

ANNA MARIA DEL VECCHIO

LA COMPLESSITÀ DEL MONDO GLOBALE  
NEL CONFRONTO CON I SISTEMI  
DEGLI STATI E NELLA CONSIDERAZIONE  
DEI DIRITTI UMANI

SOMMARIO. 1 - Cenni introduttivi. 2 - Il “politeismo di valori” nel quadro della vita di relazione. Il rapporto problematico tra tradizione e evoluzione. 3 - Il principio di “umanesimo allargato” nella concezione della equivalenza e del pluralismo delle culture. A) Il nuovo rapporto tra “democrazia sociale” e nazionalità, nelle trasformazioni territoriali e di autorità. B) Gli effetti degli “assemblaggi specifici” di territorio, autorità e diritti sullo Stato-nazione. 4 - Il rapporto tra le sovranità nazionali e gli individui in base a principi di legalità internazionale. A) L’art. 2-7° cpv. dello Statuto delle Nazioni Unite. B) Gli obblighi internazionali di tutela dei diritti umani. C) La dimensione extra-territoriale delle norme in tema di diritti umani. 5 - La democrazia quale valore fondamentale. A) Il moderno concetto di democrazia liberale fondato sulle libertà civili e politiche. Il primato del diritto in quanto affermato nelle Carte Costituzionali degli Stati. B) La democrazia rappresentativa ed il ruolo del Parlamento. C) Il collegamento tra il diritto costituzionale interno e il diritto internazionale. 6 - La dottrina dei diritti umani nell’evoluzione del diritto internazionale. A) La garanzia delle libertà politiche. B) I problemi e le difficoltà di attuazione di alcune libertà civili. 7 - I processi di “democratizzazione” nei Paesi in trasformazione e in sviluppo. A) I modelli “storici” di società e di Stato. B) L’affermazione del “neo liberismo” e del modello di “Stato sociale di diritto”. La tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. 8 - Conclusioni.

1-

L’epoca attuale, in conseguenza della globalizzazione, dell’apertura di frontiere e dello smantellamento di barriere doganali, offre la possibilità di esplorare ambiti diversi e di entrare in contatto diretto con culture e sistemi diversi. Pertanto l’identità nazionale, improntata a valori storici tradizionali, viene messa a dura prova dall’impatto con culture e ideologie contrastanti.

Il tessuto sociale, in molte aree del mondo, non è omogeneo, ed appare lacerato da opinioni e orientamenti contrapposti; ciò è particolarmente evidente negli Stati multietnici e nei territori di frontiera.

Si parla oggi, con insistenza, di crisi dei valori. In realtà, più che di crisi, si tratta di difficoltà e di difformità nell’interpretazione dei valori. Si

pone, in primo luogo, la questione della capacità di “self governance” nell’impatto con i vari tipi di culture, ed il problema di “come orientarsi” tra i nuovi valori emergenti nel contesto sociale, e di come conciliarli con i valori tradizionali <sup>1</sup>.

In linea di principio, tutte le culture hanno pari dignità, in quanto esprimono l’essenza stessa dell’identità umana nei vari contesti di riferimento, e vanno rispettate entro i limiti di compatibilità con i precetti fondamentali in vigore nei sistemi interni, oltre che sul piano internazionale.

Va comunque rilevato che non tutti i valori culturali hanno lo stesso peso e lo stesso significato; nell’intreccio tra culture diverse non è facile discernere “ciò che è giusto” da “ciò che è ingiusto”, “ciò che è bene” da “ciò che è male”, con il rischio di pervenire a soluzioni ambigue e contraddittorie.

L’idea del dialogo tra culture diverse è sostenuto in linea di principio; i metodi e le iniziative sono però, in genere, ancorati a criteri differenziati, per cui l’omogeneità e l’obiettività delle soluzioni ne risulta pregiudicata.

## 2-

Si evidenzia oggi un rapporto problematico tra modernità e tradizione. La modernità non può ignorare le esperienze del passato, pure nella considerazione che il concetto di globalizzazione esclude ogni forma di imperialismo precedente.

---

<sup>1</sup> Vedi, per quanto concerne l’impatto della mondializzazione e del progresso scientifico e tecnologico, su valori tradizionali, la Raccolta “Où vont les valeurs? Entretiens du XXI<sup>e</sup> siècle, sous la direction de Jérôme Bindé”. Éditions UNESCO – Albin Michel, 2004. In lingua inglese la stessa Raccolta “The future of values. 21<sup>st</sup> – century talks – UNESCO publishing”, Berghahn books, New York – Oxford, 2004. In ottobre del 2005 gli Stati membri dell’UNESCO hanno adottato per acclamazione la “Dichiarazione universale sulla bioetica e i diritti dell’uomo”, la prima nella storia della bioetica. Circa 190 Paesi hanno impegnato le comunità internazionale e rispettare e ad attuare principi etici fondamentali, di importanza mondiale, offerenti la medicina, le scienze biologiche e meteorieaffini in quanto applicati agli esseri umani, tenendo conto della loro dimensione sociale giuridica e ambientale. Vedi UNESCO, *Le Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l’homme. Histoire, principes et application*. Collection Éthiques, Éditions UNESCO, 2009.

La complessità del globale è una conseguenza della complessità dei valori emergenti nell'interdipendenza delle culture.

L'esistenza di un "politeismo di valori" – per dirla con Max Weber – è spesso causa di contrasti e di contraddizioni tra imperativi etici, giuridici e politici. I contrasti sono particolarmente evidenti nel settore scientifico e nella bioetica. L'evoluzione della scienza pone questioni delicate e suscita reazioni contrastanti: sul testamento biologico, sull'eutanasia e sull'aborto, con riferimento al valore della vita umana, sia nello stadio embrionale iniziale che nel momento terminale della morte.

È opinione diffusa che il progresso scientifico e tecnologico abbia occasionato una "matérialité sans âme"<sup>2</sup>. In realtà il sovvertimento di certi imperativi morali è oggi frequente, con riferimento non soltanto ai valori predisposti dalle grandi correnti ideologiche e religiose, ma anche a valori laici, come quelli afferenti lo sviluppo e l'emancipazione di popoli dall'ignoranza e dalla povertà, nelle aree più svantaggiate del pianeta.

Il mondo attuale è permeato di valori effimeri, ispirati dal primato dell'interesse individuale e dal profitto. Nel settore economico e commerciale siamo sottoposti a una moltiplicazione di stimoli e di offerte, che si traducono in un moltiplicatore di desideri e di istanze, in una dinamica incessante e rutilante in cui il consumismo di massa viene ad assumere un ruolo determinante. Ciò accentua il divario tra Paesi ricchi e Paesi poveri. Tra i Paesi ricchi vi è competizione per l'acquisizione o la conservazione di risorse e di fonti di benessere economico, in modo da soddisfare al meglio le esigenze dei propri nazionali (oltre che di centri di potere economico); il livello di sviluppo dei popoli che vivono nei Paesi ad elevato potenziale economico è nettamente al di sopra di coloro che abitano nei Paesi più svantaggiati dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina.

Di conseguenza notevole è l'afflusso di coloro che provengono dai Paesi poveri nei luoghi del benessere economico e dei consumi di massa, in cui spesso non trovano – data anche la grave crisi economica e finanziaria che attualmente coinvolge anche i Paesi più progrediti – il soddisfacimento delle loro aspirazioni ad un lavoro decoroso e al benessere.

L'immigrazione massiccia suscita inevitabilmente problemi di coesistenza, nell'impatto e nel confronto con stili di vita diversi, tali da pregiudicare valori nazionali tradizionali nei Paesi di accoglienza. Ciò può dare

---

<sup>2</sup> Vedi "Où vont les valeurs?...", cit., *Introduction générale*, pp. 13-20.

luogo all'instaurazione di barriere protezionistiche, tali da mettere in crisi il mondo globale.

In realtà nell'Occidente progredito e altamente industrializzato è stato sinora privilegiato lo sviluppo nella sua accezione più propriamente materiale e consumistica, sacrificando al progresso materiale valori classici di cultura e di spiritualità. Ciò ha dato luogo a segnali forti da parte di ideologie, di impronta religiosa e laica, che contestano i valori materiali del "benessere di mercato".

Di qui la necessità di costruire una società più equilibrata e più giusta, fondata sul rispetto di principi e di valori fondamentali di civiltà e di coesistenza pacifica, nel rispetto e nella considerazione delle culture che si conformano a tali principi e valori.

### 3-

Con l'attuazione del principio di autodeterminazione dei popoli (sancto nello Statuto delle Nazioni Unite) e con la decolonizzazione dei Paesi soggetti a dominazione coloniale è emerso, sotto l'influenza della filosofia europea, un principio di "umanesimo allargato", per cui può affermarsi l'equivalenza di tutte le culture; tutte le culture possono infatti aspirare ad un riconoscimento universale rispetto al precedente ordine coloniale accentrato.

Ciò ha dato luogo alla formazione di un "pluralismo" culturale non coeso, tale da occasionare fenomeni di intolleranza reciproca tra popoli di nazionalità e di cultura diversa (come in certi Paesi del continente africano), con conseguenze di instabilità interna e di conflittualità.

Anche nel quadro di aree geo-fisiche e geo-politiche prima facenti parte di Grandi Federazioni centralizzate, quali la Grande Federazione jugoslava e l'Unione sovietica, la dissoluzione del sistema precedente e la formazione di un nuovo "pluralismo" socio-politico, e di una molteplicità di entità statali indipendenti, ha rivelato spaccature, divisioni e incomprensioni storiche, che i precedenti governi autoritari avevano contenuto. Gli ideali di indipendenza perseguiti e realizzati con le secessioni non hanno però avuto, almeno sinora, gli esiti sperati, sia sul piano interno che sul piano internazionale, data l'instabilità che caratterizza tali aree. Basti pensare alla Bosnia Erzegovina (con riferimento alla ex-Yugoslavia), la quale soffre delle divisioni operate con gli Accordi di Dayton, resi necessari per sedare i conflitti interni. Nella ex-Unione Sovietica i conflitti in Cecenia e in Georgia hanno mostrato che in quell'area (in particolare

nell'area del Caucaso) non si è ancora formata una coscienza socio-politica del "nuovo" matura, responsabile e costruttiva.

A) Nel nuovo rapporto tra "democrazia sociale" e nazionalità, nel processo di ricostituzione di Paesi decolonizzati, e di ricostruzione e di democratizzazione di aree frammentate, in un periodo di trasformazioni epocali (anche se parziali), è evidente l'assunto secondo cui lo Stato nazionale è sotto attacco, o, come minimo, sta subendo un'erosione. Sovvertendo l'ordine precostituito di governi e sistemi giuridici si sono stravolti i concetti di territorio, autorità, diritti<sup>3</sup>.

In realtà lo Stato nazionale con forti tendenze unitarie è "sotto tiro", ed è soggetto a critiche ed attacchi, tali da indebolirne la consistenza, la compattezza e l'autorità. Come è stato notato già da tempo, lo Stato nazionale non è più il protagonista assoluto della vita giuridica. L'incidenza dello Stato e del diritto statale è andata costantemente e gradualmente attenuandosi nel quadro internazionale globale. Ci si interroga oggi circa la consistenza e l'effettività giuridica di uno Stato di diritto oltre lo Stato nazionale rispetto all'interesse globale, nel temperamento, da un lato, dell'uniformità delle regole globali, e, dell'altro, della peculiarità delle norme statali.

Dalla prassi internazionale emerge la formazione, in ambiti nazionali, di "assemblaggi specifici" di territorio, autorità e diritti: come in Libano, in cui Hezbollah ha dato vita ad una aggregazione atipica, ed in Afghanistan, con l'aggregazione facente capo ai Talebani.

Forme anomale di aggregazione si innestano nel mercato globale, con traffici illeciti, di armi e di droghe.

A un tipo di assemblaggio rientrante negli schemi della legalità dello Stato, in quanto prodotto nel contesto dei sistemi legali dello Stato (pur alterandone la connotazione nazionale storica) appartengono i centri finanziari che sono parti dei mercati finanziari globali; tali centri finanziari vanno spesso contro gli interessi del capitale nazionale. Essi si collocano prevalentemente nell'ambito dei territori nazionali, ma non possono venire considerati come nazionali nel senso tradizionale del termine. Nel loro contesto sono infatti allocate componenti significative del mercato globale

---

<sup>3</sup> Vedi, per considerazioni sul tema, S. SASSEN, *Né globale, né nazionale. La terza dimensione dello spazio nel mondo contemporaneo*, Bologna, Il Mulino, 6/2008, p. 969 e ss.

di capitali. A proposito di tali aggregazioni si parla di un nuovo tipo di territorialità “multisita” che si distingue nettamente dalla territorialità dello “Stato-nazione” tradizionale e storico <sup>4</sup>.

B) Come si è notato, lo Stato-nazione ha perduto parte della sua autorità esclusiva a vantaggio di nuove istituzioni del mondo globale. È da verificare, oltre che da dimostrare, sino a quale punto la molteplicità degli assemblaggi e degli imperativi del mondo globale potrà influire effettivamente e positivamente nel contesto statale e nazionale.

La mondializzazione ha determinato la creazione di imprese multinazionali, che hanno modificato la realtà economica contemporanea rispetto ad epoche precedenti l’apertura delle frontiere, ponendo però problemi di gestione e di controllo dei flussi finanziari.

Le Istituzioni internazionali in dimensione universale per il mantenimento della pace e la promozione dello sviluppo, come il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e le Istituzioni specializzate poste nell’orbita dell’ONU aventi finalità di assistenza e di sviluppo nel settore economico, sociale e finanziario (quali il Fondo monetario internazionale, la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e, per quanto concerne la salute umana, l’Organizzazione mondiale della Sanità) non sono sempre all’altezza del ruolo ad esse spettante <sup>5</sup>.

#### 4-

Coerentemente con le disposizioni del diritto internazionale classico, gli individui sono soggetti all’autorità dello Stato di cui sono nazionali e cittadini; in casi, oggi assai frequenti, di cittadinanza doppia o plurima, si pongono problemi di “identità personale” coinvolgenti Stati e ambiti nazionali diversi.

Al di là dei confini nazionali gli individui sono comunque considerati dallo Stato straniero come beneficiari di norme internazionali che disci-

---

<sup>4</sup> Vedi S. SASSEN, *Né globale, né nazionale...*, cit., p. 976.

<sup>5</sup> Si evidenzia che il successo delle Nazioni Unite, sia nel controllo delle armi e nel mantenimento della pace, che nella lotta alla povertà, e nel perseguimento dello sviluppo, dipenderà dalla capacità dell’ONU di porre le basi di un più “reasonable degree of international Law and Order”. Vedi *Reforming the United Nations. New Initiatives and Past Efforts*, vol. III, Kluwer Law International, 1997, III, 34.

plinano i rapporti tra Stati, per cui gli interessi degli individui che subiscono danni all'estero vengono tutelati a livello internazionale "nella misura in cui il proprio Stato nazionale decide di esercitare la protezione diplomatica o la protezione giudiziale" mediante un'istanza ad un Tribunale arbitrale o ad una Corte internazionale<sup>6</sup>.

Successivamente la rigida schematizzazione nei rapporti di sovranità nazionale è divenuta più flessibile a beneficio degli individui e dei gruppi di minoranze (etniche, religiose e linguistiche), in seguito a una serie di dichiarazioni, di convenzioni e di trattati internazionali. Le norme internazionali a tutela dei diritti umani vengono oggi considerate non soltanto alla luce degli interessi nazionali (che nell'applicazione di tali norme continuano ad avere una significativa rilevanza, soprattutto per quanto concerne i diritti civili di libertà e i diritti politici), ma anche in base a principi di legalità internazionale.

A) Nello Statuto delle Nazioni Unite viene salvaguardata, nell'art. 2 – 7 cpv., la competenza interna (o riservato dominio) degli Stati, per cui l'ONU può trattare le questioni dei diritti umani soltanto in modo generale e astratto, prescindendo da interventi concreti nelle questioni che, per la loro natura e la loro essenza, appartengono alla sovranità e competenza degli Stati<sup>7</sup>.

Va detto che, sino agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, una certa coesione delle opinioni prevalenti in ampia dimensione internazionale si ebbe soltanto sul divieto delle pratiche di governo disumane ed efferate, data la strenua difesa, da parte dell'Unione Sovietica e degli altri Paesi del socialismo reale, della loro libertà di gestione nel settore dei diritti civili e politici, che tali Paesi consideravano come materia rientrante nella loro competenza interna e, quindi, sottratta a limiti internazionali<sup>8</sup>.

Successivamente, in un'ottica evolutiva, si affermò il principio della legittimità degli interventi dell'ONU in presenza di gravi violazioni dei diritti umani, anche nel caso in cui le violazioni non costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza, e alle relazioni amichevoli tra Stati.

---

<sup>6</sup> Vedi A. CASSESE – P. GAETA, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 137 ss.

<sup>7</sup> Vedi A. CASSESE – P. GAETA, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, cit. p. 149.

<sup>8</sup> Vedi G. ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale generale*, in *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, Atti del Convegno di Studi, Università di Salerno, 8 maggio 1997, Napoli, ESI, 1998, p. 29.

B) Gli obblighi internazionali di tutela dei diritti umani, come rilevano Cassese e Gaeta<sup>9</sup>, sono intesi a proteggere gli individui contro gli arbitri, gli abusi e le violenze, quale che sia il luogo in cui si è verificato il comportamento lesivo. Si tende infatti ad una interpretazione estensiva, sul piano territoriale, degli obblighi internazionali di tutela assunti dagli Stati, in quanto derivanti da disposizioni aventi un ambito di applicazione anche extra-territoriale.

Come ha puntualizzato la Commissione interamericana dei diritti umani nel caso “Coard et al. c. Stati Uniti”: “... dato che i diritti individuali sono innati semplicemente in virtù della dignità umana della singola persona, ogni Stato [americano] ha l’obbligo di sostenere e incoraggiare i diritti di ciascun individuo sottoposto alla sua giurisdizione. Sebbene più frequentemente questa tutela si rivolga agli individui che si trovano all’interno del territorio dello Stato, essa può riguardare anche, in determinate circostanze, la condotta di quest’ultimo in una località extra-territoriale dove la persona interessata è presente, sebbene soggetta al controllo da parte di un altro Stato [...]. In linea di principio, l’indagine non si rivolge alla nazionalità della presunta vittima o alla sua presenza all’interno di una particolare area geografica, quanto piuttosto all’eventualità che, in specifiche circostanze, lo Stato abbia rispettato i diritti della persona sottoposta alla propria autorità e controllo”<sup>10</sup>.

Secondo tale indirizzo giurisprudenziale (seguito anche dalla Corte internazionale di Giustizia nel parere sulle “Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro”<sup>11</sup>, gli Stati sono tenuti a rispettare i diritti umani fondamentali non solo nell’ambito del loro territorio nazionale nei confronti di cittadini e stranieri, ma anche all’estero, nel caso in cui esercitino la loro autorità o il loro potere su individui, sia loro cittadini che stranieri<sup>12</sup>.

C) La dimensione extra-territoriale delle norme in tema di diritti umani non è stata inizialmente accettata dalla Corte europea dei diritti umani la quale, nel caso Bankovic (originato da un ricorso – dichiarato inammissibile dalla Corte – presentato da alcuni cittadini della Repubblica federale jugoslava contro gli Stati aderenti alla CEDU che, in quan-

---

<sup>9</sup> Vedi *Le sfide attuali del diritto internazionale*, cit., p. 152 e ss.

<sup>10</sup> Cfr. caso n. 10951, rapporto n. 109/99 del 29 settembre 1999, par. 37. Per il testo vedi aulaweb.

<sup>11</sup> Vedi Parere del 9 luglio 2004, parr. 108-111. Per il testo vedi aulaweb.

<sup>12</sup> Vedi A. CASSESE – P. GAETA, *Le sfide attuali ...* cit., pp. 154-155.

to membri della NATO, avevano partecipato al bombardamento della stazione radiotelevisiva serba di Belgrado, cagionando la morte e il ferimento di numerose persone) aveva sostenuto che la Convenzione europea tutela i diritti degli individui soltanto entro un ambito territoriale ben definito, corrispondente a quello del territorio degli Stati contraenti<sup>13</sup>.

Successivamente la Corte di Strasburgo ha mutato indirizzo sostenendo, nel 2004, nel caso Issa, l'ammissibilità del ricorso concernente le azioni compiute dalle forze armate della Turchia (cioè di un Stato aderente alla CEDU) che avevano sconfinato in Iraq (uno Stato del Medio Oriente non parte della CEDU), attaccando alcuni gruppi turchi nell'Iraq del Nord. La Corte europea dichiarò che ciò che importava era che la Turchia avesse un controllo effettivo e complessivo sulle forze armate posizionale, in un'area al di fuori del proprio territorio nazionale<sup>14</sup>. È certamente importante che gli Stati aderenti alla normativa internazionale in tema di diritti umani vengano considerati vincolati al rispetto di tali norme, non solo sul proprio territorio nazionale, ma anche all'estero, ovunque esercitino poteri di sovranità e di controllo su cittadini e stranieri.

Si è detto, in termini esclusivi, che "i Trattati sui diritti umani debbono seguire gli organi dello Stato dovunque come "l'ombra segue il corpo"<sup>15</sup>.

## 5-

Tra i principi in fase di consolidamento nel diritto internazionale consuetudinario, aventi un impatto nel quadro mondiale globale, rientra quello del diritto alla democrazia. Il concetto di democrazia, nelle sue varianti e modalità di attuazione, sta affermandosi anche in Africa, in Asia, in Russia ed in America Latina. In pratica vi è però incertezza sul modo con cui possa venire attuato concretamente, in ambiti legati a schemi e tradizioni secolari, un ordine democratico.

L'esperienza fatta recentemente nei Paesi dell'Europa dell'Est e in Russia ha mostrato che l'introduzione della democrazia comporta un pro-

---

<sup>13</sup> Cfr. Decisione sulla ricevibilità, ricorso n. 52 2007/99. BanKovic et al. c. Grecia et al., par. 36.

<sup>14</sup> Vedi A. CASSESE – P. GAETA, *Le sfide attuali ... cit.*, pp. 155-156.

<sup>15</sup> Così A. CASSESE – P. GAETA, *Le sfide attuali ... cit.*, p. 156.

cedimento complesso, con trasformazioni profonde nell'assetto socio-politico e socio-economico <sup>16</sup>.

Occorre anche intendersi sul concetto stesso di democrazia. La transizione a sistemi democratici nei Paesi emergenti da lunghi periodi di regimi totalitari e autocratici non può essere raggiunta in tempi rapidi, e presuppone l'adesione ad un modello di società civile basato su principi e valori condivisi su larga scala.

A) Il richiamo al concetto di democrazia è frequente nelle assise internazionali con la partecipazione di una molteplicità di delegati di Stati e di organizzazioni internazionali, governative e non-governative. Il concetto di democrazia viene spesso associato alla solidarietà internazionale, al benessere generale; esso non può venire comunque scisso dal concetto di libertà, che è alla base di ogni vera democrazia <sup>17</sup>.

Un'attenzione particolare in tema di diritti umani e di diritti dei popoli, va dedicato al diritto di libertà e di dignità personale: di qui il divieto del genocidio e della tortura, oltre che dei trattamenti degradanti o contrari al senso di umanità.

L'elemento fondamentale su cui oggi viene costruito il moderno concetto di democrazia si incentra sul liberalismo e sull'idea di democrazia liberale fondata sulle libertà civili e politiche, sull'eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, sul diritto di chiedere il riconoscimento dei propri diritti, l'annullamento degli atti lesivi, la riparazione dei danni: la garanzia di tali diritti e libertà costituisce un impegno preciso per i governi democratici.

Il diritto alla democrazia e ad un governo democratico non è però consolidato tra i diritti umani fondamentali, in quanto diritto riconosciuto a tutti gli individui che vivono nell'ambito di uno Stato, e come diritto riconosciuto ad ogni Stato di rivendicare il rispetto della democrazia da parte di altri Stati.

Quanto al modo di essere dell'agire statale, va detto che "la funzione

---

<sup>16</sup> Sul tema della "Democratizzazione" nell'esperienza dei Paesi dell'Est, vedi gli Atti del Convegno svoltasi all'Università di Salerno l'8 maggio 1997, con contributi di eminenti studiosi: "Democratizzazione all'Est e diritto internazionale", a cura di G. ZICCARDI CAPALDO, Napoli, ESI, 1998.

<sup>17</sup> Vedi J. BAECHLER, *Democracy. An analytical Survey*, UNESCO publishing, 1995. Sul concetto di democrazia rapportato a quello di libertà e di giustizia, nella considerazione dei diritti umani e degli imperativi globali vedi AMARTYA SEN, *The Idea of Justice*, Penguin Books, 2009.

di ogni singolo Stato non si esaurisce nell'assicurare un ordine purches- sia, ma tende a realizzare un particolare tipo di ordine conforme alle ideologie, ai valori, agli interessi che sono considerati fondamentali per esso”<sup>18</sup>. Ferma restando l'esigenza della sottoposizione al primato del di- ritto, che importa limiti all'esercizio del potere ed i cui imperativi fonda- mentali sono raccolti nella Carta costituzionale degli Stati.

La normativa costituzionale – ritenuta “basilare” – è alla base della vita e dell'unità della nazione e ne rappresenta i valori di ordine morale politico e istituzionale.

I mutamenti nella realtà politico-sociale pongono ovviamente l'esigen- za di un adeguamento dell'ordinamento dello Stato alla dinamica di tale realtà; il problema è quello di stabilire sino a quale punto tale adeguamento possa spingersi senza intaccare i valori fondamentali del sistema.

B) Per quanto concerne la Costituzione italiana successiva al Secondo Conflitto mondiale – di cui si prefisse di riparare le profonde lacerazio- ni – essa è fondata su principi di democrazia e di pluralismo tra i poteri. È stata elaborata pressoché contemporaneamente alla Dichiarazione uni- versale dei diritti umani, la quale ha dato l'avvio all'elaborazione di una serie di Atti internazionali in tema di protezione dei diritti umani civili e politici<sup>19</sup>.

Uno dei temi più significativi dell'organizzazione costituzionale dello Stato è la questione della forma di governo, in relazione alla quale, nella Costituzione dei vari Stati, esiste una varietà di soluzioni che fanno leva o sui poteri del Presidente della Repubblica o sul ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri o su quello del Parlamento, in quanto espressione diretta della sovranità popolare.

Fulcro della democrazia rappresentativa è la centralità del Parlamen- to, nella specie di democrazia rappresentativa costituita dal regime par- lamentare.

La democrazia rappresentativa comprende come specie distinta, an- che il regime presidenziale. Nel regime presidenziale il corpo elettorale, a suffragio universale, elegge distintamente oltre al Parlamento, il Preside- nte della Repubblica. Il potere legislativo e quello di costituire la base da

---

<sup>18</sup> Sull'ordinamento statale e sui suoi elementi costitutivi vedi, nella dottrina italiana, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X<sup>o</sup> edizione rielaborata e aggiornata, Padova, CEDAM, 1991, p. 24 e ss.

<sup>19</sup> Vedi *Introduzione* di Maria Rita Saulle a *La Corte Costituzionale compie 50 anni. 23 aprile 1956 – 23 aprile 2006*, Roma, ANBP, p. 5 ss.

cui derivano gli altri titolari di poteri politici sono variamente ripartiti tra Presidente e Parlamento nei modi stabiliti dalle norme costituzionali del singolo Paese.

La formula della democrazia rappresentativa non è mero frutto di una elaborazione dottrinale, ma è dovuta a un “plurisecolare e sofferto processo storico”<sup>20</sup>.

Le Costituzioni moderne tendono a regolare esse stesse, con propri precetti, rapporti affidati in passato alle leggi emanate dal Parlamento, che è oggi il primo livello sub-costituzionale. I precetti costituzionali conservano ovviamente la rigidità della legge costituzionale.

Va notato che il principio della sovranità del Parlamento aveva portato, nell’Assemblea costituente italiana, a prese di posizione contrarie all’introduzione di una giurisdizione di legittimità sulle leggi “ad hoc”<sup>21</sup>. In senso contrario fu però argomentato che l’istituzione di una Corte che giudicasse della legittimità costituzionale delle leggi era strettamente connessa alla rigidità della Costituzione, e, quindi, al principio per cui le norme costituzionali non debbono essere violate dal Parlamento.

La Costituzione italiana sembra avere corrisposto alle esigenze di democrazia e di pluralismo tra i poteri. Nel corso degli anni le norme contenute in vari articoli della Costituzione italiana sono state emendate<sup>22</sup>.

Per quanto concerne la Corte costituzionale, essa ha dato un contributo essenziale al sistema giuridico italiano mediante l’abrogazione, per incostituzionalità, di varie norme giuridiche a livello di legge, contrastanti con la Costituzione, in varie materie, quali i rapporti familiari, di diritto penale, tributario, processuale civile e penale ecc., nel quadro di una “legalità costituzionale”.

C) Per quel che attiene al collegamento tra il diritto costituzionale interno e il diritto internazionale va notato, con riferimento in particolare alle Carte costituzionali elaborate nei Paesi ex-socialisti dell’Europa dell’Est nel corso del processo di democratizzazione di tali Paesi, che le

<sup>20</sup> Per una approfondita disamina del regime dei poteri pubblici e dei diritti, del regime rappresentativo, e dei rapporti tra potere politico ed apparati economici, vedi l’ampissima “Raccolta” in cinque volumi degli scritti di G. GUARINO, *Dalla Costituzione all’Unione europea (del fare diritto per cinquant’anni)*, Napoli, Jovene, 1994.

<sup>21</sup> Vedi *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, vol. V, Roma, 1970.

<sup>22</sup> Per l’indicazione di alcune leggi costituzionali modificative della Costituzione italiana vedi M.R. SAULLE, *Introduzione a La Corte Costituzionale compie 50 anni*, cit., p. 6.

norme internazionali pattizie, validamente stipulate, hanno assunto un ruolo prevalente negli ordinamenti interni di tali Paesi nella tutela dei diritti fondamentali<sup>23</sup>. Così, ad es., secondo l'art. 20 della Costituzione rumena, le disposizioni costituzionali concernenti i diritti e le libertà dei cittadini vanno interpretate e applicate in accordo con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, le convenzioni e gli altri Trattati stipulati dallo Stato; in caso di difformità tra le leggi interne e le convenzioni e i trattati di cui la Romania è parte, prevalgono le norme internazionali<sup>24</sup>. Resta comunque, nelle nuove Costituzioni dei Paesi ex-socialisti, il principio del primato del Parlamento, secondo la concezione tipica delle democrazie progressiste, informate al principio della sovranità popolare.

Le recenti Costituzioni dei Paesi dell'Europa dell'Est configurano in modo vario il rapporto tra la legge e il diritto internazionale pattizio, ma in prevalenza ammettono la superiorità del diritto internazionale rispetto all'atto legislativo<sup>25</sup>.

Per quanto concerne gli Stati ora aderenti all'Unione europea, i Parlamenti nazionali possono continuare a legiferare sino a quando il campo non venga occupato, in base al Trattato istitutivo della Comunità – Unione europea, dalla normativa dell'Unione la quale, nei settori di competenza esclusiva dell'Unione medesima (in cui il blocco di ogni nuova legge degli Stati membri è immediato e completo), viene ad assumere assoluta prevalenza<sup>26</sup>.

Pertanto i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea compresi gli Stati dell'Europa dell'Est recentemente entrati a fare parte dell'Unione medesima, devono prendere atto che le norme che regolano la loro vita non sono quelle approvate dai Parlamenti nazionali da essi eletti a suffragio universale, bensì quelle adottate da organi competenti dell'Unione in base alla norme pattizie istitutive di essa, nei settori di compe-

---

<sup>23</sup> Vedi M. SCUDIERO, *Democratizzazione all'Est e Costituzioni dei Paesi ex-socialisti*, in *Democratizzazione all'Est ...*, cit., p. 22.

<sup>24</sup> Vedi SPADARO, *Due "Custodi" della Costituzione rumena? Una Carta sospesa tra sovranità parlamentare e supremazia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, n. 3, p. 451 ss.

<sup>25</sup> Vedi, ad es., l'art. 138 della Costituzione della Lituania e l'art. 3c. 1 della Costituzione dell'Estonia.

<sup>26</sup> Vedi G. GUARINO, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (l'Unione europea quale Stato federale)*, in *Costituzionalismo*, Estratto 21/07/2008.

tenza esclusiva dell'Unione. Nel procedimento di formazione di tali norme dell'Unione di evidenza quindi il ruolo essenziale del Parlamento europeo, in quanto garante della "democraticità" del sistema dell'Unione europea.

## 6-

La dottrina dei diritti umani ha contribuito, oltre che all'evoluzione del diritto internazionale, al progresso della comunità internazionale, nel passaggio da un sistema di relazioni fondato sul principio della reciprocità imperniato sul perseguimento di interessi individuali dei singoli Stati, ad un sistema fondato su di un nucleo di valori fondamentali, e su nuovi obblighi e diritti per l'intera comunità umana.

Tali valori, obblighi e diritti vanno comunque resi compatibili con l'unità politica e l'uniformità giuridica dell'ordinamento dello Stato (non sempre facilmente realizzabile negli Stati multietnici); gli interessi nazionali, identificati con riferimento ai contenuti dell'indirizzo politico di maggioranza e degli orientamenti delle forze politiche egemoni<sup>27</sup>, vanno peraltro correlati a principi di democrazia rappresentativa e partecipativa in ampia dimensione, oltre che a principi di legalità internazionale.

A) Sul piano internazionale generale si ritiene che i principi di democrazia garantiscano pienamente le sole libertà politiche, consistenti nell'espressione del suffragio universale libero e segreto, nel potersi raggruppare in partiti politici (laddove il diritto di libera associazione sia previsto e tutelato dall'ordinamento statale) e darsi così uno Statuto politico, coerentemente con il diritto di autodeterminazione interna affermato nell'art. 1 del Patto internazionale dell'ONU relativo ai diritti civili e politici.

Sul principio di autodeterminazione interna, che ha ormai un vasto ambito di applicazione ed un notevole consenso da parte di una molteplicità di Stati sovrani, si ritiene che si stia gradualmente formando una norma consuetudinaria internazionale<sup>28</sup>. In realtà, soprattutto a partire dagli anni 1989 – 1990, si è notato un consolidamento dei sistemi democratici, nei Paesi dell'Europa centro-orientale e nei Paesi dell'America La-

---

<sup>27</sup> Vedi A. BARBERA, *Gli interessi nazionali nel nuovo Titolo V. Lo Stato e le autonomie*, a cura di E. ROZO ACUÑA, Torino, Giappichelli, 2003, p. 11 e ss.

<sup>28</sup> Vedi A. CASSESE – P. GAETA, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, cit., p. 166.

tina, così come nei più evoluti Paesi dell'Asia, dell'Africa e dell'Oceania. A partire dal 1991 più di 110 governi hanno consentito nei loro ordinamenti interni libere elezioni con suffragio universale.

Tali principi di democrazia sono stati considerati dall'Assemblea generale dell'ONU come un valore riconosciuto a livello universale che va tutelato anche dall'ONU con forme di assistenza e di sostegno, per consolidare le nuove democrazie o ripristinare democrazie preesistenti<sup>29</sup>.

B) Per quanto concerne le libertà civili, si eccipisce che sul piano universale, non ne venga effettivamente garantita la piena attuazione. Il Comitato dei diritti dell'uomo che, in base agli artt. 28 e 41 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, vigila sull'applicazione delle norme del Patto, ha riscontrato difficoltà nell'applicazione effettiva di alcune disposizioni contenute nel Patto medesimo, soprattutto per quanto riguarda certe libertà civili, quali, in particolare, la libertà di espressione, la libertà di coscienza e di religione, il diritto di libera associazione<sup>30</sup>. Dibattiti a largo raggio si sono svolti in ambito internazionale ed anche all'interno di Stati (come in Italia) sull'abolizione della pena di morte, che è stata formalmente abolita nel Secondo Protocollo facoltativo al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici entrato in vigore l'11 luglio 1991, a cui non hanno però aderito tutti gli Stati. La pena di morte è ancora in vigore nei sistemi interni di parecchi Stati, ed anche di Grandi Potenze membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, come la Cina, e, almeno sinora, viene eseguita anche negli Stati Uniti d'America.

Uno "standard" comune di libertà fondamentali è stato definito nel contesto del Consiglio d'Europa, ed è stato espresso nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (con i Protocolli addizionali), e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, data l'affinità di valori giuridici e culturali che caratterizzano l'"identità europea".

In dimensione universale la complessità del sistema di relazioni, tra attori aventi connotazione ed orientamenti diversi, ostacola la costruzione e l'attuazione di una "legalità" fondata su principi condivisi.

---

<sup>29</sup> Vedi U. VILLANI, *Democratizzazione all'Est e Nazioni Unite*, in *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, cit., p. 59 e ss.

<sup>30</sup> Vedi G. ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, in *Democratizzazione all'Est ...*, cit., p. 34.

7-

Il ruolo svolto dalle Nazioni Unite nei processi di democratizzazione e di ricomposizione del tessuto sociale lacerato da tensioni interne e da situazioni estreme di sottosviluppo non è sempre apparso adeguato alla realtà critica delle situazioni.

Nel quadro dell'ONU non sembra emergere un modello univoco di democrazia e di Stato democratico.

A) Prima della caduta del muro di Berlino esistevano due modelli di società e di Stato, che si autoproclamavano democratici; il modello liberale occidentale e il modello del socialismo reale dell'Est. Entrambi hanno proclamato la difesa dei diritti propri dello Stato di diritto, differenziandosi però per quanto concerne la concezione dello Stato, della società, della posizione dell'individuo nella società, dell'economia<sup>31</sup>. Il socialismo di tipo marxista nacque e si sviluppò in senso antitetico rispetto al capitalismo liberal-borghese soprattutto a partire dalla seconda metà del secolo XIX°. Nei primi decenni del secolo XX° il modello marxista venne recepito ed elaborato in Russia in seguito alla rivoluzione bolscevica del 1917, e condusse alla creazione dell'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche, che fu il primo Stato socialista ad applicare il collettivismo comunista ad economia pianificata<sup>32</sup>. Al termine della Seconda Guerra mondiale l'URSS, quale Stato vincitore, fu determinato ad imporre il socialismo marxista-leninista ai Paesi dell'Europa orientale e alla Germania dell'Est i quali, in quanto Stati satelliti dell'Unione sovietica, adottarono il modello comunista basato sulla proprietà collettiva e sul partito unico, il partito comunista.

Contemporaneamente, nel vastissimo territorio della popolatissima Cina, il "leader" comunista Mao Dse Dong si affermò in via rivoluzionaria, nel 1949, contro i nazionalisti di Chiang Kai-shek e introdusse in Cina, con l'eccezione dell'Isola di Formosa (oggi Taiwan), il modello politico ed economico comunista della Repubblica popolare cinese.

Esperienze simili si ebbero, nella seconda metà del secolo XX°, in

---

<sup>31</sup> Sul modello di Stato moderno costituzionale, di diritto, vedi E. ROZO ACUÑA, *La globalización y el moderno estado de derecho (con especial referencia a Latinoamérica)*, in *Studi Urbinati di Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, Anno LXIX – 2001/02, p. 87 e ss.

<sup>32</sup> Vedi M. LESAGE, *Les régimes politiques de l'URSS et des Pays de l'Est*, Paris, 1971.

Corea ed in Vietnam, a Cuba, in Nicaragua, ed anche in Cile con Allende, che è stato il primo Presidente marxista eletto dal popolo. La politica di Allende si concluse drammaticamente nel 1973 con un sanguinoso colpo di Stato e la instaurazione della feroce dittatura di Pinochet.

L'espansione del modello di Stato marxista e dell'economia pianificata, che fu intensa, ebbe termine con il passaggio dei Paesi dell'Europa dell'Est al modello di Stato liberal-democratico e all'economia di mercato<sup>33</sup>.

Sopravvive a Cuba, in Corea del Nord, in Vietnam e nella Cina di Pechino; in questi Paesi è però riscontrabile un processo di rinnovamento, soprattutto sul piano economico.

In America Latina l'affermazione e l'espansione del liberismo economico si è espressa attraverso forme di privatizzazione di gran parte delle attività statali, non solo economiche<sup>34</sup>.

B) Nel nuovo millennio il neo-liberismo è diventato l'opzione principale ed il modello di riferimento prevalente.

Resta comunque il ruolo essenziale dello Stato, quale vigile e garante del sistema, nel caso in cui le relazioni interpersonali soffrano di anomalie.

Il nuovo tipo o modello di "Stato sociale di diritto", che sta diffondendosi nel mondo, costituisce, almeno in parte, la risposta del liberalismo borghese alle critiche e alle diffidenze del socialismo marxista-leninista e dei sostenitori di esso. In conseguenza della scelta del libero mercato, si è affermata la necessità di una tutela articolata dei diritti e delle libertà fondamentali, e si è posta la questione di stabilire "quali libertà e diritti fondamentali siano connessi con il modello di democrazia liberale e con il regime di libero mercato"<sup>35</sup>.

Coerentemente con la produzione normativa vigente nell'ordinamento internazionale, si è dibattuta la necessità di una piena tutela giuridica, oltre che dei diritti e delle libertà fondamentali di tipo classico (i c.d. diritti "di prima generazione": alla vita, alla sicurezza della propria persona, con il divieto della schiavitù, della tortura e dei trattamenti crudeli e degradanti), anche dei diritti economici e sociali "di seconda generazione", e

---

<sup>33</sup> Vedi P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La Repubblica popolare cinese*, Milano, 1977.

<sup>34</sup> Vedi E. ROZO ACUÑA, *La globalización y el moderno estado de derecho*, cit., p. 96.

<sup>35</sup> Con riferimento ai Paesi dell'Europa dell'Est, vedi M. SCUDIERO, *Democratizzazione all'Est e Costituzioni dei Paesi ex-socialisti*, cit., p. 21

dei diritti maturati successivamente, per quanto concerne il diritto al lavoro, alla libertà contrattuale, all'informazione, alla salute ecc.

Per vincere la povertà, la disoccupazione, il sotto-sviluppo, la concentrazione eccessiva di ricchezze in pochi Paesi e in poche mani, occorre una efficace azione internazionale intesa a favorire la circolazione di capitali e gli scambi economici e commerciali tra Paesi ricchi e Paesi poveri. L'azione, in tal senso, dei governi degli Stati è apparsa spesso non conforme agli obiettivi di sviluppo delle aree del mondo più svantaggiate, che continuano ad "esportare" nei Paesi a più elevato potenziale economico comunità umane destinate alla clandestinità più miserabile ed allo sfruttamento da parte di organizzazioni criminali.

## 8-

Si è detto che la globalizzazione, quale fenomeno inteso a favorire la circolazione internazionale di beni, di servizi, di capitali, di tecnologie, di conoscenze (tali da alterare la connotazione nazionale e la sovranità degli Stati, e, quindi, anche lo stile di vita dei cittadini degli Stati medesimi), necessiterebbe di un "governo mondiale", responsabile davanti ai cittadini di ogni Paese<sup>36</sup>; sinora si è avuto soltanto un sistema che potrebbe definirsi di "governance globale senza governo globale", in cui poche Istituzioni internazionali – il Fondo monetario internazionale, la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, l'Organizzazione mondiale del commercio – e pochi protagonisti, strettamente legati a interessi finanziari e commerciali ben precisi, dominano la scena, mentre molti di coloro che ne subiscono le decisioni non hanno praticamente voce in capitolo.

La globalizzazione, a giudizio di molti, va riequilibrata e corretta, e va gestita in modo più equo e più giusto, in modo da consentire una crescita non soltanto più sostenibile, ma anche più equamente distribuita.

---

<sup>36</sup> In senso critico nei confronti del fenomeno della globalizzazione, e della politica economica internazionale, vedi J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*; titolo originale "Globalization and its Discontents", Torino, G. Einaudi Editore, 2002; dello stesso Autore, più di recente, vedi "Making globalization work", W. W. Norton, New York, 2006, in cui Stiglitz auspica un nuovo equilibrio economico mondiale, più giusto, tra Stato e mercato. Sui problemi posti dal fenomeno della globalizzazione, nel rapporto democrazia-giustizia, vedi, nella dottrina italiana, S. Cassese, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, Einaudi, 2009.

Per dirla con Stiglitz, “il mondo è un luogo complicato”, denso di incognite e di insidie, date anche dalla corruzione dilagante.

Occorrono pertanto leggi chiare per disciplinare gli scambi e la conoscenza. Gli Stati debbono assumersi la responsabilità del benessere dei loro nazionali e cittadini, e porre regole precise per proteggersi dalle malversazioni interne e dalle speculazioni esterne.

Il mondo globale sta oggi attraversando una grave crisi economica e finanziaria, ed anche, come si è notato in precedenza, una crisi di valori e di distorsione di valori oltre che di “interpretazione deviata” di valori morali, culturali, ideologici. Nel “bricolage” di ideologie che si intrecciano nella vita di relazione non è facile discernere il giusto dall’ingiusto, il vero dal falso, con conseguenze di alterazione di valori e di disorientamento sociale.

L’attuale società planetaria è accusata di avere prodotto veri e propri “monstres de l’idéologie”, tali da coinvolgere “dans des aventures périlleuses”, intere comunità umane, e di favorire “une culture de l’inhuman”<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Si richiama in proposito la Raccolta curata dall’UNESCO, *Où vont les valeurs?*. Entretiens du XXI<sup>e</sup> siècle, cit.; in lingua inglese “The future of values”. 21<sup>st</sup> – century talks – UNESCO publishing, 2004.