insulza.

A partire dal 1945 si è cercato di costruire istituzioni internazionali capaci di regolare i diversi aspetti di un mondo uscito sconvolto dalla seconda guerra mondiale. A sessanta anni di distanza ci troviamo dinanzi ad un panorama diversificato in cui, senza negare i guadagni ottenuti, *quattro* punti meritano la massima attenzione per i rischi di involuzione presenti:

I) la crisi dell'ordine multilaterale basato sulle Nazioni Unite che comporta lo stallo del movimento verso istituzioni politiche mondiali. Da alcuni anni sono aumentati i fenomeni di instabilità e di complessità in specie nell'ambito internazionale, ed è cresciuta la tentazione dell'unilateralismo. Il suo rafforzarsi non aiuta a percepire che per sconfiggere il terrorismo globale sarebbe necessario rafforzare le istituzioni multilaterali e il rispetto

del diritto internazionale, che viceversa hanno ricevuto seri danni per i noti eventi degli ultimi anni. Dall'11 settembre 2001 si è verificata una divergenza tra la questione della sicurezza nazionale e quella dei diritti umani, nel senso che vari Stati privilegiano la sicurezza a spese dei diritti;

II) il mancato conseguimento degli obiettivi di sviluppo dell'Onu e i tangibili rischi che i *millennium goals* proiettati al 2015 vengano elusi. Sinora non è stato possibile eliminare l'estrema povertà che affligge una quota notevole della popolazione mondiale;

III) i crescenti problemi nella regolazione degli scambi globali e conseguente aggravamento delle disuguaglianze globali;

IV) l'inerzia nei confronti dell'ambiente e dei pericoli derivanti dal riscaldamento globale.

Nei casi II) e III) una globalizzazione economica lasciata in mano all'ortodossia neoliberista subordina le decisioni pubbliche alle esigenze di un'integrazione capitalistica globale che indebolisce gli individui più vulnerabili, e lascia scoperta la prospettiva di una protezione efficace dei diritti sostanziali, quali il diritto alla vita, alla libertà dalla fame e dalla sete, servizi igienici di base, educazione, diritto al lavoro.

Per quanto concerne quest'ultimo, le analisi sulle tendenze evolutive in tema di globalizzazione evidenziano due fondamentali implicazioni per i sistemi nazionali di diritto del lavoro, che esponiamo con le parole del giurista Adalberto Perulli.

“La prima implicazione attiene ai rapporti fra economia e Stato e riguarda l'eclisse del controllo statale-nazionale sulla regolazione del mercato: questa denazionalizzazione dell'economia, che già Schmitt collocava nell'ambito della progressiva separazione della sfera pubblico-statale dall'ambito privato, viene enfatizzata nell'attuale contesto dall'espansione incontrollata dei mercati finanziari e della stessa produzione industriale, in grado di svincolarsi dagli ordinamenti dei singoli Stati nazionali in mancanza di reali forme di governo della dinamica concorrenziale sopranazionale ... La denazionalizzazione delle attività economiche viene sfruttata dalle imprese, specie multinazionali – in larga parte influenzate, nelle scelte di localizzazione produttiva, dalle differenze regionali nei costi del lavoro e nei programmi di sicurezza sociale ... Questo potente attore non statale presente sulla scena globale compromette, da una parte, l'utilità e l'efficacia delle regole di diritto interno – in quanto le strategie produttive e l'attività dell'impresa non sono strutturate secondo le frontiere del diritto nazionale –; d'altra parte obbliga gli Stati ad una apertura sempre maggiore dei mercati al fine di facilitare il commercio, attirare capitali stranieri e beneficia-

re della presenza di questi attori sul proprio territorio. La dispersione geografica permette alle imprese transnazionali di approfittare della frammentazione delle competenze statali e di mettere gli Stati nazione in concorrenza, manipolando le norme nazionali sul conflitto della legge cercando di essere sottomesse al diritto nazionale più favorevole ai loro interessi.

Ciò innesca il secondo dei rammentati processi: la 'destatualizzazione' e 'decostruzione' degli ordinamenti giuslavoristici, collegata ad una più generale tendenza alla destatualizzazione del diritto e all'emergenza di un'ordine giuridico capitalistico post-statuale, di matrice transnazionale e di fonte privatistico-contrattuale. Questo processo di destatualizzazione del diritto e di affievolimento della capacità di controllo dello Stato nazione nel campo delle politiche macroeconomiche e sociali, si realizza sullo sfondo di emergenti strutture di governo sovranazionali che dovrebbero avere il compito di garantire il rispetto dei diritti sociali fondamentali, i quali tuttavia sono in discussione nell'ambito degli Stati nazionali – dove sono nati e cresciuti –, mentre e sempre più dichiarati ma affatto praticati nello spazio giuridico sopranazionale. Il punto meriterebbe ben altro approfondimento, ma, per comprendere la crisi del diritto internazionale su questo punto basti pensare che i 3/5 dei 177 paesi membri dell'OIL ratificano meno di/delle convenzioni OIL, e più di 1/5 ne ratifica meno di 20; senza contare i gravi problemi legati all'ineffettività delle norme ratificate".¹

Riprendendo la decisione assunta dall'assemblea generale dell'Onu dell'8 settembre 2000 nella dichiarazione del millennio, numerosi osservatori chiedono la riforma dell'Ecosoc, il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, trasformandolo in un vero e proprio Consiglio di sicurezza che abbia competenza sulle crisi ambientali, sociali, biologiche che travagliano il mondo, sulla base di una rappresentanza combinata fra grandi potenze economiche, paesi demograficamente significativi e membri eletti dall'assemblea generale dell'Onu, e con poteri analoghi a quelli attribuiti al Consiglio di sicurezza già esistente. Esso cercherebbe di (ri)costruire su scala globale una prospettiva di insieme che si è fortemente deteriorata e spesso decomposta in quadri settoriali e nazionali. Occorre che la *global governance* sia indirizzata non solo verso gli interessi dei paesi ricchi, ma tenga conto dei Paesi in via di sviluppo (PVS), senza di ciò questi svilupperanno grave sfiducia verso i metodi di *governance* intesi come vincoli imposti dai forti sui deboli.

¹ A. Perulli, "Diritti sociali e libertà economiche", in AA.VV., *Governance globale e diritti umani*, a cura di M. Nordio e di V. Possenti, Diabasis 2007, in corso di stampa.

2. LA GLOBALIZZAZIONE POLITICA E LE DIFFICOLTÀ DI GOVERNANCE

2a) Dei quattro punti appena enunciati mi soffermerò sul primo, che forse più di ogni altro è nodale e mette in luce la responsabilità della politica. Non dimentichiamo che i rapporti politici sono entro larghi limiti una costruzione sociale e non un elemento naturale. La storia della globalizzazione non è meramente economica, non lo è stata nel passato, e la sua vicenda futura ne accentuerà la dimensione politica. Paesi sono l'alta velocità di svolgimento dei mercati e dell'economia e la carenza di *global governance* politica, d'istituzioni politiche multilaterali idonee a generare bene comune per tutti e non vantaggi per pochi, e a distribuire in maniera adeguata i beni pubblici essenziali per ogni uomo. Persiste e forse si aggrava una *profonda dissimmetria* tra globalizzazione economica e globalizzazione politica: la prima corre, la seconda ristagna e perfino regredisce. D'altro canto il sistema delle Nazioni Unite non è o non è più all'altezza della sua Carta in vari ambiti, in primo luogo per la grave difficoltà a far rispettare la proibizione sull'uso discrezionale della forza da parte degli Stati membri.

Orbene, se molti – politici, studiosi, operatori internazionali – hanno diagnosticato le gravi crisi cui saremmo andati incontro e avanzato proposte di soluzioni rimaste disattese nonostante la crescente potenza e ricchezza dei mezzi a disposizione dell'umanità, devono esistere fattori fondamentali che sono stati trascurati o sottovalutati nelle fasi della diagnosi e della terapia. Per quest'ultima da più parti si fa riferimento ad un rinnovamento del "contratto sociale" tra Stato e cittadini ed alla sua estensione all'ambito internazionale, dove peraltro è più difficile individuare le parti contraenti. A mio avviso il contratto sociale può funzionare all'interno dello Stato entro un certo tipo di scambio: lo Stato o l'autorità politica riconoscono ai cittadini beni, diritti, garanzie e i cittadini riconoscono come legittima l'autorità.

Tuttavia, almeno sino a quando non intervengano radicali cambiamenti nella struttura del sistema internazionale e della sovranità, questo scambio politico difficilmente può operare oltre lo Stato nella società internazionale e mondiale. Cito due motivi. A) Esistono beni pubblici che oltrepassano lo Stato e che questo *da solo* non può rendere disponibili ai suoi cittadini, come è il caso della pace, della libertà dalla fame e dalla sete, della lotta alla criminalità mondiale, di quella al riscaldamento globale, del dovere di garantire un ambiente accettabile; B) questi ed altri beni globali possono forse essere resi disponibili mediante accordi tra Stati, ma solo entro una certa misura perché, in assenza di una istanza di decisione sovraordinata o di un Terzo al di sopra delle parti, tenderà fatalmente a prevalere lo interesse dei più forti:

inoltre gli accordi tra gli Stati, oltre ad essere difficili e faticosi, risultano per loro natura mutevoli e soggetti tanto a progredire come a regredire.

Un ulteriore fattore di debolezza consiste nel grado di inclusività, che nella situazione mondiale attuale ben difficilmente può includere tutti. Di conseguenza l'esigenza di una giustizia globale o universale – almeno su pochi e fondamentali punti – rimane inadempita. Argomenti analoghi valgono per la questione della pace e della guerra: spesso la guerra è la forma più acuta di ingiustizia contro l'uomo.

2b) La globalizzazione è iniziata all'incirca col XVI secolo, mentre la *governance* è per tanti aspetti di là da venire. Chiamo "globalizzazione" l'esistenza di "comunità di destino sovrapposte", nel senso che siamo connessi gli uni agli altri in maniera crescente nel lavoro, nelle culture, nell'ambiente, nelle comunicazioni, negli scambi commerciali. Viviamo inevitabilmente fianco a fianco.² La globalizzazione quale fenomeno multidimensionale e dunque non assimilabile soltanto al momento economico, stimola a rendere effettivi principi universali quale l'uguale rispetto per chiunque, diritti umani, Stato di diritto e democratico-sociale.

La globalizzazione appare un fenomeno ambivalente che, mentre introduce vincoli alle politiche statuali, estende la responsabilità della politica in un duplice senso: si amplia l'area delle decisioni politiche e si ingrandisce la loro portata e incidenza. Spesso si va quasi immediatamente dal locale al globale se consideriamo il riverberarsi di eventi locali a livello globale. D'altro lato esigenze di politica globale comportano il parziale superamento fra interno ed estero. La sfera d'azione della politica è dunque cresciuta, ma in maniera disordinata e senza che esistano sedi e istituzioni planetarie di regolazione e controllo, garanti in ultima istanza dei diritti umani e degli scopi globali della società mondiale in via di faticosissima e contrastata formazione. Per questi scopi politici ultimi non sono sufficienti strutture di *governance* regionali e/o continentali, ma appunto mondiali. Tali strutture non sono richieste soltanto dall'agenda dei diritti umani e della pace, ma pure da una vasta serie di problemi sistemici a livello mondiale quali il terrorismo internazionale, il traffico di droga e di armi, il flagello dell'Aids e della malaria, le crescenti disuguaglianze globali.

2c) La nuova situazione esige una *governance* globale. Quella che accade faticosamente sotto i nostri occhi, rappresenta qualcosa di più di un semplice sistema di cooperazione interstatale; appare come un siste-

² Cfr. D. Held, *Governare la globalizzazione*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 7.

ma multidimensionale, pluristratificato, con molti attori, ossia come una *governance* pluralistica e per ora priva di centri unitari sovraordinati. Essa punta o dovrebbe puntare al superamento del concetto di ordine internazionale stabilito nel 1648 dal trattato di Westfalia, che esprimeva un ordine basato sull'esclusiva sovranità statale entro un territorio delimitato. Dalla sovranità westfaliana prese origine la frammentazione del sistema politico mondiale, quale conseguenza dell'assunto che il sistema statale debba assicurare come preconditione della sua esistenza e legittimità la protezione e sicurezza dei *suoi* membri e in genere solo di essi. Un paradigma ormai incongruo e poroso nel senso che i confini degli Stati sono costantemente attraversati e contestati da forze, agenzie, istituzioni, gruppi, imprese che si muovono su una scacchiera più ampia che valica i confini nazionali.

È possibile che entro alcune decine d'anni nasca un mondo di Stati semisovrani nel quale essi non scompariranno, ma dovranno condividere il loro potere con numerosi altri protagonisti non-statali. La sovranità sarà non poco indebolita dal grande e crescente flusso di persone, idee, inquinamenti, beni, posta elettronica, virus, droga, ecc, che metteranno quasi al tappeto uno dei suoi pilastri, ossia la capacità di controllare ciò che attraversa i confini. Stiamo andando verso una nuova situazione della sovranità: una semisovranità o anche una sovranità condizionata, in cui con maggiore urgenza si porrà il problema dei vari livelli di decisione sino a quelli più alti che spesso andranno creati.

3. IL RUOLO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Nel quadro della globalizzazione e della pace centrale è il ruolo del diritto internazionale, nonostante le periodiche crisi di effettività cui è soggetto. Le vicende storiche insegnano che l'edificazione della pace non può prescindere dal rispetto di un ordine etico e giuridico, il cui scopo complessivo si riassume nella sua instaurazione. Riposando su accordi, trattati e atti di cooperazione che fanno progredire i rapporti fra i popoli, delimitando rigorosamente lo *jus ad bellum* degli Stati e prevedendo adeguate sanzioni per i trasgressori, il diritto internazionale si pone come un'essenziale guida per tutti, sì da poter essere considerato un codice di comportamento per la famiglia umana, una regola della legge sotto cui vivere in armonia e spirito cooperativo. Nel diritto internazionale, che non è inferiore a quello della legalità statale, risalta il criterio costitutivo

del diritto: dare a ciascuno il suo, rendendogli ciò che gli è dovuto in vera giustizia, evitando che prevalga la legge del più forte o del più ricco, ma sostituendo la forza del diritto al diritto della forza.

Rivolgendosi al corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede, nell'incontro del 12 gennaio 1991 Giovanni Paolo II individuava nel diritto internazionale uno strumento di prim'ordine per il perseguimento della pace: "Il diritto internazionale è un mezzo privilegiato per la costruzione di un mondo più umano e più pacifico. È esso che permette la protezione del debole contro l'arbitrarietà del forte. Il progresso della civiltà umana si misura spesso col progresso del diritto, grazie al quale si può realizzare la libera associazione delle grandi potenze e delle altre nell'impresa comune che è la cooperazione fra le nazioni". Come è agevole intuire, il diritto internazionale non si presenta con i caratteri di un freddo formalismo e tecnicismo, ma è espressione di valori morali e di giustizia in vista della pace e del bene comune come bene di tutti e per tutti, di modo che esso è un patrimonio comune dell'umanità acquistato al prezzo di enormi sacrifici, un *corpus* in cui si esprime il bisogno di governo della società mondiale.

Nell'epoca presente il diritto internazionale, che per secoli è stato un diritto della guerra e della pace, sta evolvendo sempre più apertamente verso un diritto della pace, sensibile alla giustizia e alla solidarietà.

Evoluzione del diritto internazionale ed emergenza della persona con i suoi diritti

Sin dai tempi antichi si è cercato di stabilire patti che evitassero lo scatenamento puro e semplice della violenza e che consentissero di risolvere pacificamente le controversie sorgenti fra le varie comunità politiche. Questo processo che interessa largamente la storia politica dei popoli, ha subito una forte accelerazione con la nascita dello Stato moderno dal XVI secolo in avanti, quando filosofi e teologi si posero come teorici della società internazionale e elaboratori del diritto internazionale, che trovò e trova il suo fondamento nel diritto naturale e nello "*jus gentium*" (diritto delle genti). In questo cammino hanno preso forma con forza ed estensione crescente principi universali che sono anteriori e superiori al diritto interno degli Stati, e che tengono in conto l'unità e la comune vocazione della famiglia umana.

Nel XX secolo, dinanzi alla catastrofe delle due guerre mondiali che hanno visto un abisso di violenza quale forse mai l'uomo conobbe, è continuato il cammino del diritto internazionale entro un quadro ormai mutato per l'infittirsi delle relazioni internazionali e per la crescente consapevolezza che esso non è più solamente un diritto fra Stati, ma un diritto che tocca le singole persone attraverso le definizioni internazionali dei diritti del-

l'uomo. Queste rimontano quasi come a prima radice alla Dichiarazione universale dei diritti umani, un passo fondamentale nel cammino verso l'organizzazione giuridico-politica del mondo.

Sulla base della convinzione che ogni essere umano è uguale in dignità e che le società devono adeguare le loro strutture e istituzioni a tale presupposto, sorsero largamente i movimenti per i diritti umani, capaci di costituire un'espressione privilegiata della storia contemporanea. Andò così formandosi un *diritto internazionale dei diritti umani* come corpo organico di dottrine e regole che, innestando un ordinamento non territoriale sull'antico ordinamento territoriale del diritto statale interno, introduce un criterio di giudizio e di valutazione soprastatale, un'istanza più alta che i poteri dei singoli Stati sono chiamati a onorare. In tale "nuovo" diritto si esprime concretamente l'idea di "bene comune universale" (cfr. l'enciclica *Pacem in Terris*, IV). Il suddetto movimento operò e non di rado ottenne il rovesciamento di regimi totalitari e dittatoriali.

La crescita del diritto internazionale nel senso accennato significa che esso non costituisce un prolungamento della sovranità illimitata degli Stati o una protezione dei loro interessi. Anzi richiede che gli Stati siano pronti a cedere quote della loro sovranità in ordine al perseguimento della sicurezza e del bene comune universale. Ciò anche significa che il vero cuore dell'ordine internazionale non sono solo o tanto gli Stati, ma l'uomo coi suoi diritti e doveri. I valori umanistici o personalistici trascendono gli Stati e anzi domandano loro di adeguare le loro leggi e la loro mentalità a questo quadro fondamentale.

Nel diritto internazionale, basato su patti e accordi liberamente sottoscritti, risalta per vigore e importanza il criterio del *pacta sunt servanda*, cardine e presupposto di ogni rapporto fra parti contraenti, la cui violazione precipita tutti in una condizione di anarchia e di illegalità, con durevoli ripercussioni negative. È inoltre giustificato affermare che con la Dichiarazione universale del 1948 e col movimento per i diritti umani al rispetto dei patti si è aggiunto quale criterio direttore del nuovo diritto internazionale quello dell'*humana dignitas servanda est*.

Del diritto internazionale fanno parte gli accrescimenti concernenti il diritto internazionale umanitario e gli importanti tentativi per organizzare una giustizia penale internazionale quale espressione della coscienza morale e giuridica delle nazioni. Essi sono sfociati nella recente creazione della Corte penale internazionale, un passo positivo nel processo di istituzionalizzazione giuridica mondiale. Con l'allargamento dei suoi membri e l'efficacia della sua azione tale Corte potrà costituire un'istanza sopranazionale

dinanzi a cui i violenti e gli ingiusti siano chiamati a render conto delle loro azioni, spesso compiute nella speranza di una piena impunità. In sostanza è civiltà giuridica rafforzare e rispettare le istituzioni giuridiche.

Diritto internazionale di pace

Del diritto internazionale è espressione il diritto della guerra e della pace, inteso come un tentativo di porre un argine e delle regole a un elemento così profondamente irrazionale e violento quale è la guerra: esso cerca di regolare il cosiddetto *jus ad bellum*, ossia il diritto di dichiarare guerra che gli Stati rivendicano come espressione della loro "sovranità". Sotto questo aspetto il diritto internazionale si presenta con le vesti della forza che trattiene lo scoppio della guerra o che, una volta scoppiata, la limita e la "umanizza": non dobbiamo infatti dimenticare l'evoluzione della guerra moderna verso la forma terribile della guerra totale, in cui si mira all'annientamento dell'avversario, spesso inteso solo come criminale da punire con ogni mezzo.

La questione della guerra è ormai, in base alla Carta dell'Onu liberamente accettata dagli Stati membri che così rinunciano alla guerra come mezzo atto a risolvere le controversie, nelle mani del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il divieto all'uso della forza, salvo nei casi autorizzati dal Consiglio di Sicurezza e stabiliti dalla Carta, si pone come regola di diritto internazionale cogente. In dissonanza con essa sta la dottrina della guerra preventiva.

4. DA WESTFALIA AL 1948

Noi abbiamo bisogno di un mutamento profondo, uno *structural change* che s'intravede per ora da lontano, che conduca dal sistema westfaliano basato sugli Stati sovrani e accordi fra loro, da cui sono nate tanto le Società delle Nazioni quanto l'Onu, ad un sistema che lasci da parte le sovranità. Il sistema uscito da Westfalia può essere riassunto in cinque elementi: 1) solo gli Stati sono i soggetti del diritto internazionale, mentre popoli, nazioni, etnie, associazioni volontarie non possiedono alcuna soggettività giuridica; 2) conseguentemente la fonte del diritto internazionale non sta in alcuna istanza superiore agli Stati ma solo negli eventuali trattati bilaterali o multilaterali sottoscritti dagli Stati; 3) nel trattato di Westfalia non era prevista alcuna giurisdizione obbligatoria che potesse accertare

la violazione del diritto internazionale, né alcuna forza di “polizia” che potesse sanzionarne le violazioni; 4) gli Stati possiedono piena uguaglianza giuridica formale, sono formalmente su un piede di parità e 5) hanno il diritto di ricorrere alla guerra.

Il sistema Onu ha mutato dopo tre secoli questo quadro facendo corrispondere al punto 1) un allargamento dei soggetti del diritto internazionale, a 2) principi generali dell'ordinamento giuridico internazionale sovraordinati agli Stati e per essi vincolanti come *jus cogens*, fra cui secondo non pochi giuristi il divieto dell'uso della forza per la soluzione delle controversie, e a 5) la limitazione esclusiva dello *jus ad bellum* solo alla legittima difesa con l'aggiunta che tale diritto di difesa non è illimitato ma vale sinché il Consiglio di Sicurezza non intervenga (art. 51 della Carta dell'Onu che qui si riporta: “Nessuna disposizione della presente Carta porta detrimento al diritto naturale di legittima difesa, individuale o collettiva, nel caso in cui un Membro delle Nazioni Unite sia oggetto di un'aggressione armata, sino a che il Consiglio di Sicurezza abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale”. È utile aggiungere il dettato dell'art. 42: “Se il Consiglio di sicurezza ritiene che le misure previste all'art 41 siano inadeguate o che esse si sono rivelate tali, può intraprendere, mediante forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che giudica necessaria al mantenimento o al ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale. Questa azione può comprendere dimostrazioni, misure di blocco e altre operazioni eseguite dalle forze aeree, navali o terrestri di membri delle Nazioni Unite”).

Tuttavia dal punto di vista della effettualità politica i due sistemi attualmente si compenetrano nel senso che la logica statutale del 1648 continua a prevalere in molti casi, e la transizione al nuovo sistema non decolla su punti centrali. Il rafforzamento del nuovo modello è soggetto a gravi tensioni e passi indietro, non solo perché la logica della sovranità continua a prevalere su quella mondialista.

5. IL QUADRO DELL'INTERNAZIONALISMO LIBERALE

Gli sviluppi della Dichiarazione del 1948 e del sistema mondiale dei diritti umani tendono a mutare *il significato dell'autorità politica*: da autorità legittimata dal controllo di un territorio ad autorità garante e promotrice di valori e diritti fondamentali, che nessuno Stato può cancellare. Uno sviluppo che trova nella questione dei crimini di guerra un tema il cui rilievo non ha fatto che crescere dopo le decisioni assunte dai tribunali interna-

zionali di Norimberga e di Tokyo alla fine della seconda guerra mondiale. Questi stabilirono che se le leggi dello Stato sono in conflitto con le norme internazionali che proteggono valori umani fondamentali, l'individuo è tenuto a trasgredire le leggi dello Stato.

Questi ed altri eventi segnano una tappa nel cammino verso il superamento della classica figura della sovranità westfaliana verso un nuovo ordine che si può chiamare quello della *sovranità internazionale liberale*: un termine appropriato nel senso che estende alla sfera internazionale la visione liberale di porre limiti al potere politico e all'attività di governo, e pensa l'ordine internazionale entro il paradigma di un multilateralismo cooperante entro le norme che, regolando lo *jus ad bellum* e il quadro dei diritti umani, circoscrivono l'uso del potere coercitivo. Esse sostituiscono la sovranità classica con regole internazionali che dichiarano i diritti umani fondamentali e la loro tutela come nuova base per la legittimazione del potere, soprattutto se la tutela viene intesa alla luce delle dichiarazioni, protocolli e convenzioni che sono emersi nel contesto mondiale dal 1945 in avanti.

Adottando uno sguardo retrospettivo si scorge la distanza che intercorre fra la concezione classica e statocentrica della sovranità e la situazione attuale in cui emerge timidamente un nuovo schema dei limiti del potere politico. La *good governance* politica dell'attuale sistema internazionale liberale è stabilito in base all'esistenza di standard di diritti umani e del loro rispetto, e la legittimità dello Stato e dell'autorità politica è in misura crescente misurata in rapporto al grado di tutela dei diritti e all'esistenza di accettabili livelli di democrazia, monitorati da agenzie internazionali. S'intravede qui l'alba di un nuovo ordine costituzionale internazionale, con cambiamenti che trasformano il contenuto e gli obiettivi delle decisioni politiche, nel senso che lo Stato non è più l'unico livello di competenza giuridica e politica. Ciò non significa la fine dello Stato, ma forse la rigorizzazione della logica liberale tesa a delimitarne la importanza e il raggio di azione. Nel sistema della sovranità internazionale liberale non vi è opposizione tra diritto internazionale e regolazione nazionale, ma tentativo plurale di loro regolazione mediante un insieme di istituzioni sovrapposte e talvolta sovraordinate. Naturalmente non mi nascondo che l'internazionalismo liberale attuale, spesso guidato da *élites* neoilluministiche, opera una selezione ingiusta dei diritti umani, lasciando da parte il diritto alla vita e lo statuto della famiglia da un lato, mentre dall'altro non sembra in grado di mettere in piedi un controllo internazionale effettivo dei diritti umani.

La sovranità è costretta a rimodellarsi sotto la spinta di una serie di problemi di carattere transnazionale che richiedono nuove forme di *governan-*

ce regionale e globale. Appariscenti fenomeni travalicano lo Stato e a lungo andare possono ridurlo a un guscio vuoto: la globalizzazione del commercio, della finanza, della produzione, della comunicazione, il trasferimento dei sistemi tecnologici e la pervasività della tecnologia, i problemi ecologici e militari che non sembrano risolvibili né entro lo Stato nazionale, né mediante accordi fra Stati sovrani. Stiamo andando verso una “politica interna del mondo” che non può essere gestita coi vecchi metodi. Lo stesso principio di non-ingerenza che ha costituito un cardine della forma-Stato e del diritto internazionale per secoli, è risultato in parte svuotato dalla politica dei diritti umani perseguita negli ultimi decenni. Questi eventi fanno ritenere che la concezione classico-moderna della sovranità come una forma di potere politico indivisibile, perpetua, dominante su un territorio e priva di vincoli, sia in via di superamento nel senso che i sistemi politici nazionali vengono limitati da norme internazionali e creati nuovi livelli di responsabilità e *governance*. I cambiamenti dell’ultimo cinquantennio sono andati nel senso di delimitare il potere politico, ponendo in crisi la corrispondenza tra territorio, sovranità, spazio politico e democrazia, sotto la spinta di forze che operano su scala continentale e mondiale e che attraversano agevolmente i confini nazionali.

Questi mutamenti rimangono tuttavia incerti e insufficienti. Il nuovo sistema in formazione fatica molto a gestire problemi che concernono tutti e a dare un assetto adeguato a beni comuni fondamentali, quali ad es. quelli che da alcune decine d’anni prendono il nome di “patrimonio comune dell’umanità”, in cui traluce qualcosa dell’idea tipica delle grandi religioni mono-teistiche basate sul creazionismo, ossia che i beni della terra e del cosmo sono destinati in uso comune. Si tratta di un tema grandioso, attualmente discusso anche in rapporto ai problemi bioetici ed antropologici, e che ha condotto l’Unesco a definire il genoma umano come patrimonio comune dell’umanità. Emergono questioni che richiedono nuovi livelli di cooperazione tra gli Stati, i popoli e settori della società, e la crescita di un nuovo senso di responsabilità transnazionale per i beni comuni globali e gli scopi globali, ma anche sanzioni, mezzi di pressione per indurre i recalcitranti ad adeguarsi. Su questi aspetti l’ordine internazionale liberale incontra i suoi limiti.

6. IL CAMMINO DEL MULTILATERALISMO

Intanto da varie parti si richiama l’importanza di un approccio multilaterale. Una sua ripresa appare necessaria e benvenuta nell’epoca della glo-

balizzazione, in cui inevitabilmente viviamo e in cui dobbiamo imparare a vivere fianco a fianco. Francisco de Victoria scriveva nel XVI secolo: *totus mundus est quasi una respublica*, a significare già allora l'unità reale della famiglia umana.

Una rinascita del multilateralismo accadrebbe dopo un periodo in cui in vari campi è prevalso, talvolta perfino selvaggiamente, l'approccio unilaterale, non di rado accoppiato a quello bilaterale largamente praticato forse anche allo scopo di ostacolare la soluzione multilaterale. Il multilateralismo e la strada della cooperazione internazionale sono evocati più volte nella relazione del prof. Insulza con accenti efficaci e condivisibili e non posso che associarmi. La prospettiva di un cooperante multilateralismo economico, sociale, istituzionale, ecologico, politico va ripresa e incrementata, e già sarebbe un enorme risultato compiere in tal senso passi avanti dopo un'epoca in cui le istituzioni multilaterali, quali ad es. l'Onu o sotto altri aspetti il FMI, hanno subito gravi crisi. La ripresa e l'aggiornamento nelle nuove condizioni storiche del progetto multilaterale uscito dalla seconda guerra mondiale appare un passo indispensabile.

Lo scienziato sociale e politico ha peraltro anche il compito di richiamare l'attenzione sull'altro lato della medaglia, mettendo in campo una certa dose di presbiopia che in faccende così straordinariamente complesse non è superflua. In altre parole la cooperazione multilaterale tra Stati può raggiungere risultati positivi ma presenta due enormi difetti: 1) essendo su base volontaria e pattizia, la cooperazione può cessare in qualsiasi momento facendo prevalere le ragioni del singolo Stato o addirittura quelle dello scontro su quelle dell'incontro cooperante. Fa parte di questo dilemma la difficoltà a sanzionare la ingiustizia; 2) anche se la cooperazione non fosse soggetta a crisi ricorrenti, vi sono scopi globali, beni globali ed obiettivi globali che molto difficilmente possono venire assicurati in modo soddisfacente dall'approccio multilaterale.

In tale approccio il carattere globale ed unitario dello scopo deve confrontarsi con una forte "contraddizione", ossia con la sostanziale frammentazione delle sedi di decisione politica. Vince dunque l'anarchia che è legata strutturalmente al profondo disordine del sistema internazionale: anarchica è infatti la situazione di coloro che cercano di vivere insieme senza governo comune. In merito si può chiedere se il sistema dell'equilibrio degli Stati (*balance of powers*) che manifesta chiare affinità col multilateralismo, sia in grado di gestire il terribile problema della proliferazione nucleare. Il fatto sconcertante è che né il sistema di equilibrio della guerra fredda, né quello dell'egemonia di un'unica superpotenza hanno risolto il problema.

Se poniamo mente al tema della giustizia internazionale nei suoi vari aspetti, che naturalmente non sono solo economici, non possiamo non considerare l'ingiustizia come un esito che può accompagnare spesso le nostre decisioni. Ma come sanzionare l'ingiustizia? Opportunamente il prof. Insulza osserva che nelle presenti condizioni del sistema internazionale non solo vi è ingiustizia, ma spesso l'impunità per chi la commette. Raramente esistono istanze superiori sanzionatorie, e violazioni unilaterali dei diritti umani da parte di grandi potenze non sono state condannate dall'Onu e relativa commissione sui diritti umani. Si ripresenta l'eterna domanda: *quis judicabit?* Chi porrà regole che collochino tutti sullo stesso piano dinanzi alla Legge, e chi avrà il potere di castigare i devianti? Molte ingiustizie, non escluse quelle sociali ed economiche, non sono sanzionate da nessuno, in quanto non esistono le istanze idonee.

7. GLI ATTORI NON-STATALI

Un aspetto notevole del processo in atto è rappresentato dagli attori non-statali e dal loro inserimento con diritti e doveri nell'ordine internazionale in formazione, almeno per il fatto che le loro azioni hanno conseguenze sul godimento dei diritti di tutti. Fra i principali attori non statali si annoverano, oltre alle grandi istituzioni finanziarie internazionali quali il Fondo monetario internazionale, la Banca Mondiale, le società multinazionali il cui potere cresce velocemente seguendo la globalizzazione e che proprio per questo possono esercitare un'azione positiva o negativa, ma che sinora rimangono soggetti privati non direttamente vincolati dalle norme sui diritti umani. Innovative proposte suggeriscono che occorra che la *governance* inerente a queste grandi espressioni sia posta nella prospettiva dei diritti umani, e non viceversa i diritti nella prospettiva delle esigenze di questa o quella posizione di *governance*. Sono i diritti a dare fondamento alla *governance* e non viceversa, mentre accade che le istituzioni finanziarie e probabilmente le multinazionali preferiscano specifiche politiche di *governance* a politiche fondate sui diritti umani. "Organizzazioni quali il Fondo monetario internazionale sviluppano politiche in materia di *good governance*, ma non in materia di diritti umani".³ Occorre mutare il quadro, assegnando riconoscimento, il che comporta

³ Ph. Alston in Ph. Alston e A. Cassese, *Ripensare i diritti umani nel XXI secolo*, EGA, Torino 2004, p. 77.

ovviamente responsabilità e doveri, ai vari attori collocati al di fuori della schema statale. Si tratta di gettare un ponte tra il diritto internazionale economico (*lex mercatoria*) e norme dei diritti umani.

È saggio riconoscere i progressi compiuti nel campo dell'elaborazione normativa sui diritti, aggiungendo però che il nervo scoperto del sistema è rappresentato dal controllo internazionale sull'effettivo rispetto delle carte sui diritti, un campo in cui il monitoraggio non ha sinora dato risultati soddisfacenti. Uno dei motivi del risultato è che il "fronte della battaglia" è sin troppo vasto per cui l'efficacia del procedimento si indebolisce: in effetti le prospettive sui diritti nel XXI secolo sono alquanto preoccupanti e tangibile il rischio di nuove esplosioni di violenza a livello locale e internazionale.⁴ Forse la via da seguire sta nel concentrare l'attenzione su pochi diritti fondamentali (alla vita, a non essere torturato, al cibo, al lavoro, a non essere discriminato, ecc.), tali da poter anche essere soggetti ad efficaci meccanismi di supervisione, che prevedano la punizione dei devianti e, nei casi di gravi violazioni e atrocità su larga scala, il ricorso a tribunali penali internazionali e all'uso della forza. Dietro questa posizione sta l'assunto che i diritti umani siano ormai un *bonum commune humanitatis* da salvaguardare e promuovere, e tale da richiedere un meccanismo collettivo coercitivo per reagire a gravi violazioni dei diritti.

8. L'ANARCHIA DELL'ORDINE INTERNAZIONALE E LA MANCANZA DEL TERZO

La strada di far regredire l'unilateralismo e di far avanzare il multilateralismo è da perseguire con saggezza e perseveranza, ma è *insufficiente*: è solo l'abbozzo di una soluzione nel senso che in vari casi, specialmente di grande e decisiva importanza, non è adeguata all'ampiezza e portata dei problemi. E questo non solo perché non possiamo considerare lo Stato-nazione il punto d'arrivo dell'organizzazione politica della umanità. La questione del multilateralismo e di un governo globale multilivello, responsabile del bene comune planetario, pongono con nuova forza un tema che si è posto varie volte nel corso del pensiero politico moderno e con particolare vigore nella Dottrina sociale della Chiesa nel XX secolo: la questione di edificare una *società politica mondiale e correlativi livelli di autorità politica mondiale*. Preferisco quest'ultimo termine a quello forse più ambiguo di

⁴ Cfr. A. Cassese, "Ripensare i diritti umani. Quali prospettive per il nuovo secolo?", in Ph. Alston e A. Cassese, p. 84.

“governo mondiale”, verso cui il prof. Insulza mostra legittime perplessità, in specie verso la possibilità che un tale governo mondiale sia solo l’espressione di un’egemonia dei pochi sui molti e i deboli. Per quanto sempre più improbabile, l’idea di un super-Stato mondiale va allontanata, anche per l’effetto omologante e livellante che eserciterebbe sulle culture e comunità che devono mantenere le loro originalità.

Oltre al fatto che la cura degli scopi globali non trova sinora un’istanza politica sovraordinata e stabile, ma è affidata, quando lo è, a meccanismi bilaterali o multilaterali a composizione variabile e senza una prospettiva realmente universalistica, la strutturale insufficienza in cui versa il sistema internazionale si manifesta nella questione della pace dove manca un Terzo reale sopra le parti.

La pace internazionale non può essere assicurata finché Stati e nazioni cercano di vivere insieme senza un’autorità comune, la cui istituzione richiede il superamento della sovranità statale, che finora si è espressa in modo apicale nello *jus ad bellum*. La funzione più gelosa, il volto cupo della potenza, con cui essi hanno inteso la loro sovranità risiede appunto in tale diritto. Finché non sarà sottratto agli Stati questo tremendo diritto non vi sarà la pace internazionale intesa come assenza di guerra. Non si tratta certo di imporre questo processo dall’alto (chi vi riuscirebbe?), ma di raggiungerlo camminando insieme e arrivando a conferire alla società mondiale, riepilogata in un Onu molto diverso da quello di oggi, le quote di sovranità necessaria. Dico diverso, perché attualmente l’Onu registra le decisioni degli Stati e in specie di quelli più potenti: nessun vero superamento della sovranità è in realtà accaduto sulle cose più decisive. Nonostante questi limiti strutturali, l’esistenza di una Onu precaria è molto meglio che niente Onu.

Siamo lontani da forme di globalizzazione politica planetaria e di passaggio a poteri pubblici di pari livello garanti della pace e dei diritti umani, perché non esiste un “Terzo sopra le parti”. Per esprimerci col linguaggio di N. Bobbio, non è avvenuto “il passaggio del Terzo fra le parti al Terzo sopra le parti ... Per essere efficace nel dirimere i conflitti tra le parti, il Terzo deve disporre di un potere superiore alle parti. Ma nello stesso tempo un Terzo superiore alle parti per essere efficace senza essere oppressivo deve disporre di un potere democratico, ovvero fondato sul consenso e sul controllo delle stesse parti di cui deve dirimere i conflitti”. E più avanti conclude: “Esiste allo stato attuale delle parti in campo dei rapporti internazionali un Terzo? No, non esiste ... Manca l’unico Terzo che potrebbe far uscire definitivamente la società internazionale dallo stato polemico, il Terzo al di

sopra delle parti”.⁵ Nel momento in cui ci si ponga nella prospettiva della società politica mondiale, tale “Terzo al di sopra delle parti” non può essere pensato se non come un’ autorità politica planetaria.

9. LA QUESTIONE DELLA PACE E L’AUTORITÀ POLITICA MONDIALE

Il paradigma “hobbesiano” basato sulla sovranità, il ricorso alla forza, il potere, ritenuti capaci di generare unità, non funziona poiché non ci protegge dal male politico effettivo e dalla guerra di tutti contro tutti, per combattere e oltrepassare i quali era sorto all’inizio della modernità. Non pare funzionare neanche dal punto di vista della scuola del realismo politico, intesa come “la machiavelliana e hobbesiana consapevolezza che la dialettica di conflitto, rischio e protezione definisce nell’essenziale la natura funzionale della politica”,⁶ perché l’organizzazione del mondo in Stati non riesce ad offrire alcuna universale protezione e in tal modo fallisce il suo scopo. D’altra parte l’ottenimento della sicurezza, cuore centrale dell’idea di Stato Leviatano concepito da Hobbes, può essere raggiunta oggi in maniera reale solo se gli Stati si uniscono e mettono in comune risorse, tecnologia, intelligence, autorità. Il terrorismo internazionale e le “guerre asimmetriche” mostrano che essi non hanno più il monopolio della forza; neppure l’attuale superpotenza può fare da sola.

I fattori sinora richiamati fanno da corona alla domanda vitale: la guida *politica* globale che ci è necessaria deve muoversi entro un quadro di internazionalismo liberale che pone limiti al potere, o entro un quadro cosmopolitico che punta alla formazione di una società mondiale e alle corrispondenti autorità politiche? La differenza tra internazionalismo e cosmopolitismo o planetarismo consiste in un carattere strutturale: essere cioè pluralistica e al massimo confederale la struttura dell’autorità politica nel primo caso, disposta secondo sussidiarietà e federale nell’altro.⁷ E se vale la seconda alternativa, quale tipo di cosmopolitismo: quello kantiano esposto in *Per la pace perpetua. Progetto filosofico* (1795) o quello maritai-

⁵ N. Bobbio, *Il terzo assente*, ed. Sonda, Milano 1989, p. 8s, p. 217 e p. 223.

⁶ D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Feltrinelli, Milano 1995, p. 105.

⁷ Secondo U. Beck l’approccio cosmopolitico significa che in un mondo di crisi globali e di pericoli generati dalla civiltà le vecchie distinzioni tra dentro e fuori, nazionale e internazionale, noi e gli altri perdono il loro carattere vincolante e che per sopravvivere vi è bisogno di un nuovo realismo politico, cfr. *Lo sguardo cosmopolita*, Carocci, Roma 2005.

niano di *L'uomo e lo Stato* (1951)?⁸ L'enciclica *Pacem in Terris* di Giovanni XXIII (11 aprile 1963) fornisce la risposta di cui vi è bisogno.

La globalizzazione politica e la Pacem in Terris. La globalizzazione politica venne introdotta e studiata con anticipo dalla *Pacem in Terris*. L'enciclica, sebbene non usasse i termini di *globalità* e di *globalizzazione*, divenuti di uso comune più tardi, guardava verso la famiglia umana, la sua globalità di natura e di destino, e chiedeva un'azione planetaria per la pace e i diritti ad opera di poteri pubblici globali in un processo di mondializzazione politica assolutamente necessario, di cui l'Onu è solo una tappa. Mentre la globalizzazione è un processo, la globalità indica un dato umano essenziale, ossia che tutti apparteniamo all'umanità, che l'umanità è di per sé globalizzata poiché tutti insieme formiamo lo stesso genere umano. Dobbiamo costruire attraverso un'intelligente globalizzazione quella globalità che siamo per dato di natura e di origine; e possiamo criticare certi aspetti dell'attuale processo di globalizzazione proprio a partire dalla globalità quale carattere originario dell'essere uomini, in ugual modo appartenenti all'umanità.

In proposito lo scopo politico supremo è la globalizzazione politica, ossia la costruzione di una società politica grande quanto il mondo, guidata da un'autorità politica di pari livello secondo le regole della giustizia, della solidarietà e della pace. È la strada cui guardano la Dottrina sociale della Chiesa (si pensi nel XX secolo al magistero di pontefici come Benedetto XV, Pio XII, Giovanni XXIII, Paolo VI, Giovanni Paolo II) e testi come *L'uomo e lo Stato* di Maritain. Una strada forse più compiuta di quella del globalismo giuridico neokantiano (Kelsen, Bobbio, Habermas). La prima linea assegna al diritto un notevole peso, ma ritiene che la leva fondamentale debba passare per il gioco reciproco di *autorità* e *bene comune*: si tratta di concetti vitali e decisivi per l'intera sfera politica, per quanto da tempo negletti e spesso totalmente assenti negli sviluppi scientifici che concernono l'obiettivo della globalizzazione e della pace mondiale, col risultato di recare un grave danno alle relative teorie, sino a raggiungere la condizione di un vero e proprio fallimento scientifico.⁹ Questa considerazione assume il massimo peso in

⁸ Un ampio confronto tra la linea kantiana e neokantiana (Kelsen, Habermas) della pace attraverso il diritto e quella della pace attraverso la politica (Maritain, Sturzo, *Pacem in Terris*) è svolto in V. Possenti, "Sovranità, pace, guerra. Considerazioni sul globalismo politico", *Teoria politica*, n. 1-2006, pp. 57-79.

⁹ Sui concetti di bene comune e di autorità cfr. V. Possenti, *Le società liberali al bivio. Lineamenti di filosofia della società*, Marietti, Genova 1991, e Id., *L'azione umana*, Città Nuova, Roma 2003.

rapporto al concetto cardinale dell'autorità (fra cui quella politica), congedato da tanto pensiero politico dell'ultimo mezzo secolo (ma la sua crisi è più antica) con una cedevolezza e inconsapevolezza che lasciano sgomenti.

Su quest'ultimo tema mi limito a segnalare che il compito primordiale e insostituibile dell'*auctoritas* e dell'*auctor* include il momento del "dare inizio" all'azione altrui, quello instauratore del *condere urbem*, quello dell'accrescere quanto è stato iniziato (segnalo che la radice di *auct-oritas* è la stessa del verbo *augeo*, *auct-um* che significa ac-crescere). In tal senso l'autorità è una funzione sociale onnipresente nella vita collettiva di qualsiasi ordine, di cui non possiamo fare a meno pena l'incomprensione di quanto vi accade. Appare perciò un atto inconsulto ignorarla o anche confonderla puramente e semplicemente col nudo potere di fatto, un'identificazione oggi molto diffusa. Ora il compito dell'autorità politica non è provvisorio, temporaneo e surrogabile, ma inerente e permanente, e una buona filosofia politica ha il dovere di prender coscienza di ciò.¹⁰

Non aderendo al segnalato oblio, la parte IV dell'enciclica *Pacem in Terris* ("Rapporti degli esseri umani e delle comunità politiche con la comunità mondiale") è in grado di propugnare con lucidità di analisi un nuovo ordine mondiale, richiesto dalla *strutturale insufficienza* delle autorità pubbliche oggi esistenti in rapporto ai loro compiti. Per intendere questi aspetti, dobbiamo analizzare i termini impiegati dall'enciclica per trasmettere l'idea di un'organizzazione soprastatuale del mondo, ossia di poteri pubblici aventi ampiezza, strutture e mezzi a dimensione mondiale, resa necessaria dall'esistenza di un bene comune universale e in special modo dalla sicurezza e dalla pace mondiale. Aggiungo che la prospettiva della *Pacem in Terris* è stata assunta e confermata dal Concilio tramite la *Gaudium et Spes*, e dai discorsi di Paolo VI e di Giovanni Paolo II all'Onu.

Rileggiamo i passaggi decisivi del testo. "I Poteri pubblici delle singole Comunità politiche, posti come sono su un piede di uguaglianza giuridica fra essi, per quanto moltiplichino i loro incontri e acuiscano la loro ingegnosità nell'elaborare nuovi strumenti giuridici, non sono più in grado di affrontare e risolvere gli accennati problemi adeguatamente; e ciò non tanto per mancanza di buona volontà o di iniziativa, ma *a motivo di una loro deficienza strutturale*. Si può dunque affermare che sul terreno storico è venuta meno la rispondenza fra l'attuale organizzazione e il rispettivo funzionamento del principio autoritario operante su piano mondiale e le esigenze obiettive del bene comune universale ... Il bene comune universale

¹⁰ Questi aspetti sono sviluppati nel saggio citato alla nota (8).

pone ora problemi a dimensioni mondiali che non possono essere adeguatamente affrontati e risolti che ad opera di Poteri pubblici aventi ampiezza, strutture e mezzi delle stesse proporzioni; di poteri pubblici cioè che siano in grado di operare in modo efficiente su piano mondiale. Lo stesso ordine morale quindi domanda che tali Poteri vengano istituiti” (§§ 134, 135, 137).

La linea di pensiero alla quale ci colleghiamo – secondo cui il bene comune della famiglia umana non può essere assicurato dalla attuale struttura del sistema internazionale, perché è venuta meno la proporzione fra livello planetario del bene comune e la forma dell’organizzazione politica del pianeta – non trascura il rilievo del criterio di sussidiarietà per la strutturazione a più livelli dell’autorità e per l’ottenimento dello scopo della pace e dell’interesse generale, sebbene tale principio non possa esser fatto valere sino al punto da escludere una autorità politica suprema, responsabile di alcuni fondamentali scopi globali, delle relative decisioni sistemiche e della pace. Neppure ritiene con i “realisti” che la funzione fondamentale e in certo modo unica del sistema politico e dell’ordinamento giuridico sia produrre sicurezza e minimizzare la paura. La visione non solo di una società *civile* globalizzata a livello economico e informatico, ma di una società *politica* mondiale è resa difficile dall’attuale esteso oblio dei due nuclei fondamentali del politico appena richiamati (autorità e bene comune), dimenticati in vari autori, a testimonianza che essi pensano la strada verso l’ordine mondiale quasi solo con le idee hobbesiane del potere supremo, del governo supremo, della forza suprema e del loro monopolio, oppure entro i migliori ma pur sempre insufficienti paradigmi dell’internazionalismo liberale.

Se non mi inganno D. Held procede oltre tali schemi per avvicinarsi al tema di un governo/autorità politica mondiale: “A lungo termine, la democrazia globale deve includere lo sviluppo sia di un’autorità politica indipendente, sia di una capacità amministrativa a livello regionale e globale. Tutto ciò di per sé non richiederebbe una diminuzione del potere e della capacità degli Stati in tutto il pianeta. Piuttosto mirerebbe a consolidare e sviluppare istituzioni politiche a livello regionale e globale come integrazione di quelle che operano a livello dello Stato. Questa concezione della politica si basa sul riconoscimento della persistente importanza degli Stati nazionali, pur sostenendo che le questioni di portata più ampia e più globale vanno affrontate ad altri stadi di *governance*”.¹¹ Alcune proposte avanzate per procedere in tale cammino riguardano referendum generali, una rete di forum democra-

¹¹ D. Held, *Governare la globalizzazione*, p. 147. In maniera ancora più esplicita osserva Cassese: “Vorrei sottolineare che è questo lo scoglio [l’essere cioè la comunità interna-

tici, l'idea di una nuova cittadinanza, non più basata sull'esclusiva appartenenza ad una comunità territoriale, ma su regole e principi generali.¹²

Alla domanda se la guida politica globale che è necessaria debba muoversi entro un quadro di internazionalismo liberale multilaterale che pone limiti al potere, oppure entro un quadro cosmopolitico con la graduale formazione di una società mondiale e dei corrispondenti livelli di decisione, la Dottrina sociale della Chiesa ha fatto intendere con sufficiente chiarezza che la *good governance* multilaterale debba sfociare in poteri pubblici mondiali. Aggiungo che il miglior pensiero politico conferma l'assunto.

zionale una comunità anarchica che non ha né corti, né parlamenti, né prigioni] contro il quale chi si occupa di relazioni internazionali si scontra continuamente. Finché gli Stati non limiteranno drasticamente la loro sovranità, finché non si riuscirà a creare un'autorità sovraordinata e centralizzata (ma operante secondo regole democratiche), non si potrà essere certi di assicurare un minimo di rispetto universale per la dignità umana", *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 233s.

¹² Dal lato dell'Onu occorre aumentarne la governance e la sua legittimazione democratica, forse istituendo una seconda assemblea dove siedano rappresentanze della società civile mondiale in formazione (Ong, Chiese, movimenti), e facendo rientrare nel sistema ONU gli organismi BM, FMI, WTO. Occorre passare ad una global governance basata su cooperazione e condivisione della "sovranità". Oggi la distribuzione del potere politico mondiale è in mani oligarchiche, il piccolo gruppo del G7 o G8. Questi gruppi pur perseguendo interessi fondamentali, sono privi di legittimazione democratica per investirsi di una global governance. Possono ragionare meglio in tali termini istituzioni che siano state scelte con meccanismi di elezione e controllo democratici.