

Diritto internazionale, movimenti globali e cooperazione fra
comunità

Verso una terza fase del diritto internazionale? Il ruolo dei movimenti sociali e delle autorità locali nell'attuazione del principio di cooperazione

di Fabio Marcelli

SOMMARIO. *A. Introduzione.* 1. Sfide e fallimenti della cooperazione. 2. Lo sviluppo: un obiettivo attuale, una rilettura necessaria. 3. Il ruolo positivo degli attori locali e dei movimenti globali. 4. Le molteplici e complesse dimensioni delle politiche di cooperazione. 5. La situazione italiana. Finalità e schema del presente lavoro. *B. Quadro storico.* 6. Radici strutturali del problema. 7. L'ascesa dell'Occidente e il colonialismo. 8. La riorganizzazione del pianeta dopo il secondo conflitto mondiale e la fase dell'egemonia statunitense. 9. Decolonizzazione e lotta per un nuovo ordine economico internazionale. 10. La momentanea controffensiva dei Paesi ricchi. *C. Globalizzazione e ruolo delle imprese.* 11. Caratteristiche della globalizzazione. 12. Cause della globalizzazione. 13. Il ruolo delle imprese multinazionali. 14. Necessità di assoggettare le imprese multinazionali a limitazioni e controlli. 15. I movimenti sociali e le autorità locali come necessario contrappeso allo strapotere delle imprese private e delle banche. *D. Motivazioni e dinamiche della cooperazione.* 16. La dialettica Nord-Sud. 17. Aspetti ambientali e beni comuni. 18. La questione della democrazia. 19. Problematiche di genere. 20. Cooperazione internazionale e dialogo interculturale. *E. Nodi da sciogliere.* 21. Finanza 22. Commercio. 23. Conoscenza. 24. Equilibri istituzionali complessivi. 25. Quale sviluppo? *F. Il diritto internazionale dello sviluppo.* 26. Dialettica Nord-Sud e diritto internazionale. 27. Inquadramento giuridico delle attività di cooperazione allo sviluppo. 28. La cooperazione allo sviluppo come finalità delle Nazioni Unite. 29. Sviluppi normativi ulteriori. 30. Il ruolo dell'Europa e del suo diritto. *G. Conclusioni.*

A. *Introduzione.*

1. Sfide e fallimenti della cooperazione

La cooperazione internazionale costituisce un insieme di attività che si rivelano sempre più necessarie per affrontare e risolvere, con un approccio concertato fra i vari Stati, i grandi problemi globali che l'umanità si trova ad affrontare all'inizio del Terzo Millennio. Si tratta di problemi decisivi e tra loro fortemente intrecciati: dalla lotta alla povertà all'inquinamento e al degrado ambientale, dai conflitti bellici alla diffusione di nuove patologie.

La necessità di promuovere tale cooperazione costituisce, unitamente alla tutela della pace e della sicurezza internazionale e alla promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, uno dei fini essenziali dell'ordinamento internazionale¹ e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ed è significativamente ripresa dalle Costituzioni di molti Stati e dagli Statuti di enti locali e territoriali.² Ben può dirsi, quindi, che si tratti di uno dei

¹ Può anzi dirsi che l'accento ulteriormente posto sul tema della cooperazione, nel nuovo contesto segnato dall'entrata in scena di nuovi Stati cosiddetti in via di sviluppo e, più di recente, dai processi di globalizzazione, costituisca un fattore decisivo per la trasformazione di tale ordinamento. In questo senso è stato affermato come "the process of change in international law from a system of coordination of the international intercourse of mainly European States in limited areas, such as diplomatic relations and war, to an universal system of cooperation in numerous fields between quite different entities reflects the advances of natural sciences and technology, increasing global political and economic interdependence and the need to address problems which can no longer be properly dealt with within a national framework, such as the fields of communications, international trade, economics and finance, environment and development, and the massive problem of refugee flows", MALANCZUK, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*⁷, London and New York, 2002, p. 7.

² Per quanto riguarda l'ordinamento italiano occorre riferirsi al principio generale di solidarietà di cui all'art. 2 il quale, come ho altrove cercato di argomentare, deve essere applicato all'insieme del pianeta e non può essere contenuto esclusivamente entro i confini nazionali, come

principi fondamentali che devono presiedere allo svolgimento delle attività da intraprendere su scala internazionale nel contesto dell'attuale mondo globalizzato. Infatti le sfide poste circa cinquanta anni fa, all'uscita da un devastante conflitto bellico e all'alba di una nuova fase dell'umanità, paiono oggi ancora più brucianti ed attuali, proprio per effetto dell'accresciuta interdipendenza fra tutte le parti del pianeta.³

Occorre sottolineare con forza, già in questa sede introduttiva, un elemento sul quale avremo occasione di tornare perché di fondamentale importanza per una corretta interpretazione del complesso normativo, specie di natura internazionale, che presiede alle attività in questione e che è costituito precisamente dall'intreccio fra i vari principi appena ricordati, e fra gli obiettivi da essi previsti, che ne determina il dinamismo in un rapporto di implicazione reciproca e di mutuo rafforzamento: non è infatti pensabile, come dimostrato in modo lampante dall'esperienza di questi ultimi anni, di mantenere una pace stabile e duratura senza garantire il benessere, la coesione sociale e i diritti umani di ogni tipo, obiettivi che a loro volta non sono raggiungibili senza un'equa redistribuzione delle risorse esistenti e una cooperazione effettiva nella loro gestione.⁴

Tale nesso era del resto ben presente agli estensori del testo istitutivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ed è stato ulteriormente precisato e qualificato da importanti dichiarazioni

pure ai principi generali del diritto internazionale di cui all'art. 10 (cfr. MARCELLI, *Le Regioni e la cooperazione allo sviluppo*, in *Le Regioni*, XXIV, 3, giugno 1996, pp. 493-512); il principio di solidarietà è peraltro ripreso significativamente da leggi regionali, specie quelle dedicate alla diffusione della cultura della pace e alla promozione di attività di cooperazione internazionale, come pure da Statuti di enti territoriali.

³ Gli effetti della globalizzazione (*v.infra*) producono in effetti un'interconnessione più diretta sia fra i diversi territori (il che è di immediata evidenza nel caso ad esempio delle problematiche di tipo ambientale, ma certo non solo di quelle), sia fra le diverse tematiche, rendendo inutilizzabili approcci di tipo settoriale.

⁴ In questo senso il punto 3 della Dichiarazione sui propositi, i principi e il ruolo del Movimento dei Paesi non-allineati nella congiuntura internazionale attuale, adottata all'Avana il 16 settembre 2006, ha riaffermato "que el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos se refuerzan mutuamente", sottolineando altresì "el derecho de los pueblos al bienestar y a vivir con dignidad". Cfr. www.cubanoal.cu/Docadoptados/principios.htm.

emananti dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite intervenute in tempi più recenti, quali ad esempio la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970 e quella sul diritto allo sviluppo del 1986.

I propositi solennemente enunciati in tali fondamentali documenti tuttavia sono rimasti in buona misura sulla carta, così come lo sono stati quelli, pure apparentemente più contingenti e limitati, ma a ben vedere essi pure di grande portata, espressi da impegni formali come quelli prodotti dal Vertice del Millennio.⁵ Occorre oggi chiedersene il motivo, prendendo in considerazione la situazione concretamente esistente. Si tratta di operazione logicamente necessaria rispetto ad ogni intento normativo che si scontri con i condizionamenti materialmente presenti nella realtà effettiva.

Va rilevato, al riguardo, come la necessità della cooperazione si innesti in una situazione storicamente determinata che è caratterizzata dall'esistenza di forti disparità nelle situazioni di potere e nella disponibilità di ricchezza e di possibilità fra gli Stati e all'interno di essi. In altri termini assistiamo a una lampante contraddizione fra gli enunciati normativi e le realtà sociali, interne ed internazionali,⁶ probabilmente ancora più forte

⁵ E cioè sradicare la fame e la povertà estrema, raggiungere l'educazione primaria universale, promuovere l'eguaglianza di genere e dare più potere alle donne, ridurre la mortalità infantile, migliorare la salute materna, combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie, assicurare la sostenibilità ambientale, sviluppare un partenariato internazionale per lo sviluppo (cfr. <http://www.un.org/millenniumgoals/>). Come affermato dall'ex Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, ciò richiede l'adozione di un approccio totalmente nuovo rispetto al passato e uno sforzo prolungato: "we will have time to reach the Millennium Development Goals – worldwide and in most, or even all, individual countries – but only if we break with business as usual, We cannot win overnight. Success will require sustained action across the entire decade between now and the deadline. It takes time to train the teachers, nurses and engineers; to build the roads, schools and hospitals; to grow the small and large businesses able to create the jobs and income needed. So we must start now. And we must more than double global development assistance over the next few years. Nothing less will help to achieve the Goals" (*ibidem*).

⁶ Potrebbe obiettarsi che il diritto internazionale non si pone affatto l'obiettivo della redistribuzione delle risorse e del potere fra gli Stati e tantomeno all'interno di essi, al che occorre controbattere che

e apparentemente insuperabile che nel caso delle contraddizioni, peraltro anch'esse significative, fra realtà ed enunciati normativi programmatici a livello nazionale.⁷

Come è stato osservato, infatti, l'interdipendenza ha assunto, nella moderna comunità degli Stati, la forma dello sviluppo ineguale, in quanto il sistema internazionale moderno non si è formato per effetto dell'associazione ed integrazione volontaria ma della conquista e della penetrazione economica che hanno portato all'attuale divisione internazionale del lavoro.⁸ E' proprio da tale situazione di sviluppo ineguale e di iniqua divisione internazionale del lavoro che nascono, o ne vengono ad ogni modo aggravati, una serie di mali che affliggono la società umana: non solo il degrado ambientale e l'ampia diffusione della miseria, ma anche la tendenza alla guerra, che va intesa alla stregua di principale minaccia incombente sull'ordinamento internazionale e in ultima analisi sulla sopravvivenza stessa dell'umanità.

Il ritorno in forze di tale minaccia rappresenta a ben vedere il pericolo principale. La guerra, vale a dire la conflittualità armata fra gli Stati e all'interno di essi, infatti assume una duplice forma negli anni più recenti, risultando ispirata da un lato dall'intenzione delle potenze egemoni di mantenere il controllo sulle fonti energetiche e sulle altre risorse naturali e strategiche e, dall'altro, dallo scontro fra componenti etnicamente, culturalmente e/o politicamente definite nell'ambito di comunità statali in via di disgregazione, in quanto deprivate, per la situazione strutturale accennata, delle risorse finanziarie e materiali necessarie per dar vita a politiche volte al

questa sembra essere l'unica strada per il raggiungimento dei fini solennemente proclamati nella Carta delle Nazioni Unite (art. 1). Si tratta di un'interpretazione non solo logicamente irreprensibile ma sostenuta da una sostanziosa e crescente prassi internazionale in materia.

⁷ Ciò per un duplice ordine di motivi: da un lato la struttura disorganica dell'ordinamento internazionale e dall'altro la presenza di differenti interessi e poteri fra gli Stati nella società internazionale realmente esistente.

⁸ Vedi *infra*. Il dato è tenuto presente a volte anche dai giuristi. Cfr. ad esempio BROCK, *The Use of Force in the Post-Cold War Era: from Collective Action Back to Pre-Charter Self-Defense*, in BOTHE, O'CONNELL, RONZITTI (eds.), *Redefining Sovereignty*, Transnational Publishers, Ardsley, New York, 2005, p. 41.

conseguimento degli obiettivi sociali. Guerra internazionale *stricto sensu* nel primo caso, guerra civile o interna nel secondo, ma in entrambi i casi derivante da poderosi fattori di ordine internazionale o meglio globale, che si innestano nelle situazioni storicamente determinate.

Alla guerra si accompagna, caratterizzandone le manifestazioni più estreme che si esplicano nel massacro indiscriminato delle popolazioni civili, oggi reso più facile dagli avanzamenti della tecnologia bellica, il terrorismo, sia esso opera di gruppi organizzati o degli stessi Stati. Fenomeno invero politicamente utilizzato, sia come strumento diretto che come etichetta applicata in modo a volte indiscriminato per facilitare la repressione del dissenso e del conflitto sociale e politico, ma di cui è arduo arrivare ad una definizione giuridica che goda il consenso degli insieme degli Stati, come testimoniano le difficoltà che si registrano al riguardo nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.⁹ Da esso va tenuto in effetti accuratamente distinto il differente fenomeno di forme di lotta armata, sulle quali l'ordinamento internazionale può esprimere un giudizio di liceità, in quanto finalizzate all'attuazione del principio di autodeterminazione dei popoli o il contrasto di occupazioni militari straniere, o di indifferenza, in quanto riconducibili a dialettiche interne a singoli Stati.¹⁰

Occorre peraltro aggiungere, a tale proposito, come la situazione di iniqui rapporti internazionali sia fortemente legata a

⁹ Per un quadro dei problemi cfr. GIOIA, "Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità", in *Rivista di diritto internazionale*, 1, 2004, pp. 5-69. Dal punto di vista concettuale le questioni più stimolanti riguardano la distinzione fra terrorismo e lotta di liberazione e la possibilità di configurare un terrorismo praticato dagli organi dello Stato. Vedi anche Roberts, "Counter-terrorism, Armed Force and the Laws of War", in *Survival*, 44, 1, Spring 2002, pp. 7-32.

¹⁰ Va pertanto respinta la posizione, assunta in particolare dagli USA e dai loro alleati, di estendere a dismisura la nozione di terrorismo per inglobare ogni genere di organizzazione e attività ad essi in qualche modo ostile, salvo accordare finanziamenti e sostegno alle organizzazioni terroristiche che operano in conformità ai loro fini. Ribadisco qui la posizione già espressa altrove secondo la quale la qualifica di terrorista deve applicarsi piuttosto alle attività volte a colpire in modo indiscriminato le popolazioni civili e alle organizzazioni che svolgono tali attività in modo sistematico.

quella di rapporti interni altrettanto iniqui e non potrebbe essere altrimenti in un mondo nel quale tendono a sfumare le distinzioni fra sfera interna e internazionale per effetto dei processi di globalizzazione in atto.

La tendenza alla guerra, sia interna che internazionale, si innesta quindi sulla struttura economica, politica e sociale determinata dalla globalizzazione, tendendo a trasformare la competitività economica e lo stesso conflitto sociale in scontro armato. Occorre osservare, da tale punto di vista, che il modo concreto di sviluppo dell'economia internazionale, basato sul rafforzamento della concorrenza fra i territori, ha acuito gli effetti negativi della divisione internazionale del lavoro, portando da un lato a un enorme spreco di risorse e dall'altro alla crescente esclusione di vari territori, fra i quali oggi interi continenti.¹¹

2. Lo sviluppo: un obiettivo attuale, una rilettura necessaria

Ribaltare i dati di partenza della comunità internazionale attuale, rifondandola su nuove basi, appare quindi essenziale per raggiungere la pace e la stabilità. Si tratta, in altri termini, di sostituire la competizione e lo sfruttamento che essa implica con la cooperazione e con un rapporto di rispetto e riconoscimento reciproco fra i vari Stati e popoli, effettuando una vera e propria rivoluzione copernicana, anzitutto a livello ideale e culturale; enorme può essere il contributo di una scienza giuridica correttamente e coerentemente intesa e praticata al riguardo, proprio per il carattere necessariamente normativo che tale scienza assume.

Ciò richiede e comporta, al tempo stesso, la valorizzazione piena delle finalità ultime dell'ordinamento internazionale e in primo luogo la soddisfazione dei diritti umani, che vanno letti anch'essi nella loro dinamica sinergia e sempre meno possono essere arbitrariamente divisi fra diritti civili e politici, da un lato, economici, sociali e culturali, dall'altro, o anche diritti alla pace, all'ambiente, ecc., come chiaramente affermato, fra l'altro, dalla Conferenza di Vienna del 1993. E' invece necessario un

¹¹ UGARTECHE, *La deuda externa de America Latina y por qué es impagable, otra vez*, in JOCHNIK, PAZMIÑO (eds.), *Otras caras de la deuda*, Editorial Nueva Sociedad, Quito, 2001, p. 64 s.

inquadramento organico ed onnicomprensivo dei vari diritti e delle varie “generazioni” cui essi farebbero capo. Anche qui pare necessario un netto superamento delle concezioni tratlative.¹²

La necessità della cooperazione sembra del resto aver fatto i conti, almeno sulla carta, con la situazione di disequilibrio delineata, dato che l’ordinamento internazionale ha da tempo enunciato l’obiettivo dello sviluppo come possibile soluzione. Certo, si tratta di obiettivo che va riqualificato e ridefinito a partire dall’esperienza concreta e dalle necessità che da essa scaturiscono. Il termine assume in questo senso un significato che si vorrebbe intrinsecamente positivo, ma che viene a qualificare un certo tipo di sviluppo, che sia sostenibile, equo, partecipato, ecc., e che per ciò stesso entra drammaticamente in contraddizione con lo sviluppo concretamente esistente che non presenta certo necessariamente tali caratteri ma anzi il più delle volte il loro opposto. Bisogna quindi, piuttosto che dichiararsi astrattamente a favore o contro tale obiettivo, definire in modo preciso quale sviluppo si ritiene oggi necessario e che cosa si intenda esattamente con questo termine quanto mai generale.

La ricognizione dell’ordinamento e l’identificazione dei suoi contenuti risultano estremamente importanti al riguardo. Per conseguire tale finalità sono state dettate, in particolare nella

¹² Si tratta della situazione tradizionale efficacemente ricordata da D’AVACK, “Riconoscimento dei diritti umani e sistema organizzativo del potere”, in D’AVACK (a cura di), *Sviluppo dei diritti dell’uomo e protezione giuridica*, Napoli 2003, p. 11, nei seguenti termini: “la società internazionale è innanzitutto un assemblaggio di Poteri con carattere oligarchico che si definiscono uguali e sovrani e da questa stessa ‘sovranità’ ricavano la loro libertà arbitraria. Non ha nulla di sorprendente, pertanto, che i singoli Stati non possano reciprocamente contrastarsi per il rispetto e lo sviluppo dei diritti e meno ancora possano consentire che l’individuo utilizzi per la sua protezione dei meccanismi internazionali che sfuggano al controllo del singolo Potere. Per quest’ultimo i diritti umani restano un “affare interno” e le deroghe a questa situazione, divenuta regola, non può risultare che dal suo consenso”. Tale concezione appare peraltro viziata da un’accezione tutto sommato solo negativa della sovranità come *jus excludendi alios*, che trova il suo puntuale riscontro nella conferma della competizione fra gli Stati (anziché nella loro cooperazione) anche nella soddisfazione dei diritti umani, che possono pertanto convertirsi, come di fatto purtroppo accade, in strumenti di potere sul piano internazionale o come scusa per interventi militari.

Carta delle Nazioni Unite e in molti atti da esse prodotti, varie norme fondamentali.¹³ A oltre sessant'anni dalla fondazione dell'organizzazione mondiale, occorre tuttavia constatare che queste norme non sono state finora tradotte in pratica in modo adeguato. Non sarà possibile risolvere tali problemi senza uno sforzo effettivo concertato su scala internazionale che ancora però appare lungi dal prodursi con la necessaria efficacia. Sono sotto gli occhi di tutti i fallimenti delle politiche fin qui tentate per dare attuazione agli obiettivi proclamati dal cosiddetto Vertice del Millennio. Le drammatiche urgenze proprie alla questione ambientale appaiono dal canto loro anch'esse ben lungi dal trovare soluzioni adeguate. Occorre interrogarsi sui reali motivi di questi insuccessi e farlo con urgenza. Tale esigenza riguarda in modo particolare il mondo della ricerca e della scienza che potrebbe altrimenti essere considerato colpevole della "omissione di soccorso" denunciata da Pierre Bourdieu, con particolare riguardo alle politiche della globalizzazione e ai loro effetti negativi.¹⁴

Secondo taluni, è il concetto stesso di sviluppo a dover essere messo in discussione.¹⁵ Certamente si tratta di concetto che

¹³ Per una sommaria ricognizione di tali norme vedi *infra*.

¹⁴ "Se oggi è importante e anzi necessario che un certo numero di ricercatori indipendenti aderiscano ai movimenti sociali, ciò è determinato dal fatto che ci troviamo a fronteggiare una 'politica di globalizzazione'. Questa politica viene per lo più elaborata e diffusa in modo segreto... Altro tratto caratteristico di questa politica è che essa sia in parte opera degli stessi ricercatori. Resta da stabilire se chi detiene le conoscenze scientifiche che consentono di prevedere in anticipo le conseguenze nefaste di tale politica può e deve tacere. O se non si tratti piuttosto di una sorta di omissione di soccorso", citato all'inizio di AMIRANTE, "I diritti umani tra dimensione normativa e dimensione giurisdizionale?", in D'AVACK (a cura di), *Sviluppo dei diritti dell'uomo e protezione giuridica*, cit., pp. 27-58. s. Di necessità di partire dal riconoscimento della mancata realizzazione dei diritti umani per costruire "un sapere consapevole del carattere metateorico che ha e non può non avere se vuole porsi al servizio del genere umano, come è stato messo in luce riflettendo sulle scienze della natura, con conclusioni che sono, se possibile, ancora più vere per i saperi sull'uomo e sulle società", parla ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, 2002, p. 12 s.

¹⁵ Va citata, in questo senso, l'opposizione alle posizioni economiciste che tendono a far coincidere reddito e sviluppo SEN, *Lo*

va ridefinito in primo luogo sulla base della critica del modello di crescita insostenibile che si è attuato finora nella parti cosiddette avanzate del pianeta. Ampio appare del resto il consenso degli studiosi attorno alla necessità di sottoporre a una dura critica le strategie finora tentate per risolvere il problema della disparità esistenti. E' ad ogni modo un fatto, confermato dai Rapporti dell'UNDP e di altre organizzazioni internazionali che, lungi dal ridursi, tali disparità sono aumentate nell'ultimo decennio,¹⁶ aggravando il fenomeno della crescente miseria e dando vita a uno scenario sempre più inquietante per il futuro stesso dell'umanità.¹⁷ Né pare del tutto convincente, il tentativo, pur

sviluppo è libertà, Milano, 2000. Ancora più in là si spinge chi, come Serge Latouche, ha dato vita a una vera e propria critica di fondo a quello che definisce lo "sviluppismo". Posizione interessante in questo quadro è quella di chi sostiene che "il superamento del sottosviluppo deve essere associato alla sparizione dello sviluppo nei termini in cui lo conosciamo, cioè come sviluppo capitalista, che ci pone nella necessità di elaborare una concezione dello sviluppo che rompa con questo modello, e quindi un'altra concezione dello sviluppo", BELL LARA, "La prospettiva dipendenza-sistema mondo", in *Nuestra América*, 2-3/2006, p. 65.

¹⁶ "Secondo le stime contenute nei Rapporti sullo sviluppo umano elaborati annualmente dalla più attenta delle agenzie mondiali, lo *United Nation Development Program* (UNDP), benché la speranza di vita sia globalmente aumentata ci sono paesi nei quali è ancora sotto o poco sopra i 40 anni; nei paesi in via di sviluppo le persone che soffrono la fame o l'insicurezza alimentare sono più di 800 milioni e più di mezzo miliardo quelle cronicamente denutrite; un miliardo, forse più, di esseri umani manca di acqua potabile e circa 2,4 miliardi non accedono tuttora ai servizi sanitari di base. Più di un miliardo vive senza un riparo adeguato o in alloggi inaccettabili; gli analfabeti adulti sono ancora 850 milioni; 1,2 miliardi di persone sopravvivono con meno di un dollaro al giorno e 2,8 miliardi stanno al di sotto di due dollari", ALLEGRETTI, *Diritti e Stato*, cit., p. 10 s. Anche nell'ultimo Rapporto dell'UNDP oggi disponibile, quello relativo al 2005, "Extreme inequality between countries and within countries is identified as one of the main barriers to human development and as a powerful brake on accelerated progress towards the MDGs", vedi

hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05_complete.pdf

¹⁷ Il punto è colto con chiarezza da SEN, *Globalizzazione e libertà*, Milano, 2002, p. 3, laddove afferma che "i dubbi sull'ordine economico globale, che si manifestano ben oltre le proteste organizzate, devono essere considerati alla luce della contemporanea presenza, nel mondo in cui viviamo, di una miseria degradante e una prosperità senza precedenti.

effettuato nell'ambito di un'impostazione non priva di spunti in buona parte condivisibili, di configurare lo sviluppo come un bene già esistente che si tratta tutto sommato di rendere accessibile a tutti i Paesi, universalizzandolo nello spazio a vantaggio di tutta l'umanità, nella misura in cui ciò sembra implicare la mera acquisizione da parte dei Paesi e dei popoli "più svantaggiati" di un modello che già sarebbe presente e felicemente praticato da quelli "più avanzati", il che naturalmente avverrebbe, in conformità con i dettami di quella che viene identificata come la tendenza più recente del diritto internazionale allo sviluppo "finalizzata ad ammorbidire il monismo imperante nel quadro di un nascente *diritto di accesso allo sviluppo dei Paesi meno avanzati*, la cui *ratio* fondante non è tanto quella di consentire agli Stati poveri di eludere le regole del mercato globale, ma quella di permettere una loro partecipazione effettiva ai processi di globalizzazione e di crescita economica".¹⁸ Tale visione infatti manca, a nostro modesto avviso, di identificare debitamente le forti contraddizioni esistenti tra tali processi e l'obiettivo dello sviluppo, subordinando per giunta il conseguimento effettivo di quest'ultimo al rispetto delle norme, presuntamente esistenti, del mercato globale, relegando pertanto in ultima analisi l'analisi sulla situazione giuridica concretamente esistente nel cielo dell'ideologia, sia pure di quella ancora per certi versi dominante, del pensiero unico neoliberale che affida la realizzazione dei bisogni umani al funzionamento dei meccanismi economici cosiddetti concorrenziali e segnati invece in modo

Benché incomparabilmente più ricco di quanto sia mai stato prima, il nostro è un mondo di tremende privazioni e di disuguaglianze sconvolgenti". Lo stesso autore prosegue affermando che "il tema centrale, direttamente o indirettamente, è la disuguaglianza. La sfida principale ha a che fare, in un modo o nell'altro, con la disuguaglianza, sia tra le nazioni sia nelle nazioni. Le disuguaglianze rilevanti comprendono le differenze nella ricchezza, ma anche le macroscopiche asimmetrie nel potere politico, sociale ed economico. Una questione cruciale è la divisione, tra paesi ricchi e paesi poveri o tra differenti gruppi in un paese, dei guadagni potenziali generati dalla globalizzazione", *ibidem*, p. 5.

¹⁸ Così CADIN, "L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale", in SPATAFORA, CADIN, CARLETTI, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino, 2003, p. 5.

indelebile dal monopolio del capitale, innanzitutto di quello finanziario.

Altri spunti di riflessione critica riguardano le modalità delle attività di cooperazione e in particolare il loro inquadramento in logiche tutto sommato estranee ai reali interessi e bisogni delle popolazioni che ne costituiscono i reali beneficiari. Occorre oggi restituire tutta la loro dignità alle attività di cooperazione, che non possono essere viste come elemosina da concedere ai meno fortunati, né come fattore propulsivo o complementare per il raggiungimento di altri obiettivi di ordine strategico ed economico, ma come fine in sé, da raggiungere avendo riguardo alle ragioni dell'umanità nel suo complesso, a partire ovviamente da quelle della vasta e crescente maggioranza di essa che vive, in condizioni sempre più precarie, ai margini dell'economia mondiale. Già in questa sede introduttiva va affermato, in particolare, al riguardo, che le attività di cooperazione non possono essere inquadrate come mero trasferimento di risorse ma richiedono invece una concertazione su di un piede di parità tra i vari soggetti che prendono parte al loro svolgimento per costruire un futuro comune basato sul riconoscimento dell'interdipendenza e sul superamento effettivo delle disparità.

Questo insieme di elementi di riflessione, mentre ribadisce l'importanza strategica delle politiche di cooperazione allo sviluppo, ne mette in discussione la concreta attuazione richiedendone una profonda riconsiderazione che deve avvenire in primo luogo alla luce delle norme internazionali applicabili, ma tenere conto altresì della prassi in materia, non solo degli Stati e delle organizzazioni internazionali, ma anche di organizzazioni non governative, autorità territoriali e movimenti sociali, soggetti che con convinzione, intensità e precisione crescenti si dedicano all'elaborazione delle soluzioni alternative che si palesano sempre più necessarie a fronte del fallimento di quelle "ufficiali".

3. Il ruolo positivo degli attori locali e dei movimenti globali

Non mancano del resto elementi che potrebbero risultare favorevoli nella direzione di una necessaria riqualificazione e rilancio delle attività di cooperazione. Uno dei portati più

indiscutibili e interessanti del processo di globalizzazione è in effetti costituito dalla consapevolezza crescente dell'esistenza di problemi e rischi comuni, cui fanno necessariamente da contrappunto soluzioni comuni, che possono essere raggiunte mettendo a confronto le esperienze compiute nei vari contesti e progettando ed attuando insieme i necessari interventi. In questo senso la globalizzazione opera in senso favorevole all'affermazione di determinati obiettivi fatti propri dal diritto internazionale, aumentando le opportunità di collegamento sul piano internazionale dei soggetti interessati all'attuazione di tali obiettivi.

Le possibilità offerte dallo sviluppo dei mezzi di comunicazione, quali soprattutto INTERNET,¹⁹ contribuiscono in questo senso a rendere ben più praticabile che in passato il terreno del coordinamento e del confronto su scala globale, permettendo in particolare la strutturazione di reti internazionali di soggetti affini, che interloquiscono quotidianamente e danno vita a strategie concertate per affrontare i vari problemi cui si trovano di fronte. Si struttura in questo modo uno spazio politico internazionale che va al di là delle strutture istituzionali tradizionalmente deputate a svolgere la relativa funzione, pur non mancando in talune occasioni, sia pure in modo ancora del tutto insufficiente ed inadeguato, a esercitare una certa influenza sui contenuti e le stesse modalità dei discorsi svolti in tali sedi e delle scelte ivi compiute.

Uno dei nodi essenziali del discorso è d'altra parte costituito dalla necessità di rendere le strategie e i comportamenti di tutti gli attori operanti sulla scena internazionale compatibili con gli obiettivi enunciati. Il fattore probabilmente più problematico in questo contesto è rappresentato dall'esistenza delle imprese transnazionali, che perseguono in modo solipsistico la finalità del profitto senza preoccuparsi in modo effettivo e sostanziale delle conseguenze del proprio operare, che appaiono

¹⁹ E' interessante ad esempio constatare come "gli zapatisti, che hanno dato vita a un movimento che è nato ed rimasto fondamentalmente contadino ed indigeno, usano Internet e le tecnologie della comunicazione non solo per far conoscere i comunicati all'esterno, ma anche come dispositivo strutturale interno alla loro organizzazione, soprattutto nella sua diffusione a partire dal Sud del Messico fino a un livello nazionale e infine globale", HARDT, NEGRI, *Moltitudine. Guerra e democrazia nel nuovo ordine imperiale*, Milano, 2004, p. 108 s.

invece molto rilevanti dal punto di vista ambientale e da quello sociale.

Un altro elemento negativo è costituito poi dalle politiche di potenza che tengono a perpetuare le disuguaglianze esistenti e il monopolio del controllo, ottenuto se necessario anche *manu militari*, sulle risorse, determinando per altri versi una chiusura degli Stati e dei mercati dei Paesi più ricchi rispetto ai flussi umani e commerciali provenienti dai Paesi più poveri, nonostante la ricorrente retorica liberista sul commercio internazionale come fattore decisivo della crescita economica e panacea dei problemi.

Il recupero della guerra, come strumento di politica nazionale, che consegue all'affermazione delle visioni imperialistiche, costituisce evidentemente una negazione a tutto tondo delle istanze ugualitarie e cooperative pur presenti nella Carta delle Nazioni Unite e che sono state sviluppate ed elaborate nel corso degli anni da parte dei soggetti politici internazionali, in primo luogo gli Stati cosiddetti in via di sviluppo, che miravano all'abbattimento delle posizioni di comando unilaterale e alla profonda riforma del modo di essere del sistema internazionale, storicamente basato sulla presenza di forti asimmetrie di potere.

Sebbene il tentativo sia finora rimasto senza esito, rimane l'esigenza di abolire tali asimmetrie, rilanciando una più forte dialettica internazionale basata sul sorgere e consolidarsi di polarità alternative a quelle dominanti.

Le polarità alternative in questione nascono e si sviluppano, a ben vedere, a diversi livelli. Occorre in primo luogo far riferimento a quello classico della dialettica interstatale, che avviene nelle sedi internazionali a ciò deputate, in primo luogo le Nazioni Unite e la vasta rete di agenzie che ad esse fanno capo. Valore determinante assume, in questo contesto, il rilancio di nuove forme di regionalismo, specie fra Paesi che presentano problematiche simili dal punto di vista della loro collocazione nella struttura di potere economico internazionale. Va salutato con favore e soddisfazione, da tale punto di vista, il rilancio del protagonismo dei Paesi non-allineati²⁰ come pure la messa a

²⁰ Ricordiamo la Conferenza dei capi di Stato e di Governo dei Paesi non allineati, che si è svolta all'Avana dall'11 al 16 settembre 2006 e che ha adottato la Dichiarazione sui propositi, principi e il ruolo del Movimento dei Paesi non allineati nella congiuntura internazionale attuale, cfr. www.cubano.al.cu/Docadoptados/principios.htm. Al punto 4 la Dichiarazione ha affermato la piena vigenza e validità dei principi e

punto di nuove forme di cooperazione internazionale su scala regionale, specie in situazioni come quella latinoamericana²¹ o quella africana.²²

propositi del movimento nonostante il venir meno dei blocchi contrapposti. La necessità di rafforzare e rivitalizzare il movimento dei non-allineati era stata già riconosciuta dalla Dichiarazione di Kuala Lumpur del febbraio 2003.

²¹ Sul processo di integrazione latinoamericana cfr., in particolare per quanto riguarda i suoi aspetti in materia di diritti umani, OLMOS GIUPPONI, *Derechos humanos e integración en America Latina y el Caribe*, Valencia, 2006.

²² Occorre fare speciale riferimento all'Unione africana istituita l'11 luglio del 2000 a Lomé, i cui obiettivi, ai sensi dell'art. 3 dell'Atto costitutivo, sono i seguenti: (a) réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique ; (b) défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses Etats membres; (c) accélérer l'intégration politique et socio-économique du continent ; (d) promouvoir et défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples ; (e) favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; (f) promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent ; (g) promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance ; (h) promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme ; (i) créer les conditions appropriées permettant au continent de jouer le rôle qui est le sien dans l'économie mondiale et dans les négociations internationales ; (j) promouvoir le développement durable aux plans économique, social et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines ; (k) promouvoir la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de relever le niveau de vie des peuples africains ; (l) coordonner et harmoniser les politiques entre les Communautés économiques régionales existantes et futures en vue de la réalisation graduelle des objectifs de l'Union; (m) accélérer le développement du continent par la promotion de la recherche dans tous les domaines, en particulier en science et en technologie ; (n) œuvrer de concert avec les partenaires internationaux pertinents en vue de l'éradication des maladies évitables et de la promotion de la santé sur le continent".

Non vanno peraltro sottovalutate altre dimensioni della dialettica internazionale che si articolano direttamente a livello sociale, attraverso l'azione esercitata dalle comunità umane che operano sul terreno e si confrontano con le molteplici sfide poste dal processo di globalizzazione in atto.

E' in particolare necessario creare un contrappeso politico e giuridico efficace allo strapotere dell'impresa privata, esaltato dall'ideologia neoliberista e dalla riduzione del ruolo dello Stato conseguente alle politiche di privatizzazione e deregolamentazione che sono state praticate negli ultimi decenni da parte di quasi tutti gli Stati e imposte dalle organizzazioni finanziarie internazionali all'interno dei piani di aggiustamento strutturale.

Molto importante risulta a questo proposito la funzione dei movimenti sociali che si organizzano in ogni parte del globo per lottare su obiettivi comuni. La prassi dei *Forum* sociali che si vanno tenendo a partire da alcuni anni, prima a Porto Alegre, poi a Mumbai, poi nuovamente a Porto Alegre, per poi assumere una veste policentrica (Bamako, Caracas, Karachi), e quindi investire direttamente il continente africano, a Nairobi, appare ricca di stimoli e di contenuti fecondi.²³

Emergono in tal modo direttamente sulla scena internazionale le comunità umane di base, le quali assumono poi in vari casi, a seconda dall'articolazione giuridica concretamente presentata dai vari ordinamenti nazionali, una veste formale più precisa.

Un ruolo essenziale può essere svolto in questo senso anche dai soggetti istituzionali che più direttamente sono a contatto con le istanze dei cittadini e dei corpi sociali più o meno organizzati. Tali soggetti sono portati in modo sempre più frequente e qualificato a dialogare fra di loro e ad operare congiuntamente mediante una crescita dell'interscambio sociale, economico, politico e culturale e la messa a punto di progetti comuni.

Si dà vita in tale modo al fenomeno cosiddetto della cooperazione decentrata, caratterizzato per l'appunto dalla disponibilità degli enti locali e delle autonomie territoriali a farsi direttamente portavoce ed interpreti delle istanze delle comunità

²³ Cfr. DE SOUSA SANTOS, *Il Forum sociale mondiale, verso una globalizzazione antiegemonica*, Troina, 2003.

di base e a dar vita a un dialogo interplanetario su questa base. Si strutturano, parallelamente e dando vita a volta a volta a convergenze operative o interlocuzioni significative con l'azione dei soggetti istituzionali, le reti dei soggetti impegnati direttamente nella società civile e che scaturiscono da essa.

I nuovi strumenti di comunicazione resi disponibili dagli avanzamenti delle tecnologie vengono finalizzati ad agevolare questo dialogo e questo confronto. Si sono del resto moltiplicate, negli ultimi tempi, le prese di posizione comuni di tali attori, specialmente sui temi dello sviluppo locale e della tutela ambientale, mentre sempre più numerosi appaiono anche gli accordi e i progetti intrapresi.

Occorre riaffermare al riguardo un giudizio già espresso alcuni anni or sono, secondo il quale “l'interazione costruttiva tra il quadro generale di riferimento, dominato dall'impetuoso sviluppo delle relazioni internazionali e transnazionali, e la crescita, sul piano soggettivo, delle autonomie territoriali, ha prodotto una certa appropriazione, da parte di queste ultime, di spazi di relazioni con soggetti pubblici o privati”.²⁴

Si tratta di un tessuto estremamente importante di attività e di impegni che risponde a pieno all'esigenza di dare attuazione ai principi fondamentali dell'ordinamento internazionale sul terreno della cooperazione e consente, dato l'intervento di soggetti istituzionali direttamente adiacenti alle istanze sociali, un efficace controllo sulla loro effettiva rispondenza alle esigenze esistenti. Tali autorità operano nell'ambito locale, operando una scelta quotidiana tra subalternità al “globalismo localizzato” e deglobalizzazione della dimensione locale con possibilità di una globalizzazione antiegemonica.²⁵

Ma pare opportuno ripetere come il fenomeno della cooperazione fra comunità va al di là del coinvolgimento, pur opportuno e necessario, dei soggetti istituzionali decentrati. Esso infatti vede il protagonismo diretto, a livello molecolare, degli

²⁴ MARCELLI, “Autonomie territoriali, Unione europea e diritto internazionale”, in MARCELLI (a cura di), *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, 1998, p. 1. Sulla cooperazione decentrata vedi anche, STOCCHIERO, ZUPI (a cura di), *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, OICS, Cooperazione italiana, CESPI, 2005.

²⁵ Su tali concetti cfr. DE SOUSA SANTOS, *Il Forum sociale mondiale*, cit., p. 27 s.

organismi collettivi che sorgono in sede locale per rispondere alle necessità effettive e praticare la democrazia partecipativa. I rapporti orizzontali che si stabiliscono fra tali entità e la costruzione di vere e proprie reti globali fra esse costituiscono in un certo senso un effetto e una risposta, al tempo stesso, ai processi di globalizzazione neoliberista in atto. Un aspetto particolarmente interessante di questi movimenti è costituito dalla presenza, al loro interno di realtà produttive, commerciali e finanziarie alternative, che assumono quindi in prima persona, in modo alternativo rispetto ai soggetti dominanti in questi campi, i compiti fondamentali di gestione del sistema economico e finanziario.²⁶ Va inoltre rilevato come tali movimenti presentino grande flessibilità di azione, nonché varietà di ispirazione, struttura e funzione, dai comitati locali direttamente espressione delle comunità basate sul territorio, alle confederazioni che vengono in essere fra questi, alle entità rappresentative di professioni²⁷ o ruoli politici²⁸ o intellettuali²⁹ che si organizzano su base transnazionale.

²⁶ La rilevanza di tale fenomeno è affermata da DE SOUSA SANTOS con riferimento a quella che egli definisce la “sociologia delle assenze”, la quale, nell’ambito della quinta logica, la monocultura della produttività capitalista, “consiste nel recuperare e nel valorizzare i sistemi alternativi di produzione, le organizzazioni economiche popolari, le cooperative di lavoratori, le imprese autogestite, l’economia solidale, ecc., che sono state occultate o screditate dall’ortodossia capitalista della produttività. Questo è forse l’aspetto più polemico della sociologia delle assenze, per il fatto che si oppone direttamente al paradigma dello sviluppo e della crescita infinita e alla logica della preminenza degli obiettivi di accumulazione rispetto agli obiettivi di distribuzione su cui si regge il capitalismo globale”, *Il Forum sociale mondiale*, cit., p. 28.

²⁷ E’ d’obbligo citare le attività dell’Associazione internazionale dei giuristi democratici, i cui scopi sono i seguenti: “to facilitate contact and exchanges of views among lawyers and lawyers associations of all countries to foster understanding and goodwill among them; to work together to achieve the aims set out in the Charter of the United Nations; to ensure common action by lawyers: in the realm of law, the study and practice of the principles of democracy to encourage the maintenance of peace and cooperation among nations; to restore, defend and develop democratic rights and liberties in legislation and in practice; to promote the independence of all peoples and to oppose any restriction on this independence whether in law or in practice; to defend and promote human and peoples' rights; to promote the preservation of ecology and

4. Le molteplici e complesse dimensioni delle politiche di cooperazione

Le attività di cooperazione sono disciplinate da una serie crescenti di norme stabilite a vari livelli e in particolare internazionale, europeo e nazionale. Tali norme tendono in maniera sempre più coerente a sottolineare l'importanza della partecipazione democratica alle scelte compiute,³⁰ sia dal punto di vista dei donatori che, ancora di più, se possibile, da quello dei beneficiari delle politiche di cooperazione allo sviluppo, ammesso che si possa stabilire una distinzione di tale tipo dato il carattere sempre più marcatamente bidirezionale che devono assumere i relativi rapporti.

Il raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo non può quindi essere dissociato dall'aumento della partecipazione democratica ed è altrimenti destinato a limitarsi ad essere una crescita priva di effetti sostanziali sulla qualità della vita delle popolazioni interessate. Queste ultime, d'altro canto, non possono

healthy environments; to struggle for strict adherence to the rule of law and the independence of the judiciary and legal profession; to defend peoples' rights to development and for conditions of economic equality and the enjoyment of the fruits of scientific progress and natural resources". Cfr. www.iadllaw.org.

²⁸ Si vedano ad esempio le iniziative dell'Unione interparlamentare (www.ipu.org) e di *Parliamentarians for a global action* (www.pgaction.org).

²⁹ Di particolare interesse appare la *Red de artistas e intelectuales en defensa de la humanidad*, che ha svolto la sua più recente conferenza a Roma nell'ottobre 2006 (www.humanidadenred.org).

³⁰ Analogo fenomeno avviene sul terreno, del resto strettamente connesso a quello qui in esame, della partecipazione democratica alle scelte in materia ambientale. Vedi MARCELLI, "The Principle of Democratic Participation: A Key to Pan-European Co-operation on Environmental Issues?", in TAMBURELLI (a cura di), *Biodiversity and Protected Areas in the Italian and Ukrainian Legislation*; MARCELLI, "La tutela dell'ambiente e la partecipazione democratica come elementi di una nuova identità latino-americana emergente", in CATALDI e PAPA (a cura di), *Ambiente, diritti ed identità culturale*, Napoli, 2006, pp. 251-268.

essere considerate alla stregua di mere fruitici passive delle attività di cooperazione, ma devono poter concorrere a determinarne in modo sempre più incisivo contenuti, modalità ed obiettivi.

In questo contesto assume valore determinante il concetto di democrazia. Va precisato, a tale riguardo, che la democrazia non è costituita da un insieme prefissato di norme, istituzioni e procedure, meno che mai come un pacchetto esportabile, magari *manu militari*. Essa può assumere varie forme, ma deve essere intesa alla stregua di sistema sociale e istituzionale in grado di garantire in forma crescente la partecipazione dei consociati alla definizione delle scelte politiche, economiche e sociali.

La promozione della democrazia, intesa in questo senso, su scala mondiale, costituisce un compito fondamentale. Nessuno è, a ben vedere, detentore di un modello di democrazia da imporre al resto del mondo. Le stesse cosiddette democrazie occidentali sono oggi in forte crisi, a causa della scarsa partecipazione agli appuntamenti elettorali, della crescente corruzione, della separazione fra politica e vita quotidiana, delle drammatiche contraddizioni esistenti fra poteri economici e diritti dei cittadini.

Pertanto, la ricerca della democrazia costituisce piuttosto un compito che grava in uguale misura su tutti gli Stati e tutte le società. Di più, tale ricerca richiede l'intensificazione delle attività di cooperazione e una lotta decisa alle disparità sociali. Non può infatti esservi una valida democrazia senza garanzia dei diritti fondamentali anche e soprattutto di natura economica e sociale.

Parallelamente va svolta una ricerca sul concetto di libertà, tenendo presente che essa costituisce in buona misura un parametro fondamentale dello sviluppo, ma anche che esistono oggi varie libertà che possono svolgere una funzione "liberticida", come ad esempio quella di circolazione dei capitali, di investimento e di commercio, dato che esse possono, nell'assenza di adeguati controlli politici e sociali, distruggere l'ambiente propizio alla democrazia e alla libertà individuale.³¹

³¹ Cfr. CHARVIN, SUEUR, *Droits de l'homme et liberté de la personne*, Paris, 2000, p. XIV. Del tutto condivisibile l'accento posto da Cadin, L'evoluzione storico-giuridica, cit., p. 5 sulla "libertà di scelta della persona umana", la quale "può essere esercitata soltanto nell'ambito di società umane i cui processi decisionali siano aperti in maniera effettiva e diffusa alla partecipazione pubblica".

Per altri versi, una politica di cooperazione allo sviluppo che voglia essere effettivamente efficace non può non investire anche taluni nodi centrali del rapporto fra gli Stati e dell'organizzazione internazionale di settori cruciali quali il commercio, la finanza, l'uso delle risorse idriche, agricole, marine, minerarie, energetiche, ecc., ma più in generale anche il tipo di relazioni che si realizzano, e che vanno improntate a uno spirito di cooperazione pacifica e di rispetto reciproco.³²

Si richiede, in tutti questi settori, una profonda ristrutturazione del modo di essere delle istituzioni internazionali, che oggi sembrano condannate a una condizione di crescente inefficacia di fronte alle concrete dinamiche operanti, nei più vari settori, da quello del mantenimento della pace e sicurezza internazionale a quello finanziario, passando per tutti i settori di intervento sulle varie problematiche sociali ed economiche.

Ciò avviene, a ben vedere, per la profonda subalternità che tali organizzazioni dimostrano nei confronti delle potenze egemoni. Per superare tale subalternità occorre un deciso cambiamento di rotta nella loro azione, che può avvenire solo a condizione di rafforzare i punti di vista alternativi al loro interno e di conferire loro un'indipendenza effettiva.

Le organizzazioni internazionali, in altre parole, che oggi appaiono in buona misura ridotte a strutture burocratiche prive di effettiva capacità di incidere sui problemi, vanno rivitalizzate a contatto con le attività, le istanze e le necessità delle comunità concretamente esistenti e operanti.

Se è vero, del resto, che i problemi sono intrecciati fra loro, non meno collegate appaiono le soluzioni. Quella della cooperazione, quindi, non può essere una politica settoriale ma coinvolge tutta la politica estera nel suo complesso, ma anche, per

³² Per dirla con SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., p. 7, “a prescindere dalle necessità di politiche a favore dei poveri a livello nazionale (legate all'istruzione di base, alla sanità, alla creazione di occupazione, alla riforma agraria, alle agevolazioni creditizie, alla tutela giuridica, alla promozione dell'autonomia delle donne, ecc.) la distribuzione dei benefici derivanti dall'interazione economica internazionale dipende, fra l'altro, da una serie di intese globali (tra cui gli accordi commerciali, le leggi sui brevetti, i programmi sanitari, gli scambi formativi, i vincoli ecologici e ambientali, gli strumenti per la diffusione della tecnologia, un'equa risoluzione della questione del debito estero accumulato, ecc.)”.

molti versi, il modo di essere degli Stati. Ciò parrebbe essere stato compreso in modo adeguato, almeno in teoria o sul piano dei principi generali, dall'Unione europea, che fa riferimento esplicito a questo carattere trasversale delle politiche di cooperazione all'interno delle norme fondamentali ad essa dedicate presenti nei suoi Trattati istitutivi.³³

Sempre più importante si rivela, per quanto detto, il ruolo svolto dalla società civile e dai soggetti locali e decentrati, che stabiliscono in modo crescente rapporti diretti fra loro. La partecipazione diretta di tali soggetti, in varia misura autonomi dai tradizionali attori internazionali, gli Stati, costituisce una novità molto importante, potenzialmente foriera di sviluppi positivi perché suscettibile di moltiplicare le forze in campo e di aumentare notevolmente l'efficacia dell'azione compiuta, identificando con maggior precisione gli obiettivi e sottoponendola a un controllo costante dal basso; tale ruolo appare particolarmente indispensabile per tradurre in pratica gli obiettivi stabiliti attraverso fonti di *soft-law* che richiedono il contributo determinante della società civile per essere tradotte in pratica.

L'obiettivo del cosviluppo, vale a dire dello sviluppo armonico e parallelo attuato in virtù di uno scambio costante sul terreno economico, sociale e culturale fra i vari territori, cui deve corrispondere, almeno tendenzialmente, l'attuazione di una sostanziale uguaglianza fra tutti gli abitanti del pianeta, appare costituire il risultato cui deve tendere questa dialettica fra gli enti locali e decentrati; esso assume una immediata valenza per i Paesi della periferia mondiale, a volte peraltro segnati da un'arretratezza sul piano delle architetture istituzionali che conduce a uno sterile e soffocante centralismo; ma va ritenuto importante e potenzialmente produttivo di effetti positivi anche

³³ Mi riferisco in particolare all'art. 178 del Trattato CEE, secondo il quale "la Comunità tiene conto degli obiettivi di cui all'art. 177 nelle politiche da essa svolte che potrebbero avere un'incidenza sui paesi in via di sviluppo". Gli obiettivi in questione sono lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli più svantaggiati, l'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale, la lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo, nonché l'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

nell'ambito dei rapporti di organismi appartenenti a sistemi a diversi livelli di sviluppo economico. Se è vero infatti che "sviluppo" e "sottosviluppo" sono due facce di una stessa medaglia, non si tratta certo di diffondere sull'insieme del globo lo stesso modello di sviluppo, né ci si può limitare a una mera redistribuzione di risorse, operazione peraltro necessaria, ma occorre disegnare insieme un diverso progetto che valga per l'insieme del pianeta. Senza contare l'esistenza di vaste e crescenti sacche di sottosviluppo all'interno degli stessi Paesi ricchi, e la scelta di taluni di essi a segregare in strutture carcerarie o in ghetti sottoposti alla repressione costante dell'apparato statale parti rilevanti della propria popolazione,³⁴ e quindi l'esistenza di tendenze negative all'esclusione sociale e politica che richiedono, almeno tendenzialmente, la messa a punto di metodologie di intervento valide per ogni situazione.³⁵

5. La situazione italiana. Finalità e schema del presente lavoro

Nell'ordinamento italiano si è sviluppata, negli ultimi anni, un'attività di cooperazione allo sviluppo estremamente articolata e interessante, che tuttavia ha stentato a trovare una propria precisa collocazione normativa.

La mancata disciplina del ruolo degli attori locali e regionali, che pure presentano, per quanto detto, enormi potenzialità, ha rappresentato del resto solo un aspetto di un problema più ampio, costituito dalla necessità dell'aggiornamento del quadro legislativo delle attività di cooperazione, cui si è

³⁴ "Tra il 1979 e il 1990, ad esempio, la spesa USA in materia carceraria è aumentata del 325%, per ciò che riguarda il funzionamento, e ben del 612% per la costruzione di nuove galere [...] specularmene, com'è ovvio, sono aumentati i carcerati, i quali, nel 1995, erano oltre 1 milione e seicentomila, cui però devono essere aggiunti quasi 4 milioni di individui sottoposti a libertà vigilata o condizionale", "Premessa", in *Alternativa Sud. L'avvenire dello sviluppo*, Milano, 1998, p. III.

³⁵ Degno di nota il fatto che, secondo l'ultimo rapporto FAO sulla fame del mondo sono ben 9 milioni le persone che versano in condizione di malnutrizione e sottoalimentazione cronica (citato *infra* da Moscatelli).

accompagnato per un lungo periodo il disimpegno finanziario, anche nei confronti della cooperazione multilaterale.³⁶

Occorre viceversa garantire un rilancio della presenza italiana nell'ambito delle attività di cooperazione, sia sui nodi strategici del quadro giuridico internazionale, con particolare riferimento a questioni decisive come quella del debito estero, tema sul quale peraltro è stata prodotta anni fa una legge non priva di aspetti innovativi,³⁷ sia sul piano dei singoli progetti e del rafforzamento dei vincoli di scambio e solidarietà con una miriade di situazioni concrete.

Fondamentale, appare, da entrambi i punti di vista ma ovviamente soprattutto dal secondo, il contributo che possono dare in questo contesto gli enti locali e regionali, mediante le attività che in maniera crescente, nonostante limiti normativi e di bilancio, essi sono riusciti ad esplicare e continuano a svolgere, dando vita al fenomeno della cooperazione decentrata, che costituisce senza dubbio una delle principali novità positive delle attività di cooperazione. Vanno citati da questo punto di vista alcuni interventi normativi puntuali che, pur nel quadro di un sostanziale immobilismo del quadro legislativo di fondo, che dura dal 1987, hanno conferito determinati strumenti di intervento alle autonomie territoriali.³⁸

³⁶ Sulla necessità di conferire la dovuta priorità alle politiche di cooperazione vedi l'appello degli Stati generali della Cooperazione e della Solidarietà internazionale, "Rilanciare una nuova politica di solidarietà e delle relazioni comunitarie internazionali", presentato a Roma il 22-24 novembre 2006.

³⁷ Si tratta della legge 209 del 2000 che presentava taluni aspetti innovativi, in particolare per quanto riguarda la promozione dell'iniziativa per ottenere dalla Corte internazionale di giustizia un parere sulla questione della legittimità del debito estero, contenuta nell'art. 7, che è rimasto del tutto inattuato per effetto soprattutto dei condizionamenti internazionali in materia.

³⁸ Si tratta in particolare della formulazione di carattere generale contenuta nella legge n. 142/90, secondo la quale il Comune è l'"ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo", con relativo riconoscimento dell'autonomia statutaria e finanziaria, e, su di un piano più operativo, della legge n. 68/1993, nella parte in cui essa stabilisce che Comuni e Province possono destinare ad interventi di cooperazione allo sviluppo una percentuale delle risorse dei propri bilanci di previsione pari allo 0,80%. Parallelamente si è sviluppata una produzione legislativa abbastanza

La riforma del Titolo V della Costituzione parrebbe, a tale riguardo, aver attribuito qualche possibilità in più all'azione svolta dagli enti regionali, anche se la successiva legge di attuazione sembra per qualche aspetto abbastanza restrittiva. Il problema di fondo appare quello di rendere compatibile il protagonismo degli enti decentrati con l'unitarietà della politica estera nazionale, la quale peraltro a sua volta trova ulteriori sedi di riscontro a livello europeo e internazionale. Oltre che nello snellimento di controlli burocratici e governativi a volte soffocanti, la soluzione dovrebbe essere trovata nella comune ispirazione ai grandi principi del diritto internazionale e quindi in un ossequio non solo formale alle Nazioni Unite e ai loro obiettivi di fondo. Dovrebbero essere superate, in particolare, le resistenze centrali alla configurazione, in questo ampio quadro di riferimento, di autonome politiche di cooperazione allo sviluppo da parte degli enti regionali che vedano però la possibilità degli enti minori e della società civile di partecipare con un loro contributo proprio e creativo.³⁹ Altra questione, cui si è tentato di

rigogliosa da parte delle Regioni in materia di cooperazione allo sviluppo ed è intervenuto l'Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome che prevede le attività di mero rilievo internazionale e di carattere promozionale delle Regioni all'estero, alle quali possono essere in parte ricondotte quelle di cooperazione allo sviluppo. Una definizione di cooperazione decentrata, contenuta nelle Linee di indirizzo e modalità attuative approvate nel 2000 dal Ministero degli affari esteri, contiene anche una definizione di cooperazione decentrata: "azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle autonomie locali italiane, singolarmente o in consorzio tra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con omologhe istituzioni dei PVS favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei Paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio". Va inoltre ricordato il regolamento europeo in materia n. 1695/98.

³⁹ Desta quindi forti perplessità la sentenza della Corte costituzionale n. 211 del 2006, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 3,4, 5 e 7 della Provincia autonoma di Trento 15 maggio 2005 n. 4 (Azioni e interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento), sulla base di una discutibile "dicotomia concettuale" fra "rapporti internazionali" e "politica estera" e del fatto che la politica di cooperazione sarebbe

rispondere con la prassi dei “tavoli” è poi quella del coordinamento al fine di evitare sprechi e duplicazioni. Emerge con forza, su tutti questi aspetti, il principio di leale collaborazione cui costantemente si riferisce la Corte costituzionale.⁴⁰

Ma il tema principale, che continua a riproporsi con grande forza nella congiuntura attuale, è quello della democratizzazione del potere estero, e vede la necessità dell’attribuzione di un ruolo più preciso e vincolante al Parlamento, sia a livello europeo⁴¹ e nazionale, come pure l’identificazione di una funzione che non sia puramente esecutiva e servente delle Regioni e delle autorità territoriali in genere.

A ben vedere la questione non può essere scissa fra modalità di partecipazione e contenuti delle politiche. La primazia dell’ordinamento internazionale e delle finalità da esso stabilite si rivela al riguardo del tutto essenziale e non può ricevere esclusivamente un omaggio di natura formale. Si pone quindi contestualmente anche il problema della qualificazione ulteriore delle attività di cooperazione allo sviluppo come momento essenziale e fondativo della politica estera. Tali attività vanno a tale fine ridefinite e aggiornate costantemente, sia dal punto di vista della loro base giuridica, sia da quello della sua puntuale aderenza agli obiettivi stabiliti in sede multilaterale e agli sforzi compiuti in tale ambito.

Il problema non può tuttavia essere limitato solo all’aspetto, pur essenziale, del conferimento di un ruolo più preciso e compiuto agli attori istituzionali locali. E’ tutta la politica pubblica di cooperazione che va informata al principio dell’ascolto e dell’interlocuzione con le esperienze che nascono dal basso ed esprimono nel modo più diretto le istanze e i bisogni della base sociale dislocata nei vari territori.

riconducibile alla seconda e costituirebbe quindi competenza esclusiva dello Stato.

⁴⁰ Vedi le sentenze 179 del 1987, 204 e 290 del 1993, 212 del 1994, 332 del 1998 e 13 del 2003, sulla quale cfr. il commento del sottoscritto in www.isgi.cnr.it, e 258 del 2004.

⁴¹ L’esigenza è particolarmente viva nel momento in cui l’Unione europea pare intendere dotarsi di una politica estera degna di questo nome e anzi l’impulso del Parlamento europeo potrebbe rivelarsi indispensabile proprio per superare i vecchi contrasti e le differenziazioni di interessi politici fra gli Stati dell’Unione al riguardo.

Non può, in questo quadro, essere sottovalutata l'esigenza di una precisa informazione relativa ai temi della cooperazione internazionale, che si ponga dal punto di vista giuridico e nell'ottica di sostenere e promuovere le attività di cooperazione intesa in questo senso. Per far ciò, appare peraltro altresì imprescindibile fare chiarezza sui nodi fondamentali che si presentano oggi di fronte alla comunità internazionale e rendere conto degli sforzi finora compiuti in sede normativa ed operativa. Non si tratta insomma di recepire ricette già pronte, quanto di collaborare coscientemente a un *work in progress* in atto su scala mondiale, al quale stanno contribuendo protagonisti di varia natura.

Il tema si inserisce del resto, per quanto riguarda in particolare l'ordinamento italiano, nel quadro della necessaria riforma dell'intero settore della cooperazione allo sviluppo che necessita di un rinnovamento profondo del quadro legislativo che appare alquanto obsoleto nella sua struttura di fondo. Tale riforma non potrà ovviamente prescindere dalla necessità di attribuire un adeguato *locus standi* sia agli attori locali che ai movimenti sociali impegnati in forma organizzata nelle attività di cooperazione.

Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 12 gennaio 2007 sembra andare in questa direzione, dal momento che esso intende riconoscere e valorizzare "il ruolo delle Regioni, degli Enti locali e degli attori italiani privati e pubblici nella realizzazione dei programmi e progetti, fermo restando il rispetto del principio di sussidiarietà e fermo restando il ruolo di coordinamento svolto dal Ministero degli Esteri".⁴² Secondo la viceministra agli Esteri, Patrizia Sentinelli, si tratta di "un nuovo strumento normativo tanto atteso da Ong, reti di associazioni, comunità internazionale, coerente con le indicazioni emerse in tanti anni di dibattiti, convegni e proposte."⁴³ Il disegno di legge appare ispirato peraltro anche all'intento, assolutamente lodevole, di semplificare i controlli e di adeguarli alle peculiarità della materia. Altro aspetto positivo ed importante è poi costituito dalla necessaria distinzione fra attività di cooperazione e attività di tipo militare, anche qualora intraprese con finalità di *peacekeeping*

⁴²Cfr. www.dsonline.it/stampa/documenti/dettaglio.asp?id_doc=38

⁴³ Cfr. <http://www.vita.it/articolo/index.php3?NEWSID=75586>.

sostanzialmente compatibili con la Costituzione italiana e con l'ordinamento internazionale.

Non sono mancate tuttavia le critiche, formulate sulla base della necessità, che qui sosteniamo con forza, di ricercare “uno sguardo diverso in un tempo cambiato, pensando alla cooperazione come sostegno ai processi di autosviluppo, valorizzando le relazioni territoriali e le esperienze di cooperazione fra territori, cogliendo le straordinarie potenzialità di comunità che si mettono in gioco in uno spazio aperto”, aggiungendo significativamente che “prossimità (conoscenza), reciprocità (comunità di destino) ed elaborazione del conflitto (una lettura condivisa di ciò che è accaduto) sono le parole chiave che dovrebbero segnare quel salto di paradigma che si richiede alla cooperazione internazionale”.⁴⁴

Sembra ancora presto per formulare un giudizio definitivo al riguardo di una materia in rapida trasformazione. E' tuttavia il caso di chiarire che le poste in gioco non potranno essere ottenute solo attraverso la pur necessaria riforma della legislazione interna. La partita, infatti, si gioca più che mai sul piano internazionale ed è su questo piano che si pongono peraltro anche importanti opportunità, in virtù del ritrovato protagonismo degli schieramenti alternativi sia a livello statale, che, in termini se possibile ancora più strategici, di movimenti sociali.

Il presente lavoro intende, sulla base dei presupposti di carattere generale ora enunciati, offrire una guida normativa alle attività di cooperazione, offrendo al lettore anche non giurista una serie di riferimenti essenziali per comprendere portata, natura e problemi dello sforzo che si viene compiendo e dell'elaborazione in atto sui diversi temi afferenti alla problematica di carattere generale che si viene delineando.

Occorre quindi procedere, in quest'ottica, a un esame delle norme giuridiche applicabili, a partire da quelle di carattere più generale per poi soffermarsi in modo più analitico e approfondito sui vari settori nei quali la materia può essere suddivisa, solo alcuni dei quali hanno potuto essere oggetto di un'analisi

⁴⁴ Così NARDELLI, “I paradossi della cooperazione”, ne *il manifesto* del 23 gennaio 2007. Altre critiche riguardano una presunta sottovalutazione della necessità di formulare un preciso contributo italiano al raggiungimento degli obiettivi del millennio, vedi l'intervista di Emanuele Giordana alla coordinatrice italiana in materia, Silvia Francescon, “L'Italia dimentica gli Obiettivi Onu”, *ibidem*.

specifica in questo volume che va considerato peraltro come il primo passo di uno sforzo a più ampio respiro.

Il taglio del lavoro è quindi soprattutto divulgativo ed informativo. Si è tuttavia cercato di evidenziare al tempo stesso alcuni nodi problematici sui quali la discussione è aperta, con l'intento di favorire quell'approccio critico che si rivela più che mai necessario in questioni di tale ampio spessore. In questo senso è d'obbligo, data anche la natura dei problemi affrontare, integrare la visione giuridica con quella propria di altre scienze sociali, offrendo qualche elemento di conoscenza anche a questo riguardo e cercando di strutturare un linguaggio comune fra i vari approcci disciplinari.

Il materiale è organizzato come segue.

Questa prima parte offre una panoramica estremamente rapida sugli aspetti principali del problema, a partire dalle sue radici storiche remote, sottolineando gli effetti del processo di globalizzazione in corso che ne ha ulteriormente accentuato l'importanza e l'urgenza, ma anche la complessità. Vengono quindi prese in considerazione motivazioni e dinamiche delle attività di cooperazione, come pure alcuni nodi strutturali da sciogliere che attengono al modo di essere dell'ordinamento internazionale in alcuni specifici ma decisivi settori, per soffermarsi infine su alcune dimensioni di natura più propriamente giuridica e trarre alcune conclusioni di carattere generale.

Seguono alcuni interventi dedicati a vari temi, quali acqua, agricoltura, AIDS, alimentazione, diversità culturale, istruzione, Mediterraneo, migrazioni, partecipazione democratica, prevenzione dei conflitti, ruolo dei movimenti sociali su scala globale, salute. Tali interventi si propongono di fare il punto, con approcci a volte differenziati fra loro ma in un certo senso complementari, sullo "stato dell'arte", e cioè propositi programmatici, risultati effettivamente raggiunti, problematiche restano aperte, nelle varie materie, evidenziando le attività svolte in materia e le dichiarazioni prodotte sia dalle Nazioni Unite che da altri soggetti e mettendo in luce alcuni nodi problematici di prospettiva.

Il tutto va inteso come primo passo propedeutico sulla strada, che sarà certo lunga, della costruzione di un osservatorio, che sia un luogo di raccolta di informazione, dibattito ed elaborazione permanente su questi temi che abbiamo intrapreso

nell'ambito della commessa dell'Istituto di studi giuridici internazionali "il ruolo dell'Europa e del suo diritto nella globalizzazione" e in particolare in quello del modulo, ad essa afferente, "I rapporti Nord-Sud: cooperazione allo sviluppo e debito estero. Quale ruolo per l'Europa e il suo diritto? Quale ruolo per l'Italia?". L'Europa rappresenta infatti uno snodo fondamentale del discorso, dato che il fenomeno della globalizzazione richiede la messa a punto di politiche che, per essere efficaci, devono essere concepite a livello quantomeno regionale. In questo ambito si colloca anche l'istituzione dell'Osservatorio sul debito estero, che vede l'apporto dell'Istituto di studi giuridici internazionali e della rete "Sdebitarsi" che opera da tempo sul tema del debito estero e vede la partecipazione di varie organizzazioni non-governative e movimenti sociali. Il rapporto tra ricerca scientifica ed iniziativa sociale deve oggi essere realizzato con continuità e coerenza tenendo conto delle urgenze oggettive che derivano dalla situazione attuale e a questo criterio abbiamo cercato di ispirarci.

B. Quadro storico

6. Radici strutturali del problema

Abbiamo detto che, per definire nel miglior modo il concetto di cooperazione occorre partire dalla constatazione dell'esistenza di problemi comuni, o per meglio dire, globali, che richiedono risposte coordinate e complessive su scala planetaria e dal fatto che tali problemi si sono resi più ardui negli ultimi tempi per effetto delle dinamiche della globalizzazione acuendo ulteriormente la necessità urgente di risposte comuni e coordinate.

La cooperazione internazionale viene pertanto a costituire un'esigenza fondamentale in quanto essa rappresenta la base ineludibile in questo senso o meglio lo strumento stesso indispensabile nella costruzione ed effettuazione di tali risposte. Nel fare ciò essa, e il diritto internazionale che la disciplina, devono fare i conti con la situazione strutturale del pianeta, profondamente segnata dalla disparità dei livelli di sviluppo derivanti dal modo stesso in cui il mondo nel suo complesso si è venuto conformando a partire, almeno, dagli ultimi cinque secoli.

Essa quindi richiede il ribaltamento, con la forza delle norme e della volontà politica ad esse soggiacente, di talune tendenze ben radicate nel divenire storico della comunità internazionale, anzi inerenti allo stesso momento del suo venire ad essere nella sua conformazione attuale. Da essa, per ciò stesso, non può in alcun modo essere disgiunta la lotta dei popoli e delle comunità emarginate o sfavorite dal modello di sviluppo realmente esistente per modificarlo a loro favore.

Cooperazione, fra gli Stati, e conflitto sociale all'interno di essi e sul piano internazionale, in modo tale da ottenere situazioni più favorevoli al suo dispiegamento e al raggiungimento dei suoi fini, quindi, costituiscono, a ben vedere, due facce della stessa medaglia, due aspetti dello stesso sforzo volto a trasformare la società internazionale e quelle interne per raggiungere livelli elevati di democrazia partecipativa e di soddisfazione dei diritti umani di ogni genere.

Entrambi si situano in un quadro fattuale e normativo determinato che costituisce il risultato di un lungo processo storico. Occorre quindi prendere in considerazione la storia della comunità internazionale, che ha portato alla situazione attuale che è insoddisfacente perché segnata da un fondamentale squilibrio. A ben vedere, le origini di tale squilibrio vanno fatte risalire all'inizio stesso della fase attuale della vita della comunità internazionale. Non c'è infatti dubbio che il momento genetico della costruzione dell'attuale disparità fra Stati e popoli sia stato costituito dall'espansione delle Potenze europee nel resto del globo, dovuta alla superiorità delle tecniche marittime e militari.⁴⁵

E' interessante constatare come tale momento storico coincida con il punto di partenza della fase moderna della comunità internazionale, che può essere collocato alla fine del XV secolo, quando si registra la fine dell'ordine mondiale basato sul dominio dell'Impero e del Papato, con la nascita dei primi Stati, Spagna, Francia, Inghilterra, nonché la cosiddetta scoperta, *rectius* conquista, dell'America e le altre scoperte geografiche che aprirono la strada all'espansionismo europeo verso gli altri continenti. Esiste quindi un nesso fra origine del sistema internazionale nella sua forma attuale, creazione dello Stato

⁴⁵ SPYBEY, *Globalizzazione e società mondiale*, Trieste, 1997, p. 29 ss. Vedi PARKER, *La rivoluzione militare*, Bologna, 1999, specie p.211 ss.

moderno e radice della crescente disparità nei livelli di sviluppo, con la differenziazione dei livelli di potere e la strutturazione di vere e proprie gerarchie all'interno della comunità internazionale. Gerarchie che, peraltro, con le disuguaglianze che esse comportano, costituiscono, secondo parte della dottrina politica nientemeno che "the basis for effective international governance".⁴⁶

Assistiamo qui a una possibile divaricazione tra le valutazioni della dottrina politica e di quella giuridica. In contrasto con tale situazione di disparità sostanziale nella quantità di potere a disposizione dei vari soggetti si è venuta infatti enucleando, sul piano giuridico, la nozione di parità sovrana fra gli Stati, inizialmente limitata solamente a taluni soggetti egemoni (le Potenze europee), per poi estendersi, in virtù di processi di varia natura, fino a coprire l'insieme delle entità in cui si articola oramai pressoché tutto il globo terracqueo.⁴⁷ Non tutta la dottrina politica appare del resto rigidamente allineata nel sostenere le ragioni della diseguale distribuzione del potere fra gli Stati e parte di essa afferma l'esistenza di una consistente dinamica in senso contrario. In questo senso viene sostenuto che la polarizzazione centro-periferia non fa parte dell'ordine naturale delle cose, "soprattutto perché tale polarizzazione è stata messa in discussione nel corso degli ultimi cinque secoli".⁴⁸

⁴⁶ HELD, MCGREW, "The Great Globalization Debate: An Introduction", in HELD, MCGREW, *The Global Transformation Reader*, Cambridge, 2000, p. 31, che fanno riferimento alle posizioni espresse da WOODS, "Order, globalization and inequality in world politics", in HURRELL e WOODS (eds.), *Inequality, Globalization and World Politics*, Oxford, 1999.

⁴⁷ In verità il diritto internazionale deve fare i conti con tale divaricazione e con la sua base reale, si veda ad esempio BARILE, *Lezioni di diritto internazionale*, seconda edizione, Padova, 1983, p. 11: "non v'è dubbio che la parità fra gli Stati costituisce il contenuto del principio supremo che rende possibile la convivenza giuridica fra questi ultimi, ma tale constatazione non porta affatto ad escludere – si sarebbe altrimenti in palese contrasto con la realtà quotidiana – che esistono Stati e gruppi di Stati più potenti e che questi, anche attraverso 'angherie' possono imporre agli altri le loro 'volontà politiche'". Il problema è come farlo senza mettere in discussione la natura normativa di tale diritto.

⁴⁸ AMIN, *Il capitalismo nell'era della globalizzazione*, Trieste, 1997, p. 25, che così prosegue: "i popoli che, sospinti alla periferia dall'espansione mondiale del capitalismo, sembrarono per lungo tempo

La fase attuale appare d'altronde caratterizzata, inutile negarlo, da un'evidente contraddizione fra il dettato delle norme e la situazione concreta che ne vede la costante violazione. Tale discorso non vale a ben vedere solo per il principio di eguaglianza sovrana fra gli Stati ma anche per gli altri principi fondamentali del diritto internazionale, quali il non ricorso alla forza, la realizzazione dei diritti umani e lo stesso principio di cooperazione che vive un'attuazione del tutto parziale e insufficiente. E' il caso poi di sottolineare che la trama che formano tali principi e del tutto unitaria ed organica. Infatti il principio di cooperazione si traduce, con riguardo ai conflitti, in quello di soluzione pacifica delle controversie,⁴⁹ mentre la realizzazione dei diritti umani è anch'essa affidata in ultima analisi alla cooperazione internazionale, come dimostrato fra l'altro dall'art. 2, para. 1, del Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali secondo il quale "ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente, *sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale*, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto".⁵⁰ Ma tali principi sono oggi del tutto inattuati. Ci troviamo quindi di fronte a una situazione di globale negazione del diritto e dei principi che ne fanno parte essenziale.

Per capovolgere tale situazione, dando effettiva attuazione a tali principi, occorre oggi postulare un'ulteriore fase di sviluppo della comunità internazionale e del suo diritto, che deve richiedere il superamento o riassorbimento della frattura originaria. Abbiamo parlato quindi, nel titolo di questo contributo, di una terza fase del diritto internazionale, che farebbe seguito alla prima, o del diritto internazionale classico, e alla seconda, caratterizzata dall'istituzione delle Nazioni Unite che per una serie di fattori di ordine storico è rimasta peraltro

accettare il loro destino, hanno smesso nel corso degli ultimi cinquanta anni di sopportare e in futuro continueranno in misura sempre crescente a rifiutarsi di farlo".

⁴⁹ Su questo aspetto vedi *infra* il contributo di Andrea Crescenzi.

⁵⁰ Il corsivo è aggiunto.

fondamentalmente incompiuta. Per situare concretamente tale svolta occorre fare i conti, da un lato, con la realtà dei vari Stati che si sono venuti a formare e, dall'altro, con quella dei loro rapporti fra di loro e quindi con la struttura e i contenuti del diritto internazionale.

E' importante, a tale riguardo, tenere conto del fenomeno della globalizzazione, che implica evidentemente un'attenuazione del ruolo dello Stato per effetto di vari e complessi processi di ordine economico, politico, sociale e culturale. Ciò non può non comportare effetti di vasta portata sull'insieme delle relazioni internazionali, ma deve precisarsi che, al contrario di quanto sostenuto da talune dottrine, stiamo assistendo, in tale quadro, non tanto sulla liquidazione della forma-Stato in quanto tale,⁵¹ quanto sulla sua sussunzione in un differente contesto improntato all'attuazione effettiva della finalità della cooperazione internazionale.⁵² La stessa nozione di sovranità, che ha costituito un approdo fondamentale dell'elaborazione della dottrina politica a partire dal 1500 e che è stata successivamente fatta propria dai

⁵¹ Anche secondo ALLEGRETTI, *Diritti e Stato*, cit., p. 17, in evidente contrasto con la tendenza della globalizzazione, "lo stato esercita un grande richiamo e non di rado è ricercato e ambito come strumento per un nuovo riconoscimento di identità di un popolo, benché poi la sua presa sull'economia e sulla società si rivelino spesso deludenti. Nelle situazioni statali consolidate continua ad avere un ruolo di snodo fondamentale nella rete delle funzioni e delle organizzazioni sociali. Certamente le sue funzioni e le sue strutture cambiano e il ruolo stesso non è più quello di prima. Ma il peso resta imponente: molti lo riconoscono e non ritengono prevedibile che il suo deperimento debba compiersi rapidamente. Si osserva dunque che esso va 'ripensato' piuttosto che superato".

⁵² Il che non comporta evidentemente una riduzione della sovranità degli Stati, ma semmai la sua rifondazione e l'ottenimento del rispetto del principio della sovrana eguaglianza fra gli Stati. Secondo MALANCZUK, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*⁷, cit., p. 7, "the concept of 'sovereignty' of States, although particularly cherished due to their historical experience by the new States which have emerged from the process of decolonization since the 1960s, is becoming more and more antiquated in view of the globalization of economy and increasing interdependence of States". Al che deve replicarsi che non è tanto il concetto di sovranità a divenire antiquato, quanto una sua lettura eccessivamente rigida che non faccia i conti con i vincoli posti dal diritto internazionale e con le necessità della cooperazione.

testi normativi non presenta in questo senso tanto un'obsolescenza *tout-court*, ma richiede piuttosto una sua rifunzionalizzazione che parta dai presupposti sinergici della parità fra gli Stati e dalla crescente necessità di una cooperazione costante e costruttiva fra di essi, da un lato, e dall'esaltazione degli aspetti di sovranità popolare legati alla diffusione della democrazia partecipativa, dall'altro.⁵³ Vari sono i riferimenti a questo principio in tutta la gamma delle convenzioni internazionali, sino alle più recenti come quella sulla diversità culturale,⁵⁴ come pure le applicazioni dello stesso a vari campi, compiuta sia dagli Stati che dai movimenti sociali, attraverso l'elaborazione di concetti come quello di "sovranità alimentare".⁵⁵

Ciò comporta peraltro un ruolo decisivo da parte della base sociale organizzata nelle comunità, che tendono a rivitalizzare e migliorare, mediante l'esercizio della democrazia partecipativa, la forma-Stato, attribuendole nuovi sostanziali qualità e funzioni, legate, in particolare al soddisfacimento dei diritti umani di varia natura delle varie popolazioni. La spinta innovatrice in questione si esercita peraltro, e questa è certamente una novità significativa,

⁵³ Una visione solo in parte accettabile del concetto di sovranità è quella espressa da FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello stato nazionale*, Milano, 1995, secondo il quale attorno a tale concetto "si addensano tutti i problemi e le aporie della teoria giuspositivistica del diritto e dello Stato", p. 7. L'autore identifica quindi le tre aporie della dottrina della sovranità assunte come altrettante ipotesi di lavoro. La prima riguarda il significato filosofico dell'idea di sovranità, come "reliitto premoderno" e "metafora antropomorfa di stampo assolutistico" (p. 8). La seconda riguarda "la storia, teorica e soprattutto pratica, dell'idea di sovranità quale *potestas absoluta superiorem non recognoscens*. La terza, infine, porta l'autore a dichiarare, sulla scia di Kelsen, l'esistenza di "un'antinomia irriducibile fra sovranità e diritto" (p. 9). La critica che ci sentiamo di rivolgere all'autore, del quale va senz'altro condiviso l'auspicio di veder prevalere la forza di atti giuridici fondamentali come la Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione dei diritti umani del 1948, è quella di un certo estremismo ideologico. Senza gli Stati e la relativa sovranità sarebbe in effetti difficile pensare di dare attuazione ai propositi enunciati da tali atti. Il problema è semmai quello di una regolamentazione della sovranità sia a livello interno che internazionale.

⁵⁴ Per un'illustrazione del contenuto di tale Convenzione di *infra* l'intervento di Belen Olmos.

⁵⁵ Vedi *infra* l'intervento di Silvana Moscatelli.

anche sul piano delle relazioni internazionali contribuendo così a riqualificarne il tessuto e a rafforzarlo mediante una molteplicità di rapporti orizzontali che vengono a stabilirsi direttamente fra le entità rappresentative delle comunità stesse. Tali rapporti possono a loro volta offrire lo spunto per nuovi avanzamenti anche sul terreno dei rapporti interni agli Stati, nella misura in cui venga assunto l'orizzonte della democrazia partecipativa, che comporta un controllo dal basso nell'uso delle risorse e nella definizione degli indirizzi di sviluppo economico e sociale.

Tale fenomeno si produce oggi in un quadro dominato dalla tendenza verso la globalizzazione. L'espansione delle potenze europee ha costituito, come accennato, la base materiale per tale tendenza che, attraverso tappe successive e un vero e proprio crescendo, dovuto in buona parte alle nuove tecnologie dei trasporti e delle comunicazioni, si è delineata con forza sempre maggiore ed ha caratterizzato in modo sempre più evidente le relazioni internazionali.⁵⁶ D'altra parte, la supremazia degli Stati dapprima europei e poi occidentali ha prodotto un ben preciso influsso sugli stessi contenuti del diritto internazionale, che solo in un fase più recente, a seguito del processo di decolonizzazione, sono stati rimessi in discussione.⁵⁷ Si è trattato, a ben vedere, solo dell'inizio di un lungo processo di riqualificazione del diritto internazionale che deve ancora produrre in buona misura i suoi effetti.

Ci troviamo quindi nel bel mezzo di una complessa e difficile fase transitoria, i cui esiti non sono peraltro affatto scontati. L'esistenza di una forte dialettica fra i vari schieramenti di Paesi, determinati in buona parte proprio dalla differente posizione nel sistema internazionale di potere, costituisce anzi a ben vedere un carattere peculiare dell'attuale fase di sviluppo del diritto internazionale, rendendone a volte vaghi e incerti i contenuti specifici. Ciò determina fra l'altro la vaghezza dei contenuti del nuovo ordine internazionale su cui si è appuntata l'attenzione di alcuni studiosi.⁵⁸ Resta tuttavia impregiudicata, pur

⁵⁶ Cfr. HELD, MCGREW (eds.), *The Global Transformation Reader*, cit.; ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Bari, 2004.

⁵⁷ Cfr. FISCH, *Die europäische Expansion und das Völkerrecht*, Stuttgart, 1984.

⁵⁸ "Se si guarda ai fenomeni in modo realistico, il "nuovo ordine economico internazionale" rappresenta perciò attualmente poco più di un

registrandosi tale fluidità e provvisorietà nella definizione dei contenuti concreti, la forza ispiratrice e conformativa dei grandi principi del diritto internazionale, fra i quali quello di cooperazione assume per quanto detto un ruolo del tutto centrale.⁵⁹

7. L'ascesa dell'Occidente e il colonialismo

Il processo di costruzione della comunità internazionale comincia a delinearsi, come accennato, all'inizio dell'era moderna. Se, all'inizio di questo processo, non sembrano registrarsi differenze notevoli nel tenore di vita e nello sviluppo tecnologico fra l'Europa ed altre parti del mondo, tali differenze si pongono e si approfondiscono in modo esponenziale nel corso

insieme di obiettivi dai contorni e contenuti a volte ancora assai incerti, e comunque quasi sempre di discussa e controversa applicazione", PICONE, "Introduzione" a "Ordine economico internazionale", in PICONE, SACERDOTI (a cura di), *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982, p. 159.

⁵⁹ Va quindi affermata l'esistenza di grandi principi a carattere normativo, una sorta di Costituzione *in fieri* dell'ordinamento internazionale, che deve essere tuttavia tradotta in pratica direttamente attraverso la prassi dei soggetti internazionali (*in primis* Stati ed organizzazioni internazionali) e, indirettamente, mediante l'operato dei differenti movimenti che operano localmente ma tendono a strutturarsi in maniera crescente a livello globale, influenzando le scelte dei soggetti internazionali veri e propri.

Di tale Costituzione fanno parte tutti i principi che abbiamo già ricordato e soprattutto il non-ricorso all'uso della forza, la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali e la cooperazione internazionale, che si presenta al tempo stesso come obiettivo e come strumento per conseguire gli altri obiettivi menzionati.

Si tratta di una Costituzione in gran parte ancora inattuata, come del resto capita con le Costituzioni che contengono grandi principi programmatici che si trovano in contraddizione obiettiva con le situazioni di potere effettivamente esistenti. Per dare attuazione a questa Costituzione occorre quindi una duplice azione: conflittuale per modificare, con la forza e la pressione dei movimenti sociali organizzati, tali situazioni antigiuridiche e cooperativa, per far convergere tutte le energie disponibili nel raggiungimento degli obiettivi che vengono posti.

dello stesso.⁶⁰ Si tratta di processo che è tuttora in corso e che si intreccia in modo significativo con quello di differenziazione economica interno, con modalità peculiari a seconda delle varie situazioni, a ciascuna delle formazioni sociali esistenti.

Non potrà mai essere esaurientemente sottolineata l'importanza davvero epocale che ha rivestito, al riguardo, l'estensione del raggio d'azione delle potenze europee ai nuovi continenti, evenienza che del resto non sfuggì all'occhio attento di alcuni osservatori settecenteschi. Secondo Guillaume Thomas Raynal "per la specie umana nel suo complesso e in particolare per i popoli europei nessun altro avvenimento è stato importante come la scoperta del nuovo mondo e la traversata verso le Indie orientali attorno al Capo di Buona Speranza. Cominciò all'epoca una trasformazione complessiva nel commercio, nella potenza nazionale, nei costumi, nell'industria e nel governo di tutti i popoli".⁶¹ Molto simile il giudizio espresso nella stessa epoca da Adam Smith: "La scoperta dell'America e quella del passaggio del Capo di Buona Speranza per le Indie Orientali sono i due più grandi e importanti avvenimenti ricordati nella storia dell'umanità".⁶² Degno di nota, in questo contesto anche il fatto che, come è stato acutamente ravvisato, l'elaborazione stessa del concetto di sovranità sia collegata dagli storici del diritto internazionale "a un'esigenza eminentemente pratica: quella di offrire un fondamento giuridico alla conquista del Nuovo Mondo all'indomani della sua scoperta".⁶³

Il rapporto tra l'Occidente europeo e il resto del mondo ha attraversato varie fasi, in corrispondenza anche ai vari momenti di sviluppo economico e sociale degli Stati che ne fanno parte.⁶⁴

⁶⁰ Su tutta questa fase cfr. KRIPPENDORFF, *Politica internazionale*, Napoli, 1991, p. 69 ss.

⁶¹ RAYNAL, *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des Européens dans les deux Indes*, Genève, 1780. Ho tradotto la versione tedesca tratta da RAYBAL, DIDEROT, *Die Geschichte der beiden Indien*, Nördlingen, 1988, p. 9, citata da PAECH, STUBY, *Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen*, VSA-Verlag Hamburg, 2001, p. 35.

⁶² SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, Roma, 1995, p. 522.

⁶³ FERRAJOLI, *La sovranità*, cit., p. 11 s.

⁶⁴ Il processo di espansione europea è stato rievocato nei seguenti termini: "within a short space of time, soon after Copernicus reordered

All'espansione europea si accompagnarono livelli elevati di violenza e arroganza.⁶⁵

Possono essere distinte varie fasi di tale espansione. In un primo momento, le potenze maggiormente impegnate sono Spagna e Portogallo, fra le quali avviene la prima spartizione del mondo, in forza della bolla papale *Inter Coetera* e poi del Trattato di Tordesillas.⁶⁶ Seguono una fase ad egemonia olandese e una, più lunga, segnata dal predominio della Gran Bretagna. Un fenomeno peculiare di questo periodo è costituito dalle Compagnie, enti a metà strada fra il pubblico e il privato, cui è affidato il compito di sfruttare le ingenti risorse dei territori colonizzati.⁶⁷

Un aspetto particolarmente odioso di tale fase con intensità crescente è stato costituito dalla tratta degli schiavi,⁶⁸ su cui si è pronunciata, nel settembre 2001, la Conferenza di Durban delle

the heavens, men not only circumnavigated the globe, but followed up this feat with the establishment and maintenance of a permanent network worldwide contacts”, MODELSKI, “Globalization”, in HELD, MCGREW, *The Global Transformation Reader*, p. 50. Lo stesso autore aggiunge poi che “the way in which the world had been brought together was a spectacular enterprise, with a magnificence all its own. Its role in shaping human destiny has not often enough been appreciated, even though the tales of exploration and adventure have long held the fascination of European audiences. But the spectacle and the splendor also had their shadows, and some of these have been dark and long”, *ibidem*, p. 51.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 50. Sul ruolo della violenza cfr. anche MARX, *Il Capitale*,

⁶⁶ Cfr. D'ESTÉFANO PISANI, *Historia del derecho internacional. Desde la Antigüedad hasta 1917*, La Habana, 1985, p. 49.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 57, anche per l'osservazione che “ellas serán los antecedentes, en la época preimperialista, de lo que en ésta serán las empresas transnacionales”.

⁶⁸ “Dall'inizio del 1500, quando i primi schiavi vennero trasportati direttamente dall'Africa nelle Americhe, fino al 1870, quando l'ultimo viaggio per nave di cui si abbia sicura documentazione storica, ha raggiunto Cuba, circa 12 milioni di schiavi africani hanno attraversato l'Atlantico. [...] Durante l'infernale *Middle Passage* (la “crociera di mezzo”, cosiddetta perché era la parte intermedia, attraverso l'Atlantico, di una rotta commerciale triangolare che andava dall'Europa all'Africa, dall'Africa alle Americhe, e dalle Americhe di nuovo all'Europa), morirono forse 2 milioni di africani”, OLSON, *Mappe della storia dell'uomo. Il passato che è nei nostri geni*, Torino, 2003, p. 58.

Nazioni Unite contro il razzismo, la cui Dichiarazione, al punto 13, ne ha affermato la natura di tremenda tragedia e di crimine contro l'umanità.⁶⁹ L'altro genocidio che si situa alle origini della comunità internazionale è quello degli *indios*, i quali in quanto ritenuti privi di ragione, dovevano, secondo uno dei principali teorici della conquista, "obbedire agli uomini più civili, più assennati, per essere governati da costumi e abitudini migliori. Ma, qualora ammoniti, rifiutino il comando, possono essere costretti con le armi, e tale guerra sarà giusta per il diritto naturale, come testimoniano Aristotele, Tommaso e Agostino".⁷⁰ La negazione della soggettività altrui, in particolare delle popolazioni destinate ad essere dominate e colonizzate, costituisce quindi un tratto strutturale dell'espansione europea ed è tuttora a ben vedere alla base della fondamentale frattura fra Occidente e resto del mondo.

La conquista e l'espansione occidentale costituiscono del resto la base dello sviluppo economico, che si compie attraverso la rivoluzione industriale.⁷¹ Nel corso del XIX secolo, a seguito di tale evento, si sviluppano notevolmente i rapporti commerciali internazionali, che passano dal 3% della produzione mondiale nel

⁶⁹ "We acknowledge that slavery and the slave trade, including the transatlantic slave trade, were appalling tragedies in the history of humanity not only because of their abhorrent barbarism, but also in terms of their magnitude, organized nature and especially their negation of the essence of the victims, and further acknowledge that slavery and the slave trade are a crime against humanity and should always have been so, especially the transatlantic slave trade, and are among the major sources and manifestations of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, and that Africans and people of African descent, Asian and people of Asian descent and indigenous peoples were victims of these acts and continue to be victims of their consequences".

⁷⁰ Così uno dei principali teorici della Conquista, Juan Gines de Sepúlveda, citato da FERRAJOLI, *La sovranità* cit., nota 4. E' utile riportare, sulle dimensioni di tale genocidio, i dati citati ibidem: "nello spazio di mezzo secolo quasi il 90% degli indios fu sterminato: da 80 milioni – un quinto della popolazione mondiale di allora – quanti erano al momento della 'scoperta', essi furono ridotti a 10 milioni a metà del Cinquecento in Messico il genocidio colpì il 95% degli indigeni, che da 25 milioni alla vigilia della Conquista si ridussero a un milione nel 1600".

⁷¹ Il ruolo fondamentale di quest'ultima è stato particolarmente sottolineato da KRIPPENDORFF, *Politica internazionale*, cit.

1800 al 33% della stessa nel 1913, cambia anche la natura dei prodotti scambiati che riguardano le materie prime (per il 60%) e cominciano ad avere ad oggetto anche i prodotti industriali.⁷²

L'apogeo del colonialismo è stato toccato nel corso della seconda metà del secolo XIX, corrispondendo alla crescente industrializzazione degli Stati coloniali e a quella che è stata definita come fase dell'imperialismo in senso classico, analizzata in particolare dalle opere di pensatori come Hobson, Hilferding, Rosa Luxemburg e Lenin.⁷³ Parallelamente, il sistema internazionale di stampo occidentale ha inglobato progressivamente altre parti del mondo, quali i Paesi latino-americani, l'Impero ottomano, la Cina e il Giappone, finendo per porsi come vero e proprio sistema universale. Anche il gruppo delle Potenze egemoni si modifica con l'entrata in scena di Russia, e, soprattutto, Stati Uniti e Giappone, che pone fine al predominio esclusivo dell'Europa sul sistema internazionale.⁷⁴

Il controllo delle colonie, unitamente a quello dei territori subalterni in genere, come l'area balcanica e quella di pertinenza dell'Impero Ottomano nel momento della sua fine, ha costituito com'è noto uno dei fattori che hanno portato alla lotta per l'egemonia delle potenze, che ha conosciuto varie fasi, dal raggiungimento di un precario equilibrio con la stipulazione dei Trattati di Bruxelles e Berlino negli ultimi decenni del secolo XIX, allo scoppio della Prima guerra mondiale e, successivamente, della Seconda.

Quello che qui importa sottolineare è che la stagione del colonialismo ha fortemente segnato la struttura economica e sociale dei territori colonizzati e il tipo di relazioni di scambio fra essi e le metropoli dominanti. Particolarmente pregiudicata da questi fenomeni è stata l'Africa dove al saccheggio delle materie prime si è accompagnato il depauperamento umano dovuto al citato fenomeno della tratta degli schiavi. Di più, questa struttura

⁷² Cfr. MUCCHIELLI, *Relations économiques internationales*, Paris, 1994, p. 11.

⁷³ Per una sintetica rassegna di alcune teorie dell'imperialismo cfr. ARONOWITZ, GAUTNEY, "The Debate about Globalization: An Introduction", in ARONOWITZ, GAUTNEY (eds.), *Implicating Empire, Globalization & Resistance in the 21st Century World Order*, New York, 2003.

⁷⁴ Cfr. BARRACLOUGH, *Guida alla storia contemporanea*, Bari, 1967, p.107.

e queste relazioni sono rimaste in buona parte intatte anche dopo il raggiungimento dell'indipendenza politica formale da parte di tali territori. Non sempre ad essa si è accompagnata l'edificazione di uno Stato-nazione nel senso tradizionale del termine, il quale rivendica la sovranità politica sul suo territorio e una legittimazione basata sul popolo o la nazione che lo abita.⁷⁵ Va condiviso, da questo punto di vista, il giudizio secondo il quale "for much of the world a *true* nation-state remains more aspiration for the future than present reality".⁷⁶

La cooperazione internazionale deve quindi porsi come obiettivo primario il risanamento dei guasti apportati dal colonialismo e la liquidazione delle vestigia di quest'ultimo e quindi anche la costruzione di Stati e in genere organismi pubblici degni di questo nome nei paesi che furono vittima della colonizzazione; sforzo che peraltro potrà assumere caratteristiche peculiari e uno slancio aggiuntivo particolarmente importante in virtù della parallela strutturazione di efficaci quadri di integrazione regionale effettivamente sensibili alle ragioni delle popolazioni coinvolte; neanche da questo punto di vista ci si può peraltro proporre l'imitazione dei modelli esistenti che sono a loro volta in crisi e vanno cercate insieme strade di tipo nuovo.

Livello interno e livello internazionale si mostrano indissolubilmente legati fra loro. In questo senso la cooperazione non può essere disgiunta dalla riformulazione, in senso favorevole alle istanze dei Paesi meno sviluppati, dei principi e delle norme di diritto internazionale, in particolare attinenti al commercio, alla finanza, alle migrazioni internazionali, e più in generale ai flussi dei vari fattori della produzione. Tale riorganizzazione deve avvenire avendo presente l'obiettivo ineludibile del risanamento dell'ingiustizia e della rapina originarie sulle quali è fondato il sistema internazionale. Ciò comporta inevitabilmente un radicale riorientamento delle politiche e delle istituzioni nazionali ed internazionali, nonché di quelle europee.

⁷⁵ MANN, "Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-State?", in HELD, MCGREW, *The Global Transformation Reader*, cit., p. 138.

⁷⁶ *Ibidem*.

8. La riorganizzazione del pianeta dopo il secondo conflitto mondiale e la fase dell'egemonia statunitense

Si tratta quindi di dar vita a un vero e proprio processo di rifondazione delle basi stesse della comunità internazionale. In questo senso è possibile formulare un parallelo con un altro momento storico di riprogettazione del sistema internazionale che risale al secondo dopoguerra che vide, fra l'altro, la nascita delle Nazioni Unite.

Dopo le devastazioni prodotte dalla Seconda guerra mondiale si apre, riconquistata la pace a caro prezzo, un processo di ricostruzione che è al tempo stesso di riorganizzazione profonda dell'economia mondiale. Tale processo avviene sulla base di condizioni per molti aspetti inedite.⁷⁷ Si tratta, in primo luogo, della concorrenzialità con il blocco socialista imperniato sull'Unione Sovietica, che esce a sua volta politicamente rafforzata, se pure economicamente distrutta e con 10 milioni di vittime, dalla guerra. In secondo luogo, appaiono le prime avvisaglie del processo di decolonizzazione, emergono cioè le aspirazioni all'indipendenza dei popoli africani ed asiatici, fortemente acuite dal conflitto.

Ne risulta l'esigenza di dotare il sistema occidentale di caratteristiche che lo rendano appetibile agli occhi del mondo intero, quindi socialmente sostenibile. I tre settori della riorganizzazione sono commercio, finanza e sviluppo. Il processo avviene sotto l'egemonia degli Stati Uniti, nazione dominante. Questi ultimi all'epoca si sono fatti portavoce per una breve fase di alcune istanze progressiste, come la dottrina rooseveltiana della libertà dal bisogno, ripresa in tempi successivi dall'amministrazione Kennedy con iniziative come l'Alleanza per il progresso, le cui ragioni strategiche risiedevano peraltro primariamente nell'esigenza del contenimento degli effetti della rivoluzione cubana sull'insieme dell'America Latina.⁷⁸

⁷⁷ PAECH, STUBY, *Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen*, cit., p. 716.

⁷⁸ "L'Alleanza per il progresso fu il primo piano per l'America Latina proposto dagli Stati Uniti in cui i temi sociali ed economici furono considerati di pari importanza. Era un progetto per lo sviluppo all'interno di una cornice capitalista e democratica, un'alternativa alla politica socialista di Cuba. Gli Stati Uniti offrirono 20 milioni di dollari di aiuti per un periodo di dieci anni. Alcuni soprannominarono l'Alleanza il

Gli intenti progressisti affermati dalla Carta delle Nazioni Unite in virtù dell'effimera comunanza di intenti fra le potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale sono stati peraltro vanificati nel momento della loro attuazione effettiva. Possiamo infatti al riguardo subito constatare una certa quale asimmetria fra i tre settori appena nominati. Se in quello dello sviluppo non si hanno, per un lungo periodo, alcuni avanzamenti, in quello del commercio i progressi immediati sono piuttosto limitati, consistendo principalmente nell'adozione del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*),⁷⁹ mentre in quello della finanza assistiamo invece all'edificazione delle istituzioni cosiddette di Bretton Woods (Fondo monetario internazionale e Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, destinata poi a trasformarsi in Banca mondiale).⁸⁰

Nel secondo dopoguerra, del resto, il problema dell'avvio all'indipendenza dei cosiddetti Territori dipendenti, non rappresenta originariamente una priorità per i Padri fondatori delle Nazioni Unite, che si concentrano piuttosto sui problemi della pace e della sicurezza internazionale, sia pure affermando, in questo contesto, la necessità del rispetto dei diritti dell'uomo e del principio di autodeterminazione. Ciò comporta evidentemente che le problematiche relative ai territori più poveri restano in secondo piano, malgrado le dichiarazioni di carattere generale contenute nella Carta delle Nazioni Unite e, subito dopo, nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Il problema viene affrontato in termini di "territori non autonomi", la cui rappresentanza resta in sostanza affidata alle potenze coloniali.

Dal punto di vista dell'organizzazione economica internazionale, si fa fortemente sentire l'egemonia degli Stati Uniti. Questi ultimi puntano alla progressiva apertura dei mercati alle proprie esportazioni e ai propri investimenti. In questa fase la

"Piano Castro", credendo che il mutato atteggiamento del governo statunitense a favore del continente fosse il risultato delle agitazioni diffuse da Fidel", NIETO, *Gringos. Cento anni di imperialismo in America Latina*, San Lazzaro di Savena, 2003, p.67.

⁷⁹ Sulle ragioni del fallimento, all'epoca, di un progetto di organizzazione mondiale del commercio (ITO), con la mancata ratifica della Carta dell'Avana, cfr. l'acuta analisi di PICONE, LIGUSTRO, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, p. 9.

⁸⁰ Si veda l'analisi dei vari settori effettuata da PAECH, STUBY, *Völkerrecht und Machtpolitik*, cit., p. 716 ss.

principale potenza mondiale assume in modo incondizionato la parola d'ordine della libertà di commercio che in tempi più recenti verrà parzialmente abbandonata nei fatti seppure restando come slogan di fondo.

In quegli stessi anni del resto gli Stati Uniti esercitano una propria sostanziale egemonia sull'organizzazione mondiale, potendo contare sulla maggioranza dei voti dell'Assemblea generale, tanto è vero che se ne avvalgono per condurre sotto i vessilli delle Nazioni Unite imprese come la guerra di Corea, aggirando così il veto sovietico all'interno del Consiglio di sicurezza. La stessa decolonizzazione fu in parte appoggiata dagli Stati Uniti come fattore di dissoluzione dei vecchi imperi coloniali europei visti come freno al progetto di nuovo ordine mondiale vagheggiato e attuato da Washington.⁸¹

9. Decolonizzazione e lotta per un nuovo ordine economico internazionale.

Ben presto, tuttavia, il problema della decolonizzazione viene posto all'ordine del giorno dall'inizio delle lotte di liberazione dei popoli dominati, che porta, nel giro di circa venti anni, con alcuni strascichi ulteriori, allo sgretolamento degli Imperi coloniali delle potenze europee. Al tempo stesso, tuttavia, occorre tener presente come quello che si avvia a costituire il cosiddetto Terzo Mondo, venga ad essere un campo di battaglia e di confronto tra i due blocchi contrapposti, quello dell'occidente, raggruppato intorno agli Stati Uniti, da una parte, e quello dell'Est, guidato in un primo tempo dalla sola Unione Sovietica, e poi, prima in alleanza e poi in contrapposizione a quest'ultima, anche dalla Cina dall'altra.

La modernizzazione brutale ed oppressiva imposta col dominio coloniale stimola la presa di coscienza dei popoli dominati.⁸² E' importante in questo senso sottolineare come si

⁸¹ REIFER, SUDLER, "Il sistema interstatale", in HOPKINS, WALLERSTEIN, *L'era della transizione*, cit., p. 35.

⁸² "Il periodo del dominio europeo sugli Stati dell'Asia rappresenta, nella loro storia, una precisa linea di demarcazione, poiché, per resistere o per adattarsi, essi hanno dovuto ritrovare una nuova vitalità e assimilare coscientemente nuove idee, , che solo potevano aiutarli a riconquistare via via forza e indipendenza", PANIKKAR, *Storia*

creino, nell'ambito del movimento per l'indipendenza che assume varie forme nei differenti territori sottoposti all'occupazione coloniale, nuove soggettività che praticano secondo molteplici modalità la loro alterità rispetto alle strutture dominanti e tendono per ciò stesso ad esprimere istanze che vanno al di là della mera richiesta di autonomia politica, investendo a fondo il terreno della democrazia e dei diritti.⁸³ Si tratta di istanze che verranno peraltro in gran parte disattese e restano quindi ancora da realizzare. Va aggiunto che questa "incompiutezza" della rivoluzione coloniale genera a sua volta "una debolezza strategica" dei Paesi usciti dal processo di decolonizzazione che si rivelerà a pieno nella fase successiva.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite conferisce una legittimazione politica e giuridica alle lotte dei popoli per liberarsi dal giogo colonialista con la propria risoluzione 1514 (XV) del 14 dicembre 1960, dal titolo "Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai popoli coloniali". E' significativo come in essa l'Assemblea generale ravvisi l'esistenza di un'insanabile contraddizione fra il colonialismo, cui va posto fine rapidamente e senza condizioni in tutte le sue forme e manifestazioni", affermando fra l'altro che esso "impedisce lo sviluppo della cooperazione economica internazionale, ostacola lo sviluppo sociale, culturale ed economico dei popoli dipendenti e si oppone all'ideale della pace universale delle Nazioni Unite".

Si apre così una nuova fase della comunità internazionale che sarà segnata da permanenti mutamenti dello scenario delle

della dominazione europea in Asia, Torino, 1958, citato da CALCHI NOVATI, *Decolonizzazione*, cit., p. 117.

⁸³ "Nel mondo moderno, la lotta di classe e le guerre di liberazione determinarono una straordinaria produzione di soggettività. Prendiamo, per esempio, quello che è accaduto nelle campagne del Messico, nel Sudest asiatico o in Africa, quando l'incitamento alla ribellione e la necessità della formazione degli eserciti popolari si manifestavano nel corso di una guerra costituente in un mondo dominato dalla miseria e dalla sottomissione; oppure pensiamo alla vastità e alla profondità delle energie che furono sollecitate da questa chiamata non solo alle armi, ma alla costruzione di nuovi corpi individuali e sociali. *Queste guerre fondative, in ultima istanza, hanno veramente prodotto un grande desiderio di democrazia, che spesso non sono riuscite a soddisfare*", HARDT, NEGRI, *Moltitudine. Guerra e democrazia nel nuovo ordine imperiale*, cit., p. 96 (corsivo originale).

forze in campo. I Paesi di nuova indipendenza formano in effetti un movimento, che sarà denominato “dei Paesi non-allineati” ed avrà i propri *leader* soprattutto nell’indonesiano Sukarno, nell’indiano Nehru, nello jugoslavo Tito e nell’algerino Ben Bella. Tale movimento rivendica un’indipendenza effettiva, che comprenda anche gli aspetti di ordine economico, e si lancia nella progettazione di un nuovo ordine economico internazionale.⁸⁴

A una prima fase detta del “rattrapage”, e caratterizzata dal permanere di una sostanziale subalternità dei Paesi ex coloniali ai modelli provenienti dalle ex metropoli fa ben presto seguito la ricerca di un nuovo ordine economico internazionale, che comprenda i seguenti elementi: “on réclame la souveraineté permanente sur les richesses naturelles et donc le droit de nationaliser, la reconnaissance d’un patrimoine commun de l’humanité, le libre transfert de technologies, le droit au contrôle des investissements et la surveillance des multinationales”.⁸⁵ Tutti obiettivi, sia detto per inciso ma con tutta l’enfasi necessaria, che mantengono tuttora una viva attualità.

La Conferenza di Bandung, momento di nascita del movimento appena detto, che si tenne nella località indonesiana dal 18 al 24 aprile 1955, si soffermava quindi in modo particolare sulla promozione dello sviluppo e della cooperazione fra i Paesi che prendevano parte al movimento, riconoscendo “la necessità urgente di una cooperazione estesa a tutti i settori fra i nuovi Stati, incluso quello culturale, ammettendo tuttavia il ricorso all’assistenza esterna e agli investimenti stranieri”.⁸⁶

Da un punto di vista politico generale, l’emergere dello schieramento dei Paesi non-allineati provoca importanti conseguenze sugli assetti di potere consolidati, determinando in particolare nuove maggioranze ed equilibri in seno all’Organizzazione delle Nazioni Unite. Il progetto dei Paesi non-allineati fu visto con sfavore dagli Stati Uniti, potenza dominante,

⁸⁴ Per un dettagliato resoconto storico cfr. CALCHI NOVATI, *Decolonizzazione e terzo mondo*, Roma-Bari, 1979.

⁸⁵ FLORY, “Mondialisation et droit international du développement”, in *Revue générale de droit international public*, 1997, 3, p. 617.

⁸⁶ CADIN, *L’evoluzione*, cit., p. 17. Vedi il comunicato finale della Conferenza di Bandung in CASSESE, *I rapporti Nord/Sud. Testi e documenti di politica internazionale dal 1945 ad oggi*, Roma, 1989, p. 40 ss.

in quanto “minacciava i piani americani per l’integrazione economica multilaterale e fu pertanto considerato come una pericolosa sfida”.⁸⁷

Dal punto di vista istituzionale, la creazione più importante di tale fase è probabilmente costituita dalla Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (CNUCED o UNCTAD), la cui prima sessione si riunisce a Ginevra nel 1964 e che produce una IV Parte dell’Accordo GATT dedicata ai Paesi in via di sviluppo, di cui viene riconosciuta la specificità.

Per quanto riguarda invece il diritto internazionale, si registra l’avvio di una lunga fase, tuttora in corso anche se ha attraversato vari periodi, il cui punto di partenza è costituito in ultima analisi dalla “inevitabile situazione di diffidenza e di estraneità della maggior parte dei nuovi Stati verso consuetudini che, venute in essere in loro assenza, tendevano spesso per il loro contenuto a mantenere le disuguaglianze di fatto esistenti”,⁸⁸ mentre l’entrata in scena di Paesi usciti dalla decolonizzazione e la loro adesione alle Nazioni Unite contribuisce “in misura determinante ad indirizzarne l’attività verso i problemi dello sviluppo, nell’intento di dare attuazione a una serie di norme programmatiche contenute nella Carta delle Nazioni Unite”.⁸⁹

La strategia dei Paesi non-allineati culmina con l’approvazione, da parte dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite, di alcune risoluzioni che portano la data del 10 maggio 1974. Si tratta della Carta dei diritti e doveri economici internazionali e della Risoluzione per un nuovo ordine economico internazionale contenenti importanti principi cui dovrebbero ispirarsi le relazioni economiche fra Paesi industrializzati, da un lato, e Paesi in via di sviluppo, dall’altro. Tali documenti videro una contrapposizione da parte dei Paesi industrializzati, inaugurando quella che è stata definita la stagione del “dualismo normativo nei rapporti tra Paesi sviluppati e Paesi arretrati”,⁹⁰ dualismo, si badi bene, solo in parte riassorbito in seguito per effetto dei fenomeni di cui si dirà.

⁸⁷ REIFER, SUDLER, *Il sistema interstatale*, cit., p. 36.

⁸⁸ FRIGO, “La sovranità permanente degli Stati sulle risorse naturali”, in PICONE, SACERDOTI (a cura di), *Diritto internazionale dell’economia*, cit., p. 245 s.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Così CADIN, *L’evoluzione* cit., p. 5.

In precedenza si era svolto ad Algeri, nel settembre 1973, nel pieno del primo *choc* petrolifero, il IV Vertice dei Paesi non allineati, che aveva formulato l'impostazione successivamente accolta da parte dell'Assemblea, sia pure solo a maggioranza.

Si tratta di risultati importanti del dialogo Nord-Sud, il quale si realizza, per la prima volta nella storia, su di un piede di parità tra i due interlocutori. Ciò avviene grazie ai nuovi rapporti di forza provocati dalla sconfitta degli Stati Uniti nella guerra del Vietnam, dalla crisi del dollaro, dalla prima crisi petrolifera e più in generale dalla crescita del movimento dei non-allineati e dal processo di decolonizzazione, i cui ultimi strascichi, localizzati nelle colonie portoghesi dell'Africa meridionale, vengono liquidati a metà degli anni Settanta. A ben vedere, tuttavia, la completa eliminazione del colonialismo e del suo lascito disastroso continua a costituire un compito centrale della comunità internazionale, e non solo per quanto riguarda determinate situazioni, solo in parte superate, che richiedono la piena attuazione del principio di autodeterminazione di popoli nel suo aspetto "esterno".⁹¹

10. La momentanea controffensiva dei Paesi ricchi

Il nuovo ordine economico internazionale resta tuttavia sulla carta. Le cause di tale fallimento vanno ricercate nell'assenza di volontà politica dei Paesi industrializzati, restii ad

⁹¹ Cfr. MARCELLI, "La condizione giuridica internazionale del Fronte Polisario", in *Rivista di diritto internazionale*, 1989, 2, pp. 282-310; MARCELLI, "Gli accordi fra Israele e Olp nel diritto internazionale", in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, 2, pp. 430-464; MARCELLI, "La questione curda e il diritto internazionale", in *Affari esteri*, inverno 1997, XXIX, 113, p. 173 - 183 e, più in generale, MARCELLI, "Il principio di autodeterminazione nell'attuale fase della comunità internazionale", in *Diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, VIII, 1, gennaio-aprile 1997, pp. 30-41. Sulla questione kurda vedi anche GUNTER, *The Kurds and the Future of Turkey*, New York, 1997, nonché KURDISH CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, *A Report into the Continuing Violations of Human, Social, Cultural, Political and Economic Rights of the Kurdish Population in Turkey*, presentato alla 61ma sessione della Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani, svoltasi a Ginevra dal 14 marzo al 22 aprile 2005.

impegnarsi in un vero e proprio negoziato globale, ma anche nella mancanza di un'effettiva solidarietà tra i Paesi del Terzo Mondo.⁹²

Si registra una reazione dei principali Stati occidentali, Stati Uniti e Gran Bretagna, ai tempi dell'amministrazione Reagan e del cancellierato della signora Thatcher, i quali adottano una politica liberista e monetarista. Secondo l'analisi degli economisti tale politica, in particolare per quanto riguarda gli Stati Uniti, deriva dal fatto che essi "cominciarono a competere con i paesi poveri sui mercati finanziari mondiali per procurarsi i fondi necessari a finanziare il loro keynesismo militare in disavanzo, una riduzione delle imposte regressiva, il debito delle grandi imprese e altri programmi connessi".⁹³

Prende corpo una controffensiva che utilizza in particolar modo l'arma del debito estero, usato come strumento di pressione e condizionamento, ma si fonda più in generale, su di una ridefinizione, a vantaggio dei Paesi ricchi, dei rapporti di forza esistenti sul piano internazionale.

E' stato sostenuto che la risoluzione A 45/199, del 21 dicembre 1990, relativa al Quarto decennio per lo sviluppo, abbia costituito in questa fase l'indice di una svolta della politica delle Nazioni Unite, contrassegnata dal totale abbandono della terminologia del Nuovo ordine economico internazionale, dovuta prevalentemente al fallimento dei modelli del socialismo reale ad economia pianificata che si consumava proprio in quel periodo.⁹⁴ Di fatto si verifica una sostanziale marginalizzazione dell'istituzione simbolo della fase precedente, la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e commercio (UNCTAD).

Un ruolo direttivo importante viene svolto dalle istituzioni finanziarie internazionali che impongono in vario modo i piani di aggiustamento strutturale, obbligando i Paesi cosiddetti in via di sviluppo ad adottare determinate politiche economiche basate in sostanza sulla privatizzazione delle risorse, sul ridimensionamento delle politiche sociali, sull'apertura indiscriminata agli investimenti internazionali che comporta quasi sempre l'abbandono delle garanzie stabilite a garanzia del trattamento dei lavoratori o della preservazione dell'ambiente, in

⁹² BENNOUNA, *Droit international et développement*, cit., p. 666.

⁹³ REIFER, SUDLER, *Il sistema interstatale*, cit., p. 47 s.

⁹⁴ FLORY, *Mondialisation*, cit., p. 621.

chiara contraddizione, anche questa volta, con gli impegni altisonanti assunti in sedi mondiali quali la Conferenza di Rio sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED) del giugno 1992.

Il risultato più vistoso, dal punto di vista istituzionale, di tale nuova fase delle relazioni internazionali, pare peraltro costituito dall'istituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio, avvenuta con l'Atto finale della Conferenza di Marrakech.⁹⁵ Tale Organizzazione costituisce oggi "una delle istituzioni giuridiche internazionali in materia economica che gode del più ampio ambito di estensione geografica e *ratione personarum*"⁹⁶ e che detiene un un ambito di competenze vastissimo anche *ratione materiae*,⁹⁷ tendendo a includere e a regolamentare, secondo l'ottica particolare della libertà di commercio, una serie crescente di settori. Il WTO deve essere visto come strumento volto al consolidamento degli spazi privati di libertà nei confronti delle istituzioni politicamente responsabili, il che comporta ovviamente numerosi e gravi problemi per la democrazia.⁹⁸

Ma numerosi sono gli strumenti che vengono utilizzati per ripristinare il controllo dei Paesi ricchi sull'economia mondiale: dal controllo sui mercati internazionali delle materie prime, all'uso degli strumenti finanziari, alla destabilizzazione occulta usata in particolare dagli Stati Uniti nei confronti di taluni paesi latino-americani,⁹⁹ a quello, in alcuni casi, degli stessi strumenti

⁹⁵ Sulla complessa struttura di tale Atto, comprensivo dell'Accordo istitutivo dell'OMC, a sua volta articolato in un breve testo che consta di un Preambolo e 16 articoli e in sei Allegati, a loro volta suddivisi in 28 differenti testi normativi, cfr. PICONE, LIGUSTRO, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, cit., p. 26 ss.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 29.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Cfr. VON BOGDANY, *Chancen und Gefahren einer Konstitutionalisierung der WTO. Verfassungsrechtliche Dimensionen der WTO im Vergleich mit der EU*, Berlin, 2003.

⁹⁹ Ad esempio Cile e Nicaragua, o più di recente, Venezuela, oltre che naturalmente Cuba. Cfr. GOLINGER, *El código Chávez*, La Habana, 2005, p.9 ss. Ricordiamo che l'intervento degli Stati Uniti in Nicaragua originò la famosa sentenza della Corte internazionale di giustizia del 1986. Sull'embargo statunitense contro Cuba cfr., per una disamina dal punto di vista del diritto internazionale, BERNARDINI, LATTANZI, SPINEDI.

militari,¹⁰⁰ che tendono anzi progressivamente ad assumere un ruolo sempre maggiore, in particolare dopo la fine dell'Impero sovietico e il venir meno della contrapposizione fra i blocchi. Il tutto nell'ambito di una crescita senza precedenti del capitale finanziario e del sistema bancario che costituisce uno dei fattori principali del processo di globalizzazione,¹⁰¹ anche per effetto del ricorso alle nuove tecnologie di comunicazione che rivestono un'importanza centrale anche in questo ambito.¹⁰²

Si registra quindi, in tale fase, anche un ricorso progressivamente più intenso agli strumenti bellici, avallati in modo più o meno diretto dalle deliberazioni spesso ambigue del Consiglio di sicurezza, a partire dalla seconda guerra del Golfo dopo l'occupazione irachena del Kuwait nel 1990. Stenta invece a prendere corpo, fino a dissolversi del tutto, l'idea di una polizia internazionale al servizio effettivo delle Nazioni Unite in grado di intervenire in modo imparziale per garantire la soluzione pacifica dei conflitti militari e la difesa dei diritti umani delle popolazioni coinvolte.

Tornando al tema dello sviluppo *stricto sensu*, va detto come esso si caratterizzi, soprattutto in questo periodo, come un terreno di scontro fra concezioni e interessi contrapposti. La storia non è affatto finita, come avrebbero preteso alcuni teorici. Tornano in campo, nella fase più recenti, ampi movimenti sociali strutturati su reti globali che si impegnano a contrastare la globalizzazione neoliberista.

Il problema che tali movimenti devono affrontare è costituito in buona misura dal funzionamento gerarchico del

¹⁰⁰ Significativamente, anche da questo punto di vista, l'America Latina e in particolare il "cortile di casa" centroamericano funsero da terreni di sperimentazione con gli interventi a Grenada, nel 1984, e a Panama, nel 1989. Sul secondo cfr. MARCELLI, "Considerazioni giuridiche sull'intervento statunitense a Panama", in *La Comunità internazionale*, 4, 1990, pp. 835-862.

¹⁰¹ Su tale crescita cfr. IKEDA, "La produzione mondiale", in HOPKINS, WALLERSTEIN (a cura di), *L'era della transizione. Le traiettorie del sistema-mondo 1945-2025*, Trieste, 1997, p. 61 ss.

¹⁰² "But money has become almost entirely independent, including production of services, by escaping into the networks of higher-order electronic interactions barely understood by its managers", CASTELLS, "The Network Society", in HELD, MCGREW, *The Global Transformation Reader*, cit., p. 79.

sistema internazionale cui si è fatto in precedenza riferimento. Un'interessante analisi sviluppata al riguardo sostiene che “la posizione di un paese nella gerarchia globale si definisce in base alla capacità di questo di competere nel mercato mondiale”¹⁰³; tale competitività, d'altronde costituisce “l'esito complesso di molti fattori economici, politici e sociali”.¹⁰⁴ Tra tali fattori acquistano rilievo decisivo i “cinque monopoli” detenuti dal centro: tecnologico, dei mercati finanziari, accesso alle risorse del pianeta, dei media e della comunicazione, delle armi di distruzione di massa.¹⁰⁵

Con ogni evidenza il raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo passa attraverso il sovvertimento e la fine di questi monopoli. Più in generale occorre rovesciare dalle fondamenta un modello di sviluppo che ha visto la “periferizzazione sistemica e crescente, nell'economia-mondo capitalistica, della maggior parte dei popoli del mondo e dei processi di produzione, assieme alla concentrazione dei processi centrali in alcune zone”,¹⁰⁶ nella consapevolezza che, come accennato, tale periferizzazione “spiega, a nostro avviso, le rilevanti e crescenti ineguaglianze in termini di benessere, tanto fra le varie giurisdizioni statali del sistema quanto al loro interno”.¹⁰⁷

Bisogna quindi riprendere l'iniziativa per la chiarificazione e articolazione dei contenuti di un nuovo ordine economico internazionale, che rispetto all'impostazione classica si presenta oggi arricchito da nuovi importanti e fondamentali apporti in tema ambientale, di partecipazione democratica, sviluppo umano e sociale, tenendo presente che il fallimento del primo tentativo di attuare questo progetto è dovuto in gran parte alla circostanza che, come è stato ravvisato, “è difficile per gli Stati accordarsi su obiettivi comuni, quando è in discussione non solo la ‘pace’ nei rapporti reciproci, ma la stessa ‘pace sociale’ all'interno delle singole società nazionali”,¹⁰⁸ cogliendo le nuove opportunità offerte dalla più forte implicazione di aspetti interni e

¹⁰³ AMIN, *Il capitalismo*, cit., p. 18.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ HOPKINS, WALLERSTEIN, “E' crisi nel sistema mondo?”, in HOPKINS, WALLERSTEIN (a cura di), *L'era della transizione*. cit., p. 14.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Così PICONE, *Introduzione*, cit., p. 159.

internazionali, dovuta al processo di globalizzazione,¹⁰⁹ e soprattutto dal ruolo dei movimenti sociali che si organizzano capillarmente nelle varie situazioni territoriali e tendono, al tempo stesso, a porsi come soggetti in grado di pronunciarsi sulle tematiche globali, scendendo in campo anche a questo livello. La dialettica interstatale si presenta pertanto come decisamente arricchita dall'entrata in scena di questo nuovo tipo di attori, con effetti non trascurabili sulla struttura delle relazioni internazionali e quindi, sia pure in modo *mediato*, sulla stessa qualità del diritto che le governa.

C. Globalizzazione e ruolo delle imprese.

11. Caratteristiche della globalizzazione

Nuovo slancio ha preso la controffensiva liberista nell'ambito del processo di globalizzazione economica e finanziaria che ha subito una notevole accelerazione negli ultimi venti anni, specie dopo la fine del blocco sovietico e la conseguente relativa omogeneizzazione del mondo attorno ai valori della libertà di mercato e della democrazia rappresentativa, intesa come competizione fra forze politiche differenti sul mercato del consenso elettorale, che presuppone una scissione quanto mai insana fra aspetti politici e sociali, producendo a sua volta una crescente separazione fra politica e società.¹¹⁰ A partire

¹⁰⁹ E' quindi necessaria un'effettiva omogeneizzazione dei valori internazionali di riferimento, che non sono e non possono essere certo quelli parziali e contraddittori del neoliberismo.

¹¹⁰ Una critica a tale concezione è quella espressa da Samir Amin, il quale afferma quanto segue: "il discorso dell'ideologia dominante, che stabilisce una assoluta uguaglianza fra democrazia e mercato, in base al quale non c'è democrazia senza mercato e il mercato stesso crea le condizioni perché si affermi la democrazia, è un discorso volgare, di pura propaganda, che non ha niente a che vedere né con la realtà storica, né con l'analisi scientifica. Esiste invece una contraddizione assolutamente fondamentale in questa retorica dominante, la quale, riducendo la democrazia alla sua dimensione politica, e tale dimensione alla forma della democrazia rappresentativa, la dissocia dalla questione sociale, che si ritiene possa essere regolata dalle funzioni del mercato, o meglio, di un

dalla fine degli anni Ottanta, quindi, lo scenario cambia ulteriormente con il tumultuoso incedere dei processi di globalizzazione.¹¹¹

Molteplici sono i significati attribuiti a tale termine, che sembra essere diventato una delle parole magiche del nostro tempo. Varie sono le definizioni possibili del fenomeno. In termini estremamente generali può farsi riferimento ai flussi di conoscenze, informazioni, popolazioni che da sempre, o almeno dall'apparizione del genere umano, contraddistinguono la vita del pianeta,¹¹² e conseguentemente alla forte accelerazione che tali flussi hanno subito nel periodo più recente per effetto di tali fattori. Una definizione abbastanza felice è quella che tende sottolineare la comunanza di destini che si crea fra tutti gli umani in virtù di tale processo e secondo la quale globalizzazione è "l'intensificazione di relazioni sociali mondiali che collegano tra loro località molto lontane, facendo sì che gli eventi locali vengano modellati da eventi che si verificano a migliaia di chilometri di distanza e viceversa".¹¹³

Sarebbe d'altro canto riduttivo comprendere sotto tale termine solo l'intensificazione dei rapporti commerciali e finanziari che non è affatto senza precedenti nel passato anche recente,¹¹⁴ e costituisce anzi, come vedremo, il portato di un processo di lungo periodo, anche se talune analisi economiche

mercato immaginario", "Cicatrici di guerra sul volto moderno del capitalismo", dall'intervista a cura di Giuliano Battiston, ne *il manifesto* del 19 gennaio 2007.

¹¹¹ Per una possibile chiave di lettura degli stessi cfr. VASAPOLLO, CASADIO, PETRAS, VELTMEYER, *Competizione globale*, Milano, 2004.

¹¹² In questo senso SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., p. 4, afferma che per migliaia di anni, la globalizzazione ha contribuito al progresso del mondo attraverso i viaggi, i commerci, le migrazioni, la diffusione delle culture, la disseminazione del sapere (inclusi quello scientifico e tecnologico) e della conoscenza reciproca. Il movimento delle influenze ha preso direzioni di volta in volta diverse. Ad esempio, nella parte finale del millennio appena trascorso il flusso è stato in larga misura dall'Occidente verso l'Oriente, ma al suo inizio (attorno all'anno Mille) l'Europa stava assimilando la scienza e la tecnologia cinesi e la matematica indiana e araba".

¹¹³ GIDDENS, *Le conseguenze della modernità*, Bologna, 1994, p. 71, citato da ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, 2006, p. 4 s.

¹¹⁴ HIRSCH, THOMPSON,

pongono giustamente l'accento su fenomeni nuovi, quali l'entità della produzione globale e le dimensioni senza precedenti dei flussi finanziari.¹¹⁵

Un ruolo senza dubbio decisivo è svolto, all'interno di tale processo, dai nuovi strumenti tecnologici che accelerano i trasporti e, soprattutto, le comunicazioni, fino alla tendenziale abolizione delle distanze. Molto importante sembra anche e soprattutto l'identificazione delle dimensioni politiche del processo, che tende a spostare i livelli decisionali al di fuori dello Stato.¹¹⁶ Ma l'elemento che più immediatamente colpisce del processo di globalizzazione è l'estensione, apparentemente incontrastata, del mercato capitalistico all'insieme del pianeta, che avviene per effetto della sparizione del blocco sovietico e dell'accettazione, da parte di altri Stati, come la Cina, della logica della concorrenza fra Stati e fra imprese e dell'apertura dei mercati.¹¹⁷

¹¹⁵ "Daily turnover on the world's foreign exchange markets, for instance, currently exceeds some sixty times the annual level of world exports, while the scale and intensity of world trade far exceeds that of the belle époque. Global production by multinational corporations is considerably greater than the level of world exports, and encompasses all the world's major economic regions. Migration, though perhaps slightly smaller in magnitude than in the nineteenth century, nevertheless has become increasingly globalized. National economies, with some exceptions, are presently much more deeply enmeshed in global systems of production and exchange than in previous historical eras, while few states, following the collapse of state socialism, remain excluded from global financial and economic markets. Patterns of contemporary economic globalization have woven strong and enduring webs across the world's major regions such that their economic fates are intimately connected", HELD, MCGREW, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, cit., p. 23.

¹¹⁶ Di "collocazione del politico al di fuori del quadro categoriale dello Stato-nazione" parla BECK, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Roma, 2001, p. 13. Vedi anche la parte seconda del libro citato di Held e McGrew, *The Global Transformation Reader*, dal titolo "The Reconfiguration of Political Power?", pp. 105-190.

¹¹⁷ "In a formal geographic sense capitalism is now more or less global. Two great geopolitical events permitted massive extension. First, decolonization largely ended the segmentation of the world economy into separate imperial zones. Second, the collapse of Soviet autarchy

Sul piano dei rapporti internazionali la fase che stiamo vivendo attualmente appare caratterizzata da un polo egemone costituito dalla “triade” Stati Uniti-Unione europea-Giappone,¹¹⁸ al cui interno peraltro si afferma il dominio degli Stati Uniti come potenza strategicamente superiore, le cui spese militari equivalgono alla somma di tutti gli altri Stati messi insieme e che dispone di una netta posizione di supremazia nel campo degli armamenti nucleari,¹¹⁹ oltre ad essere l’unica ad averli effettivamente usati con il devastante bombardamento atomico di Hiroshima e Nagasaki nell’agosto del 1945.¹²⁰ Un elemento particolarmente inquietante del processo in questione è peraltro costituito dall’incremento delle spese militari che ha fatto seguito alla breve stagione i speranze di nuovo ordine mondiale pacifico determinata dalla contrapposizione fra i blocchi militari e che costituisce una logica conseguenza della rilegittimazione della

opened up most of Eurasia to capitalist penetration”, MANN, *Has Globalization Ended*, cit., p. 139. Secondo CHARVIN, “La Déclaration de Copenhague sur le développement social. Evaluation et suivi”, in *Revue générale de droit international public*, 1997, 3, p. 636, “la ‘mondialisation’ s’identifie à l’emprise d’un système économique sur l’espace mondial”.

¹¹⁸ Cfr. KEBADJIAN, *L’économie mondiale*, Paris, 1994, p. 129. La contraddizione tra apparente globalità del capitalismo e supremazia della Triade è efficacemente messa in luce da MANN, *Has Globalization Ended*, cit., p. 139: “Most ‘transnational’ economic relations cannot be necessarily equated with a global universalism. The bulk of capitalist activity is more ‘trilateral’ than global, being concentrated in the three regions of the advanced ‘north’: Europe, North America and East Asia. These contain over 85 per cent of the world trade, over 90 per cent of production in advanced sectors like electronics, plus the headquarters of all but a handful of the top 100 multinationals (including banks)”.

¹¹⁹ Dal tentativo degli Stati nuclearmente attrezzati di mantenere tale monopolio e dalla contrastante aspirazione di altri Stati di dotarsi a loro volta di armamenti nucleari e di fonti di energia nucleare derivano i complessi problemi della proliferazione. L’unica soluzione equa e possibile sembra oggi più che mai quella del disarmo nucleare generalizzato, che presuppone l’attuazione dei dettami contenuti nel parere della Corte internazionale di giustizia del 1996 sugli armamenti nucleari.

¹²⁰ Sul valore storico dei bombardamenti atomici del 1945 come debutto della globalizzazione nel senso di comunanza planetaria dei destini vedi MORTELLARO, *Guerre da globalizzazione*, in corso di pubblicazione.

guerra come strumento di politica nazionale e di soluzione delle controversie internazionali.¹²¹

Ne risulta una situazione complessa e per molti versi pericolosa, contrassegnata da un triplice dominio: degli Stati Uniti nel campo strategico e militare, della “triade” in quello politico, formalizzato da organismi quali il G8, e delle grandi imprese transnazionali e del capitale finanziario nella sfera più specificamente economica.

Ulteriore accentuazione ha ricevuto tale situazione dall’adozione, da parte degli Stati Uniti, di una strategia esplicitamente unilateralista, che si sostanzia nel contrasto a processi di carattere internazionale, specie nel campo dell’ambiente e della giustizia internazionale,¹²² nella crescente emarginazione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite e nel ricorso alla guerra, teorizzata dalla dottrina della c.d. autodifesa preventiva¹²³ e praticata, da ultimo, in Afghanistan e Iraq.

Questa riabilitazione della guerra, di fronte al quale le Nazioni Unite si sono rivelate gravemente inadeguate per l’incapacità di formulare una posizione che fosse in grado di contrastare la deriva bellicista della maggiore potenza mondiale,¹²⁴ costituisce, come accennato, il principale segnale di allarme. Ad esso si accompagna il rilancio della violenza in tutta una serie di scenari regionali, primo fra tutti quello africano, nei quali una molteplicità di attori armati di vario genere combatte guerre per procura per conto delle multinazionali interessate al controllo delle risorse naturali e si registrano, al contempo, forme di opposizione, anche armate, all’uso delle risorse a vantaggio di ristrette élites collegate a tale multinazionali. Eccessivamente ottimistiche e presto smentite dai fatti, specie dell’ultimo periodo,

¹²¹ Vedi SERFATI, “Globalizzazione e militarismo”, in *Democrazia e diritto*, 4/2003, p. 76 ss.

¹²² Per quanto riguarda il boicottaggio statunitense della Corte penale internazionale cfr.

¹²³ Cfr. al riguardo MARCELLI, “Gli USA contro il diritto internazionale: illiceità della guerra preventiva”, in *Giano*, 42, 2003, pp. 23-28. Vedi anche O’CONNELL, “The Myth of Preemptive Self-Defense”, in *ASIL Task Force Papers*, agosto 2002.

¹²⁴ MARCELLI, “Guerra infinita: fine del diritto e delle Nazioni Unite?”, in *Giano*, 39, settembre-dicembre 2001; MARCELLI, “La crisi del diritto internazionale e il ruolo dell’ONU”, in *Giano* 44, 2003, pp. 156-171.

appaiono da tale punto di vista le posizioni che ravvisano, nell'attuale fase di espansione del capitalismo una presunta preponderanza degli strumenti di carattere economico e della cooperazione e competizione che si registra a tale livello, rispetto a fasi precedenti contrassegnate invece dall'uso prevalente di strumenti militari e dall'adozione di un'impostazione di tipo apertamente imperialistico.¹²⁵

Non può tuttavia limitarsi la portata storica della globalizzazione solo a quello che è il segno sociale e politico negativo ad essa conferito dalle potenze attualmente egemoni. In effetti essa costituisce il risultato di tendenze profonde immanenti allo sviluppo storico della comunità internazionale e alla progressiva intensificazione dei flussi di vario genere, finanziario, commerciale, culturale, umano fra le varie parti del mondo. E' stato giustamente sostenuto, in tale ottica, che più che uno stato la globalizzazione costituisce un processo.¹²⁶

Rispetto a tale processo occorre prendere posizione in termini non solo scientifici ma anche politici. Si tratta di una situazione per molti versi nuova e inedita che porta per certi versi a una riconfigurazione delle posizioni ideologiche tradizionali. In questo senso è stato affermato che "the very idea of globalization appears to disrupt established paradigms and political orthodoxies".¹²⁷ Ma ciò ovviamente implica altresì la ricomposizione su nuovi fronti ideali, in evidente contrasto con le ideologie, rapidamente tramontate, della "fine della storia".

L'elemento più originale del quadro è probabilmente offerto proprio dall'indicata dislocazione del terreno politico; questo appare quindi il maggiore contributo della dottrina cosiddetta "globalista", in una delle possibili accezioni del termine: "at the core of the globalist account lies a concern with power: its instrumentalities, configuration, distribution, and impacts. Globalization is taken to express the expanding scale on which power is organized and exercised".¹²⁸ Tradotto in termini

¹²⁵ Così MORSE, *Modernization and the Transformation of International Relations*, New York, 1976, la cui posizione è riferita da HELD, MCGREW, GOLDBLATT, PERRATON, "Rethinking globalization", in HELD, MCGREW, *The Global Transformation Reader*, cit., p. 59.

¹²⁶ Così ALLEGRETTI, *Diritti e Stato*, cit., p. 18, che fa riferimento per la verità all'analogo (in questo caso) concetto di "mondializzazione".

¹²⁷ HELD, MCGREW, *The Great Globalization Debate*, cit., p. 2.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 8.

più specifici, d'altronde, tale discorso equivale in ultima analisi ad affermare che "globalizzazione significa il processo in seguito al quale gli Stati nazionali e le loro sovranità vengono condizionati e connessi trasversalmente da attori transnazionali, dalle loro *chances* di potere, dai loro orientamenti, identità e reti".¹²⁹ Per altri versi, occorre partire dalla natura globale dei problemi che si pongono, condividendo l'assunto secondo il quale "individual states alone can no longer be conceived as the appropriate political units for either resolving key policy problems or managing effectively a broad range of public functions".¹³⁰ Si è sottolineata, in tal senso, l'emersione di un ruolo più preciso e importante per le organizzazioni internazionali, da un lato, e le autonomie territoriali dall'altro, configurando la necessità di una *governance* che sia *multilevel*.

Tale ruolo deve peraltro fare i conti con la dislocazione del terreno politico conseguente al fenomeno della globalizzazione e della parallela emersione di nuovi soggetti transnazionali. Venendo a discutere e individuare le soluzioni possibili ai problemi indotti o comunque aggravati, dalla globalizzazione, va in questo senso presa in considerazione la differente e spesso antagonista natura di tali attori. Semplificando, possiamo identificarne almeno due e cioè da un lato le imprese transnazionali e dall'altro i movimenti globali. Pertanto esistono due contrapposte visioni e progetti di globalizzazione, che si confrontano e si scontrano quotidianamente nel mondo e all'interno di questo scontro deve situarsi la scelta dei giuristi e va di conseguenza caratterizzato il tipo di ruolo che si propone per il diritto.

12. Cause ed effetti della globalizzazione

Data l'importanza del fenomeno come quadro dei nuovi sviluppi economici, politici, sociali e giuridici, occorre approfondire la natura delle sue cause e dei suoi effetti.

Partiremo al riguardo dall'analisi svolta da Beck, che indica otto ragioni del processo di globalizzazione:

¹²⁹ BECK, *Che cos'è*, cit., p. 24.

¹³⁰ HELD, MCGREW, *The Great Globalization Debate*, cit., p. 13.

- “1. L’estensione geografica e la crescente interazione del commercio internazionale, la connessione globale dei mercati finanziari e la crescita di potenza dei gruppi industriali transnazionali.
2. La rivoluzione permanente delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.
 3. Le rivendicazioni dei diritti umani che si impongono universalmente, cioè il principio della democrazia (formale).
 4. I flussi di immagine dell’industria culturale globale.
 5. La politica mondiale postinternazionale, policentrica: accanto ai governi ci sono attori transnazionali crescenti in numero e potenza (gruppi industriali, organizzazioni non governative, le Nazioni Unite).
 6. Le questioni della povertà globale.
 7. Il problema delle distruzioni globali dell’ambiente.
 8. La questione dei conflitti transculturali locali”.¹³¹

Accogliendo tale impostazione, quindi, il processo di globalizzazione appare il frutto di vari fattori, di natura politica, tecnologica, culturale, e anche giuridico, che interagiscono fra di loro in modo a volte contraddittorio, al punto che lo stesso autore giunge a distinguere tre aspetti del fenomeno complessivo : globalizzazione, intesa come il processo materiale in questione, globalità, intesa come processo sociale e culturale di presa di coscienza dei problemi comuni, e globalismo, intesa come ideologia specifica di sostegno alle scelte di liberalizzazione e privatizzazione che vengono compiuti nell’ambito della globalizzazione propriamente detta.¹³²

Un’altra analisi pone invece l’accento sull’estensione dei *network*, l’intensità delle interconnessioni, la velocità dei flussi globali e l’impatto delle interconnessioni sulle comunità particolari, distinguendo poi quattro tipi di impatti: decisionale,

¹³¹ BECK, *Che cos’è*, cit., p. 24.

¹³² Per ulteriori svolgimenti sul punto cfr. *infra* l’intervento di Fabio De Nardis. L’impostazione svolta nel citato intervento di Held e McGrew contrappone invece “il mito della globalizzazione”, denunciato nell’analisi degli autori secondo i quali si tratterebbe appunto di un mito volto a mascherare la logica espansionista patologica del capitalismo(marxisti) o la volontà di predominio delle grandi potenze (realisti), all’analisi dei globalisti più attenti agli elementi di novità effettivamente presenti nel fenomeno.

istituzionale, distributivo e strutturale, a seconda che si esercitino, rispettivamente, sulle scelte, la configurazione dell'agenda, la distribuzione del potere fra le forze sociali e i modelli di comportamento ed organizzazione sociali, economici e politici.¹³³

Tali analisi del fenomeno della globalizzazione, come pure altre, tendono a identificarne i fattori propulsivi, quasi che si trattasse di un evento oggettivo, quasi naturale. Occorre tuttavia precisare, in termini generali, che il processo in questione è solo in parte frutto di spontanee tendenze ma è stato anche favorito da precise scelte politiche. Sebbene esso senza dubbio abbia conosciuto una forte spinta negli avanzamenti tecnologici e trovi sue essenziali componenti in componenti "oggettive", quali per l'appunto i *networks*, l'interconnessione, i flussi, non ne possono essere ignorati i segni di classe. Si tratta, da tale punto di vista, di un processo che viene governato e dominato dal capitale, in particolare finanziario, internazionale.¹³⁴ Bisogna quindi che la politica, intesa come sforzo al raggiungimento di obiettivi di interesse comune, vigili a che da tale processo non traggano beneficio esclusivamente queste forze. E' anche qui che si situa la sfida della cooperazione.

Essa quindi non può non caratterizzarsi anche come spinta verso la redistribuzione del reddito e delle risorse ed anche come strutturazione di circuiti economici alternativi a quelli dominanti che producono invece tendenzialmente l'exasperazione delle tendenze negative rilevate all'accrescimento delle disparità.¹³⁵ Pare difficilmente contestabile, in effetti, che "by far the largest proportion of humanity remains excluded from the so-called

¹³³ HELD, MCGREW, GOLDBLATT, PERRATON, *Rethinking globalization*, cit., p. 56 ss. La definizione di globalizzazione cui si ispira tale posizione è quella secondo la quale si tratta di "a process (or set of processes) which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions – assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and impact – generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction, and the exercise of power", *ibidem*, p. 55.

¹³⁴ Cfr. BOND (ed.), *Fanon's Warning. A Civil Society's Reader on the New Partnership for Africa's Development*, Africa World Press, Inc., 2002.

¹³⁵ Vedi per un'analisi particolareggiata SOCIAL WATCH, *Impatto sociale della globalizzazione nel mondo*, Città di Castello, 2002.

global market”¹³⁶ e che “there is a growing gap between North and South”¹³⁷.

Nel complesso quindi, il processo della globalizzazione si è rivelato contrario e sfavorevole al raggiungimento dell’obiettivo della pace e di quello dello sviluppo, inteso nel senso precedentemente delineato, di superamento delle disparità inerenti alla comunità internazionale per effetto delle sue radici strutturali e del suo divenire storico. Al contrario, esso ha acuito tali disparità e si è registrato, nel suo contesto, il fallimento dei tentativi finora compiuti di raggiungere determinate soglie di soddisfacimento dei diritti umani, sia pure limitati a una parte soltanto dell’umanità.¹³⁸

In sostanza, quindi, la promozione della cooperazione e il rovesciamento del segno di classe negativo della globalizzazione attuale, che viene definita neoliberista proprio per la sua vocazione a rimuovere ogni ostacolo all’azione disgregatrice del capitale transnazionale, costituiscono altrettante condizioni per pervenire a quella che de Sousa Santos definisce la “globalizzazione antiegemonica”.¹³⁹

Da tale punto di vista occorre fare i conti con l’impatto della globalizzazione sugli Stati, perché essi continuano a costituire i principali strumenti per disciplinare l’economia e la finanza e garantire il rispetto dei diritti umani, specie di quelli fra di essi che si pongono nella sfera economica e sociale. Va osservato al riguardo il permanere di una, per quanto detto tutto sommato fortunata, vischiosità delle strutture statali che non paiono del tutto abbattute e liquidate dall’incendio della globalizzazione.¹⁴⁰ Tale resistenza, unitamente a quella dei

¹³⁶ HELD, MCGREW, *The Great Globalization Debate*, cit., p. 20.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Tale circostanza pare da ultimo riconosciuta anche da uno dei principali mentori dei presunti benefici del processo di globalizzazione neoliberista, la rivista *The Economist*, la quale dedica la copertina del suo numero del 20 gennaio 2007 alle disuguaglianze prodotte da tale processo, parlando di “a poisonous mix of inequality and sluggish wages” che lo minaccerebbe.

¹³⁹ *Il Forum sociale mondiale*, cit., p. 14.

¹⁴⁰ Sembra quindi avere il torto di confondere le tendenze con le realtà in atto, l’analisi di BARCELLONA, “Ipotesi interpretativa del processo di globalizzazione”, in *Democrazia e diritto*, 4, 2003, p. 15 s., il quale afferma l’esistenza di tre elementi di rottura con le nozioni di

movimenti sociali può costituire una base per il rilancio dell'offensiva contro gli aspetti più deteriori della globalizzazione, traducendosi in una nuova progettualità che trova proprio nel terreno della cooperazione uno dei suoi ambiti operativi più interessanti. Occorre, a tale proposito, costruire canali stabili di collegamento e scambio che consentano ai movimenti sociali di affrontare in termini adeguata la sfida fondamentale della democrazia e del rinnovamento sia degli Stati, e degli organismi pubblici in genere, che delle organizzazioni internazionali, corroborando gli uni e le altre con le analisi scientifiche di stampo sia generale che locale e inseminandole con proposte di intervento precise e circostanziate.

13. Il ruolo delle imprese multinazionali

Un elemento determinante dai processi di globalizzazione è costituito dall'emergere e consolidarsi, come soggetti strategici decisivi, delle imprese multinazionali o transnazionali.¹⁴¹

La società multinazionale viene definita come “impresa che fabbrica tutto o parte del proprio prodotto all'estero”.¹⁴² Il Rapporto redatto nel 1974 da un gruppo di personalità e dalle Nazioni Unite, contiene dal canto suo la seguente definizione: “les sociétés multinationales sont des entreprises qui sont propriétaires d'installations de productions ou de service ou les contrôlent en dehors du pays dans lequel elles sont basées”.¹⁴³ La

spazio e di tempo della modernità che sarebbero rappresentati dalla “fine della funzione politica (dello stato) di contenimento dell'economia”, dalla “fine della rappresentanza del conflitto come conflitto centrato, come conflitto tra le classi e, insieme, la fine del contratto liberale” e dalla “crisi delle relazioni internazionali, le quali dopo l'Onu non sono più regolate dal sistema dei rapporti fra stati e da ordinamenti sopranazionali, ma dai diritti umani, tema cruciale.”

¹⁴¹ “Central to the organization of this new global capitalist order is the multinational corporation”, HELD, MCGREW, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, cit., p. 25.

¹⁴² MUCCHIELLI, *Relations économiques internationales*, cit., p. 23.

¹⁴³ ONU, GROUPE DE PERSONNALITES, *Effets des sociétés multinationales sur le développement et sur les relations internationales*,

definizione adottata nel 1977 dall'*Institut de droit international* sembra invece ispirarsi in modo più esatto alla natura a raggiera di tali imprese, basate su un centro decisionale vari centri di attività sparsi in altrettanti Paesi; essa d'altronde opera un significativo riferimento alla natura spesso di fatto dell'organizzazione periferica.¹⁴⁴

Il trasferimento di parte della produzione all'estero può essere determinato dall'opportunità di avvicinarsi alle fonti di approvvigionamento, ma anche, e soprattutto, dall'intento di utilizzare condizioni più favorevoli dal punto di vista del trattamento dei lavoratori e dell'ambiente. In virtù del loro potere contrattuale nei confronti degli Stati che sorge dalla possibilità di localizzarsi in questo o quell'altro territorio nell'ambito dell'attenuazione o eliminazione *tout-court* de controlli sui flussi dei fattori produttivi, le società multinazionali vengono così a godere di una posizione di privilegio.¹⁴⁵

L'aumento del potere delle imprese come fattore determinante del processo di globalizzazione è colto con grande nettezza da Ulrich Beck: "Perché globalizzazione significa politicizzazione? Perché il dispiegarsi della globalizzazione consente alle imprese e alle loro associazioni di liberare e riconquistare il potere d'azione, finora addomesticato con gli strumenti della politica e dello Stato sociale, di un capitalismo organizzato democraticamente. La globalizzazione rende possibile ciò che per il capitalismo forse è sempre stato valido in modo latente, ma che è rimasto finora ingabbiato in uno schema socio-statale democratico: il fatto che, cioè, le imprese, in particolare quelle che agiscono globalmente, detengono un ruolo chiave non solo nell'organizzazione dell'economia, ma anche in quella della società nel suo complesso; sia pure "solo" in ragione

ST/ESA/6, 1974, p. 27, citato da QUOC DINH, DAILLIER, PELLET, *Droit international public*, troisième édition, Paris, 1987, p. 621.

¹⁴⁴ "Les entreprises formées d'un centre de décision localisé dans un pays et de centres d'activité, dotés ou non de personnalité juridique propres, situés dans ou plusieurs autres pays, devraient être considérées comme constituant en droit des entreprises multinationales", citata *ibidem*.

¹⁴⁵ In ultima analisi converrebbe quindi definirle alla stregua di "entreprises qui, par la diversité de leurs intérêts internationaux, peuvent tirer le meilleur profit de la division du monde en États souverains", *ibidem*.

del fatto che possono sottrarre alla società le risorse materiali (capitale, tasse, posti di lavoro)”.¹⁴⁶

Il potere delle multinazionali si fonda sull’esportazione di posti di lavoro (“delocalizzazione”), sulla frammentazione del processo produttivo e distributivo in diversi Paesi del mondo, sulla capacità di creare una concorrenzialità tra i differenti Stati nazionali, sfruttando i vantaggi comparativi che si realizzano sul piano normativo, sulla possibilità di sfuggire alle normative nazionali distinguendo luogo di investimento, luogo di produzione, sede fiscale e sede di residenza.¹⁴⁷

In ultima analisi il rafforzamento senza precedenti del ruolo dell’impresa privata, che viene a collocarsi in un certo senso al di sopra e comunque al di fuori del potere normativo dei singoli Stati produce una rilevante contraddizione: “da un lato i centri gravitazionali delle forze economiche che controllano l’accumulazione si sono spostati fuori dalle frontiere dei singoli Stati; dall’altro non esiste alcuna struttura politica, sociale, ideologica o culturale a livello mondiale capace di dare coerenza alla gestione complessiva del sistema”.¹⁴⁸

Peraltro, esistono nessi più che significativi fra il potere degli Stati dominanti e quello delle imprese transnazionali che ad essi in vario modo fanno capo: “une dimension importante...de la ‘globalisation’ d’une économie nationale est l’importance de ses firmes multinationales. Leurs implantations dans le monde sont une composante essentielle de la puissance: sans ces dernières, il ne peut y avoir de puissance économique aujourd’hui. La production délocalisée assure sur le plan mondial les têtes de pont de la forme ‘globalisée’ de la puissance économique aujourd’hui”.¹⁴⁹

Dagli accennati processi di globalizzazione risulta un’oggettiva debilitazione dello Stato, la cui misura tuttavia varia notevolmente a seconda delle dimensioni dello stesso e della sua collocazione all’interno della divisione internazionale del lavoro e più in generale della quota di potere effettivo da esso detenuto nell’ambito dell’economia internazionale. Gli Stati cosiddetti in via di sviluppo risultano ulteriormente sfavoriti, in questo quadro,

¹⁴⁶ *Che cos’è la globalizzazione*, cit., p. 14.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 15 s.

¹⁴⁸ AMIN, *Il capitalismo nell’era della globalizzazione*, cit., p. 11.

¹⁴⁹ KEBADJAN, *L’économie mondiale*, cit., p. 129 s.

dall'adozione delle politiche di aggiustamento strutturale imposte dalle istituzioni finanziarie internazionali.

L'impresa quindi si erge a protagonista di una nuova fase della storia delle relazioni internazionali, il che costituisce senza dubbio un carattere originale della fase che stiamo vivendo. Se è vero, del resto, che uno degli effetti principali della globalizzazione è stato l'incremento del potere e delle ricchezze degli attori privati transnazionali, tale processo potrebbe non essersi ancora esaurito.

Vanno segnalati, in particolare, tre importanti progetti, che potrebbero cambiare radicalmente la faccia del pianeta, sottraendo ulteriormente poteri essenziali agli Stati: si tratta dell'Accordo multilaterale sugli investimenti,¹⁵⁰ del progetto di Nuovo mercato transatlantico, della modifica degli articoli dello Statuto del FMI relativi al flusso dei capitali.¹⁵¹ Parallelamente si fa strada il tentativo di affidare ai privati anche la prestazione di servizi pubblici basilari, come nei campi dell'istruzione e della salute o nella fornitura di beni essenziali come l'acqua.

Questo progetto di ulteriore liberalizzazione e privatizzazione mira in sostanza ad esaltare il ruolo degli attori privati di peso oggettivamente internazionale, come le imprese e banche transnazionali, a scapito degli Stati. Postulato ideologico di questa operazione è che il pieno dispiegamento della potenza del libero mercato permetterà il soddisfacimento delle esigenze dell'umanità.

Si tratta però di un postulato del quale i fatti si stanno incaricando di dimostrare l'assoluta infondatezza. Aspetti particolarmente inquietanti del predominio dei privati che di fatto ne costituisce il risultato più indiscutibile sono d'altronde costituiti da un lato dalla crescente monopolizzazione dei mezzi di comunicazione e di informazione di massa, che determinano la negazione del principio di libertà di espressione e, dall'altro, dall'emergere di forti gruppi criminali organizzati su base transnazionale che approfittano delle numerose zone franche offerte dal sistema.

Il problema peraltro non è neanche quello, posto in termini secchi ed assoluti, se avvalersi dell'economia di mercato oppure

¹⁵⁰ Vedi

¹⁵¹ Cfr. Centre Europe – Tiers Monde, *AMI: attention! Un accord peut en cacher un autre*, Ginevra, 1998, p. 5.

no. Partendo dal presupposto, di per sé discutibile, che “la prosperità economica non è possibile senza un ampio ricorso ai mercati”, Amartya Sen aggiunge, in modo più convincente: “tuttavia questa constatazione, anziché chiudere la discussione, piuttosto la apre. L’economia di mercato può produrre risultati molto diversi a seconda della distribuzione delle risorse materiali e dello sviluppo di quelle umane, delle ‘regole del gioco prevalenti’ e così via, e in tutte queste sfere lo stato e la società rivestono un ruolo, sia all’interno del paese sia a livello mondiale. Il mercato è un’istituzione fra tante”.¹⁵²

Il problema è invece quello di assicurare una certa direzione strategica allo sviluppo dell’economia. Da questo punto di vista preoccupazioni ancora maggiori desta, se possibile, il fenomeno del capitale finanziario internazionale, cui si attaglia per eccellenza l’appellativo di *global*, riferito precisamente alla “visione dell’investitore finanziario e le sue strategie ‘mondiali’ di arbitraggio, i vari comparti di mercato, i vari comparti dei mercati e i diversi titoli”, designando con il termine di *globalisation* “lo spazio internazionalizzato di valorizzazione del capitale”.¹⁵³ Ben può dirsi, in effetti, che sia il capitale finanziario decidendo in ultima analisi l’allocazione delle risorse in funzione delle proprie convenienze, a svolgere il ruolo di decisore in ultima istanza sul tipo di sviluppo e sull’avvenire stesso del pianeta.

14. Necessità di assoggettare le imprese multinazionali a limitazioni e controlli.

Affrontare adeguatamente il potere delle transnazionali, dettando norme adeguate al solo livello possibile, che è quello internazionale, costituisce quindi una delle principali sfide della globalizzazione.

Giova rilevare, al riguardo, che parte della dottrina politica giunge a teorizzare l’impossibilità di stabilire vincoli all’azione di tali soggetti, disciplinando in particolare le attività che si svolgono nei cosiddetti mercati globali che costituiscono i luoghi in cui essi interagiscono: “multilateral attempts to redress global

¹⁵² *Globalizzazione e libertà*, cit., p. 7.

¹⁵³ CHESNAIS, “Dodici tesi sulla mondializzazione del capitale”, in *Democrazia e diritto*, 4, 2003, p. 63.

inequalities, by taming the power of global markets, are doomed necessarily to failure, since the weak have no effective means to coerce the strong into taking actions which by definition threaten their power and their wealth”.¹⁵⁴ Affiora qui, a ben vedere, la già rilevata divergenza di vedute ed aspettative fra una certa dottrina politica “realista” e la posizione dei giuristi, che tendono, per vocazione professionale a culturale, a individuare possibili strumenti di disciplina e orientamento delle attività umane; per altri versi si pone la questione dei rapporti di forza che riguarda evidentemente il campo dell’azione politica e sociale.

Assumendo la discutibile ottica del primato del cosiddetto mercato, le strategie dominanti tendono in definitiva a conferire alle imprese i poteri di disposizione delle forze produttive (capitale, lavoro, risorse naturali, tecnologie), eliminando ogni ostacolo normativo alla realizzazione dei profitti.¹⁵⁵ Questa tendenza fa il paio con quella alla liquidazione dei sindacati che non contraddistingue solo i Paesi più poveri, ma anche quelli più ricchi e industrializzati.¹⁵⁶

Occorre quindi concordare con il giudizio espresso dall’*Observatorio de las Empresas transnacionales*, secondo il quale “la globalización ha convertido a las corporaciones transnacionales en actores privilegiados de la dinámica social, política y económica nacional e internacional, con las capacidades suficientes para subordinar a sus intereses las políticas de desarrollo de los países y la situación de los diferentes grupos sociales, especialmente de los más pobres”.¹⁵⁷

Più potere alle transnazionali quindi, ma con quante e quali responsabilità? Esiste con ogni evidenza un *gap* tra l’uno e le altre. La risposta dell’ordinamento ha consistito nel tentativo di attribuire agli Stati, *uti singuli* o *uti universi*, il compito di stabilire dei limiti precisi all’azione delle multinazionali e di

¹⁵⁴ HELD, MCGREW, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, cit., p. 31, che fanno riferimento alle posizioni di KRASNER, *Structural Conflict . The Third World against Global Liberalism*, Los Angeles, 1985.

¹⁵⁵ *Centre Europe – Tiers Monde, AMI: attention!*, cit., Ginevra, 1998, p. 5, p. 5 s.

¹⁵⁶ JORDAN, “Prólogo” a CIOSL, *Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales 2001*, Bruxelles, 2001, p. 5.

¹⁵⁷ *Observatorio de las empresas transnacionales*, opuscolo di presentazione, Buenos Aires, s.d., ma 2006.

orientarne le scelte. Ma ben scarsi sono i progressi concretamente realizzati in questo ambito, sebbene da tempo si sia svolta, su questo tema, un'elaborazione giuridica soprattutto da parte delle Nazioni Unite, che tuttavia appare ancora lungi dal produrre effetti soddisfacenti.¹⁵⁸

In effetti occorre concordare sull'insufficienza del diritto, sia interno che internazionale a disciplinare in modo adeguato la questione, in particolare in virtù della mancanza di coordinamento fra gli ordinamenti nazionali al riguardo;¹⁵⁹ si tratta in parte di una conseguenza della novità del fenomeno ma soprattutto sono in gioco gli effetti della globalizzazione neoliberista e della sua profonda vocazione alla *deregulation* o alla *non-regulation tout-court*.

Le imprese multinazionali, dal canto loro, si sono sforzate di assicurarsi una sorta di internazionalizzazione dei loro vincoli, specie mediante il ricorso alla categoria dei contratti di Stato,¹⁶⁰ che le mettesse, e mettesse le loro relazioni giuridiche al riparo da interventi "unilaterali" degli Stati dove svolgono la loro, non sempre benemerita, attività. Il terreno dell'internazionalizzazione, come altrove si è cercato di dimostrare,¹⁶¹ potrebbe d'altronde non essere sempre forzatamente favorevole agli interessi delle multinazionali medesime, specie qualora gli Stati sappiano trovare, a livello universale, ma anche regionale, un'idonea volontà politica comune.

Proprio tale volontà comune, tuttavia, appare finora aver difettato, se è vero che i tentativi compiuti nell'ambito delle Nazioni Unite di dar vita a un codice di principi regolativi delle attività delle multinazionali, per quanto di natura *soft*, siano sostanzialmente falliti.¹⁶² Si tratta peraltro di un'esigenza ancora estremamente viva, la cui urgenza e dimensione è anzi cresciuta negli ultimi tempi in proporzione al peso e al peso decisionale delle società in questione. Si pone con forza la questione del

¹⁵⁸ Cfr. al riguardo CETIM, *Sociétés transnationales et droits humains*, Genève, 2005.

¹⁵⁹ QUOC DINH, PELLET, DAILLER, *Droit international*, cit., p. 622.

¹⁶⁰ Per un'acuta disamina del concetto cfr. LANKARANI EL ZEIN, *Les contrats d'État à l'épreuve du droit international*, Bruxelles, 2001.

¹⁶¹ MARCELLI, *Il debito estero dei paesi in via di sviluppo nel diritto internazionale*, Milano, 2004.

¹⁶² Vedi al riguardo QUOC DINH, DAILLIER, PELLET, *Droit international*, cit., p. 627 ss.

rispetto delle norme internazionali relative ai diritti umani da parte di esse.¹⁶³

Non mancano peraltro spunti interessanti specie nelle risoluzioni adottate dalla Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite. Basti citare al riguardo quella 2005/69 dal titolo “Human Rights and transnational corporations and other business enterprises”, che ha richiesto al Segretario generale di nominare un rappresentante speciale con il compito di redigere e sottoporre alla Commissione dei rapporti sui temi della responsabilità delle multinazionali, del ruolo degli Stati nel disciplinarle e dell’impatto delle loro attività sui diritti umani.¹⁶⁴

Prendendo atto del ruolo fondamentale dell’attività di questi soggetti di tipo nuovo, le Nazioni Unite hanno tentato d’altronde di coinvolgerli nel progetto denominato *Global Compact*, che non ha mancato di sollevare varie critiche, per il carattere generico degli impegni richiesti e per quello sostanzialmente volontario ed opzionale dell’adesione, in mancanza di strumenti sostanziali di controllo dell’effettività degli adempimenti richiesti.¹⁶⁵

¹⁶³ Cfr. CETIM, AAJ, *L’ONU fera-t-elle respecter les normes internationales en matière de droits de l’homme aux sociétés transnationales ?*, Genève, 2002.

¹⁶⁴ Il mandato del rappresentante speciale è il seguente: “(a) to identify and clarify standards of corporate responsibility and accountability for transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights; (b) to elaborate on role of States in effectively regulating and adjudicating the role of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights, including through international cooperation; (c) to research and clarify the implications for transnational corporations of concepts, such as ‘complicity’ and ‘sphere of influence’; (d) to develop materials and methodologies for undertaking human rights impact assessments of the activities of transnational corporations and other business enterprises; (e) to compile a compendium of best practices of States and transnational corporations and other business enterprises”. Cfr. http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005_69.doc

¹⁶⁵ I principi cui si ispira questa alleanza fra capitale privato e Nazioni Unite sono i seguenti: “Human Rights. Principle 1. Business should support and respect the protection of internationally proclaimed human rights and Principle 2. Make sure that they are not complicit in human rights abuses. Labour. Principle 3. Businesses should uphold the

Quanto agli effetti dell'azione delle multinazionali sullo sviluppo, è evidente che esse oggi costituiscono una categoria di soggetti dotati di una precisa strategia e della possibilità di attuarla. D'altro canto, l'obiettivo che esse perseguono, il profitto, appare in oggettivo contrasto con quelli delle politiche di sviluppo. Le imprese multinazionali non sono in effetti interessate, se non per ragioni meramente di immagine o propagandistiche, a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni o a tutelare l'ambiente. Al contrario, la loro azione determina spesso il peggioramento delle une e dell'altro.

Una strategia di sviluppo che si voglia effettiva dovrà quindi prendere in considerazione la necessità di assoggettare l'operato delle imprese multinazionali ai vincoli stabiliti a beneficio degli obiettivi desiderati, il che richiede una profonda riconsiderazione delle strategie perseguite dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali e una messa a punto approfondita degli strumenti indispensabili per garantirne l'attuazione.

15. I movimenti sociali e le autorità locali come necessario contrappeso allo strapotere delle imprese private e delle banche

Viene in considerazione, a tale ultimo proposito, il ruolo da attribuire a movimenti sociali e autorità territoriali, nell'ambito del problema, di carattere più generale, di identificare quali siano i soggetti più adeguati a costituire il necessario contrappeso dello strapotere delle multinazionali nel contesto della globalizzazione neoliberista.

freedom of association and effective recognition of the right of collective bargaining. Principle 4. The elimination of all forms of forced and compulsory labour. Principle 5. The effective abolition of child labour; and Principle 6. The elimination of discrimination in respect of employment and occupation. Environment. Principle 7. Businesses should support a precautionary approach to environmental challenges. Principle 8. Undertake initiatives to promote greater environmental responsibility; and Principle 9. Encourage the development and diffusion of environmentally friendly technologies. Anti-Corruption. Principle 10. Business should work against all forms of corruption, including extortion and bribery”.

Beninteso ciò non esclude affatto il ruolo di altri soggetti. Occorre anzi al riguardo ribadire in primo luogo la necessità di stabilire un quadro normativo internazionale adeguato che sappia disciplinare le attività delle multinazionali, in particolare limitando, attraverso la soddisfazione della richiamata necessità di coordinamento fra gli ordinamenti giuridici nazionali, i fenomeni dell'*order shopping* e del *forum shopping*. Ma non potrà ovviamente trattarsi solo di riempire le indicate lacune formali, dovendosi invece procedere anche e parallelamente di elaborare un *set* di principi e *standard* sostanziali, specie in materia di rispetto dei vincoli ambientali e di quello dei diritti umani, in primo luogo quelli sociali e sindacali.

Del tutto ovvio che, a questo livello, sono gli Stati, *uti singuli* e *uti universi*, e le organizzazioni internazionali, a svolgere la funzione principale. Proprio per la natura a volte di principio della relativa normativa, della generalità dei concetti evocati e dell'esigenza di garantire, comunque, un forte costante controllo dal basso, si pone in questo ambito con nettezza la necessità dell'intervento di altri soggetti più vicini alle realtà dei vari territori che subiscono l'impatto dell'azione delle transnazionali.

La questione assume un rilievo teorico non secondario, accettando la premessa che, per effetto delle trasformazioni indotte dalla globalizzazione "at its core, capital is global. As a rule labour is local".¹⁶⁶ La stessa considerazione si applica, a ben vedere, alle risorse naturali.¹⁶⁷ Può quindi ipotizzarsi, in tempi medi, una rivincita del locale, che potrebbe ricevere, in virtù di un auspicabile estensione dei processi di democrazia partecipativa, una valenza tendenzialmente sempre più favorevole alle autorità territoriali.

Deve trattarsi in primo luogo dei movimenti sociali, in quanto espressione dei settori che vengono a subire un danno dalla presenza e dalle attività delle multinazionali nelle loro varie dimensioni: negazione dei diritti sindacali dei lavoratori e delle

¹⁶⁶ Così CASTELLS, *The Network Society*, cit., p. 79.

¹⁶⁷ "What are being traded are property rights to raw materials, manufactured goods and (increasingly) services, almost all of which have much greater fixity of location and therefore presumably a degree of national identity" (*ibidem*, p. 140).

lavoratrici, processi di devastazione ambientale, privatizzazione e sperpero delle risorse naturali.

Si tratterà poi anche delle autorità locali, ma solo nella misura in cui queste sappiano abbandonare la reciproca concorrenzialità per attirare i presunti benefici delle multinazionali e sappiano invece farsi a loro portavoce dei bisogni più essenziali delle popolazioni rappresentate.¹⁶⁸ Di particolare interesse, in questo senso, appare la Carta del nuovo municipio, elaborata nell'ambito del Forum sociale mondiale di Porto Alegre del gennaio 2002, il cui sottotitolo è appunto "per una globalizzazione dal basso, solidale e non gerarchica". Tale importante documento, destinato a costituire la base di riferimento teorico dell'omonima associazione fra autorità territoriali, parte dalla considerazione che "il mercato globale usa il territorio dei vari paesi e delle diverse aree geografiche come uno spazio economico unico; in questo spazio le risorse locali sono beni da trasformare in prodotti di mercato e di cui promuovere il consumo, senza alcuna attenzione alla sostenibilità ambientale e sociale dei processi di produzione".¹⁶⁹ Ci si propone quindi di sviluppare "un progetto politico che valorizzi le risorse e le differenze locali promuovendo processi di autonomia cosciente e responsabile, di rifiuto della eterodirezione del mercato unico"¹⁷⁰ e costruendo "reti alternative alle reti lunghe globali".¹⁷¹

Molto rilevante appare la specifica ed urgente assunzione di responsabilità delle autorità territoriali nei confronti dei problemi ambientali, basata anche sull'adozione di impegni nel quadro di documenti quali la Carta di Aalborg¹⁷² e le Agende 21

¹⁶⁸ Sul ruolo delle autorità territoriali nel contesto della globalizzazione cfr. SMERIGLIO, *Città comune. Autogoverno e partecipazione nell'età globale*, Roma, 2006.

¹⁶⁹ Cfr. www.nuovomunicipio.org/documenti/carta.html.

¹⁷⁰ *Ibidem.*

¹⁷¹ *Ibidem.*

¹⁷² Vedine il testo in www.comune.lucca.it/allegati/agenda21/aalborg.doc.

locali.¹⁷³ E' il caso di ricordare che anche le autorità territoriali assumono i *Forum* sociali mondiali come quadro di riferimento; questi ultimi infatti comprendono anche i *Forum* dei poteri locali.¹⁷⁴

Va auspicata in questo senso la creazione di un rapporto sinergico fra movimenti sociali e autorità territoriali; il ruolo degli uni e delle altre appare in effetti particolarmente importante anche per costruire ponti di cooperazione fra comunità situate in contesti territoriali differenziati. Molti esempi possono essere addotti a questo riguardo. Basterà qui citare le attività della Conacami peruviana nel controllo e contrasto delle multinazionali dedite allo sfruttamento delle risorse minerarie,¹⁷⁵ le campagne di boicottaggio della Coca Cola per la presunta complicità nell'assassinio di sindacalisti colombiani, la denuncia dell'impatto negativo della presenza della multinazionale Repsol e di altre in America Latina.¹⁷⁶ Lotte e mobilitazioni *in loco* e campagne informative volte a promuovere un consumo consapevole si pongono pertanto in un unico orizzonte di promozione sviluppo ambientalmente e socialmente sostenibile.

Un'altra dimensione importante dell'iniziativa delle comunità locali che sta emergendo con forza negli ultimi anni,

¹⁷³ Vedi la Parte III del documento appena citato che ha per titolo L'impegno nel processo d'attuazione dell'Agenda 21 a livello locale: piani locali d'azione per un modello urbano sostenibile.

¹⁷⁴ La Carta del nuovo municipio appena citata afferma fra l'altro che la rete fra le società locali "va costruendosi nell'attività di messa in rete di energie locali operata dal forum sociale mondiale" (www.nuovomunicipio.org/documenti/carta.html).

¹⁷⁵ "Constituída el 22 de octubre de 1999, luego de un largo proceso de organización de las comunidades andinas afectadas por la industria minera. Actualmente, representa a aproximadamente 1.650 comunidades campesinas e indígenas andinas (quechuas y aymaras) de 18 regiones del Perú. Tienen como objetivo, buscar el respeto del derecho a la vida, al territorio, los recursos naturales, la consulta y la autodeterminación de los pueblos, para lograr el desarrollo integral y sostenible mediante la participación, el dialogo, y la generación de propuestas en coordinación con diferentes organizaciones locales, nacionales e internacionales" (cfr. www.conacami.org/nosotros.php).

¹⁷⁶ Vedi ORTIZ, *Inversiones extranjeras y empresas transnacionales en Argentina*, Buenos Aires, 2006.

anche nel nostro Paese,¹⁷⁷ è poi quella costituita dalla mobilitazione contro la militarizzazione del territorio, che si salda immediatamente con l'obiettivo internazionalmente riconosciuto della tutela e promozione della pace.

C. Motivazioni e dinamiche della cooperazione allo sviluppo.

16. La dialettica Nord-Sud

Compiuta una panoramica storica sulla problematica della cooperazione allo sviluppo nel contesto dell'evoluzione della comunità internazionale e svolti alcuni riferimenti di carattere generale al processo di globalizzazione che ne costituisce la cornice attuale, occorre ora tornare ad interrogarsi sulla ragione d'essere profonda delle politiche relative a tale cooperazione.

Non sarà inutile, a tale riguardo, richiamare brevemente alcuni elementi centrali della breve analisi svolta. Nel corso del secolo XX, soprattutto nella seconda metà di esso, abbiamo assistito a una moltiplicazione dei membri della comunità internazionale e a una differenziazione dei livelli di sviluppo e ricchezza economica che essi presentano. Alla nascita di nuovi Stati si è però accompagnato il rafforzamento costante dei centri di potere economico che guidano la cosiddetta globalizzazione dei mercati e delle società, che, dopo una crisi momentanea all'inizio degli anni Settanta, ha preso nuovo slancio grazie alle politiche monetariste di Reagan e Thatcher e in seguito agli eventi di fine degli anni Ottanta.¹⁷⁸

Pur a fronte di tale estrema mobilità del quadro internazionale, il problema giuridico di fondo è rimasto per molti versi immutato ed è grosso modo il seguente. A fronte della *fictione juris* dell'eguaglianza formale tra le varie entità indipendenti sta

¹⁷⁷ Si vedano le recenti iniziative a Vicenza contro l'ampliamento della base militare statunitense "Ederle" e le iniziative del Consiglio regionale sardo su quella della Maddalena.

¹⁷⁸ PANIZZA, "All'origine del debito estero del Terzo Mondo", in *Principi generali del diritto e iniquità nei rapporti obbligatori*, Roma, 1991, pp. 323-341.

la realtà delle differenze di potere e di ricchezza, che vedono da un lato un limitato gruppo di Stati ricchi e industrializzati e dall'altra la maggioranza di quelli poveri e cosiddetti in via di sviluppo. Tali differenze hanno ovviamente sempre accompagnato la comunità internazionale e paiono difficilmente eliminabili in modo completo. La loro esasperazione e perpetuazione in forma strutturale però appare pericolosa per la comunità internazionale, dato che potrebbe implicare una lacerazione permanente tra ricchi e poveri, tra *have* e *have not*.

Ipotizzando una sorta di disposizione internazionale corrispondente al principio di eguaglianza sostanziale racchiuso nell'art. 3, 2° comma, della Costituzione italiana,¹⁷⁹ le attività di cooperazione allo sviluppo appaiono quindi destinate a costituirne la modalità di realizzazione. Al tempo stesso, tuttavia, esse appaiono altresì mirate a elaborare nuovi modelli di sviluppo per il pianeta nel suo complesso, dato che il semplice trasferimento dei processi realizzati dai Paesi oggi economicamente più avanzati appare da un lato impossibile e dall'altra improponibile specie per le sue implicazioni di carattere ambientale.

¹⁷⁹ Sul principio di eguaglianza cfr. FERRARA, "Dell'eguaglianza", in DAHL, FERRARA, HÄBERLE, RUSCONI, *La democrazia alla fine del secolo*, Bari, 1994, pp. 29-61, il quale conclude come segue la sua ricostruzione dell'evoluzione storica del principio: "L'eguaglianza nasce come istanza antagonista del potere: inizia la sua lotta per l'esistenza nell'ambito di una sola forma politica, la democrazia. Di questa cerca incessantemente di espandere gli ambiti, di sviluppare il valore, di confermarne l'essenza. Potrà riprendere il suo cammino ed inverarsi. Se saprà rifiutare scorciatoie abbaglianti che accecano coscienze e distorcono progetti, se saprà ripudiare ogni ipotesi di separazione dall'altro principio, quello della libertà, col quale fu coniugata quando apparve e cercò di realizzarsi nelle prime formazioni politiche ove la si intravide emergere come possibilità reale anche se parziale, il che dovrà imporle di tradurre la libertà in autonomia per tutti. Se saprà, quindi, accettare fino in fondo le dure lezioni che la storia le ha impartito, distinguendosi dall'omologazione, assumendo come suo connotato la differenza, quella che la rivoluzione femminile ha elaborato e quelle delle varie culture che sollecitano cittadinanza uguale nell'universo dei rapporti complessivi tra gli individui, se riuscirà ad identificarsi, senza residui, nella causa della liberazione e dello sviluppo, autonomo, interrelato, comunicante ed accomunante, di tutte le irripetibili soggettività umane. Assumendo questa irripetibilità come sua misura e sua essenza".

Stimolando la cooperazione tra gli Stati, d'altronde, si ritiene di agevolare la coesistenza pacifica e di rafforzare le tendenze verso la pace, sempre insidiate dalla tentazione del ricorso alla forza. Il principale problema cui questa cooperazione si trova di fronte è quindi quello della differenza di livelli di sviluppo tra gli Stati e dell'identificazione del modo migliore di superarli, offrendo le medesime opportunità a tutta la popolazione mondiale, a prescindere dalla porzione del globo terrestre in cui sia insediata e del potere sovrano cui essa sia subordinata.

In questo senso si pone un collegamento immediato fra cooperazione allo sviluppo e realizzazione dei diritti umani che nell'ottica della Carta delle Nazioni Unite costituiscono una condizione imprescindibile della pace. Si collegano in tal modo le fondamentali motivazioni delle attività di cooperazione allo sviluppo come mezzo praticabile per raggiungere un nuovo desiderabile assetto dei rapporti fra gli Stati che consenta di stabilire finalmente condizioni favorevoli per il conseguimento della pace e della sicurezza internazionale.

Si noti bene che si istituisce quindi un rapporto antagonistico tra guerra e cooperazione, non solo perché la cooperazione contribuisce ad eliminare i conflitti, ma anche perché, data la situazione di disuguaglianza esistente, la politica più facilmente praticabile in assenza di avanzamenti sulla strada della cooperazione è quella del ricorso alla forza, del resto largamente utilizzata in un passato non troppo lontano e oggi ritornata purtroppo *in auge*.

Quella della cooperazione allo sviluppo è peraltro un'attività complessa che risponde a motivazioni differenziate e a volte anche in contraddizione, quantomeno parziale, fra di loro. Possono essere distinte anche varie forme nelle quali si svolge detta attività.

La cooperazione che si svolge in sede multilaterale è quella che assorbe la maggior parte delle risorse e che meglio risponde alle necessità appena indicate. E' tuttavia il caso di aggiungere che, in alcuni casi, anche i rapporti bilaterali, svolti nell'ambito delle politiche condotte dagli Stati *uti singuli*, oltre a svolgersi nel quadro delle finalità internazionalmente concordate, rispondono in ultima analisi alle stesse esigenze, sia pure colte dall'angolo

visuale più ristretto, e a volte ingannevole, dell'interesse nazionale.¹⁸⁰

L'esigenza di praticare una politica di cooperazione allo sviluppo dovrebbe invece scaturire principalmente dalla consapevolezza del pericolo di natura globale rappresentato dal permanere di forti disparità tra le regioni e gli Stati che fanno parte della comunità internazionale, che possono tradursi in fattori di instabilità e di conflitto. O quantomeno occorrerebbe cercare un contemperamento fra l'istanza dell'interesse nazionale e quella dell'interesse globale.¹⁸¹

Tale disparità è stata variamente configurata dalla dottrina economica e da quella delle relazioni internazionali. Nel linguaggio comune si parla correntemente di rapporto e contrasto tra Nord e Sud o, forse più correttamente, tra centro e periferia, distinzione che mantiene il suo valore, anche se bisogna guardarsi dalle eccessive generalizzazioni e tenere presente l'esistenza di significative articolazioni in entrambi gli schieramenti che appaiono lungi dall'essere perfettamente omogenei.

Si registra, in particolare negli ultimi tempi, infatti, la crescita rapida e tumultuosa di nuovi protagonisti dell'economia mondiale, quali la Cina,¹⁸² l'India, il Brasile e molti altri, veri e

¹⁸⁰ Si veda ad esempio MORAN, "Economics and security", in *Foreign Affairs*, inverno 1990/91, Vol. 69/5, p. 74 ss., il quale individua sei questioni di carattere economico che risultano rilevanti per la sicurezza nazionale statunitense, tre delle quali (riduzione della dipendenza petrolifera, debito estero, narcotraffico) si pongono nell'ambito del quadro dei rapporti Nord-Sud.

¹⁸¹ Un'interessante formulazione è quella contenuta a tale proposito nella *Soria Moria Declaration on International Policy*, adottata a fine 2006 dal governo norvegese, secondo la quale "norwegian foreign policy must handle and safeguard Norwegian interests and values in a rapidly changing world. It must also contribute to promoting international collective goods and to building a better organised world" e che sancisce l'impegno dello stesso governo a "increase Norway's initiatives and activities aimed at fighting poverty and creating fairer wealth distribution as well as a more democratic world order, both globally and regionally", cfr. odin.dep.no/smk/english/government/government/001001-990363/dok-bn.h.

¹⁸² Vedi l'interessante scambio di opinioni sul mito del miracolo economico cinese fra Meghnad Desai e Will Hutton, *Prospect*, gennaio 2007, tradotto e pubblicato da *Internazionale*, 2/8 febbraio 2007.

propri giganti che provengono dai ranghi dei Paesi in via di sviluppo. Le enormi trasformazioni che tale processo implica rafforzano evidentemente le ragioni della cooperazione e conferiscono nuove dimensioni problematiche e interessanti alla dialettica fra i differenti settori della comunità internazionale, che ne risulta rilanciata e qualificata.

Ciò detto, appare tuttavia indiscutibile l'esistenza di una profonda disparità tra i vari settori della comunità internazionale, che va intesa alla stregua di un ostacolo per il conseguimento degli obiettivi cui si è fatto riferimento, ostacolo che ci si propone di abbattere mediante le politiche di cooperazione allo sviluppo, da intendere in senso ampio, cioè come non comprensive solo delle attività svolte dagli Stati, organizzazioni internazionali o altri soggetti per agevolare il conseguimento dell'obiettivo dello sviluppo, ma anche delle modifiche e riforme del quadro giuridico internazionale complessivo finalizzate allo stesso scopo.

La realizzazione di questo obiettivo costituisce del resto una delle poste in gioco del confronto dialettico che si è aperto, in seno alla comunità internazionale, con la formazione di uno schieramento di Paesi del Terzo Mondo che ha assunto nel corso del tempo varie denominazioni.

Tale dialettica ha coinvolto, fino alla fine degli anni Ottanta, i tre principali raggruppamenti che si confrontano a livello mondiale: i Paesi occidentali industrializzati, il blocco socialista e i Paesi del Terzo Mondo, organizzati nel Movimento dei non allineati. La crisi dell'Unione sovietica ha semplificato in una certa misura lo scenario, facendo venire meno il blocco socialista in quanto tale, dando vita alla categoria dei cosiddetti Paesi in transizione. Affiorano al tempo stesso divergenze di impostazione fra alcuni Paesi occidentali industrializzati, in particolare fra l'Unione europea, che costituisce oggi il principale protagonista delle politiche di cooperazione allo sviluppo, da un lato, e gli Stati Uniti dall'altro.¹⁸³

Occorre d'altronde tenere anche tenere presente l'opportunità di operare una differenziazione nella valutazione delle problematiche e potenzialità di varie aree afferenti a quello che grosso modo continua a definirsi il Terzo Mondo, ma che non

¹⁸³ RIFKIN, *Il sogno europeo, Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Milano, 2004; Hutton

costituisce certo un insieme monolitico, pur presentando problematiche per molti versi comuni. Tale articolazione dei livelli di sviluppo¹⁸⁴ consente anche di ipotizzare flussi di investimento e di commercio tra Sud e Sud, ma apre per altri versi problemi nuovi e inediti, quali ad esempio quello costituito dal ruolo della Cina e del suo “socialismo di mercato”.

Pur nel permanere e approfondirsi di tali differenze l'espressione “Terzo Mondo” non è venuta a perdere la sua portata euristica, dal punto di vista scientifico, e la sua valenza politica, che è venuta per certi versi anzi a rafforzarsi per effetto delle molteplici dimensioni del processo di globalizzazione, in particolare il rafforzamento dei centri economici e finanziari e le ulteriori drammatiche contraddizioni innescate dall'unilateralismo bellicista dell'amministrazione statunitense. Sul piano normativo va menzionata la differenziazione della posizione dei Paesi in via di sviluppo, che è affermata in tutta una serie di Convenzioni e Dichiarazioni, come ad esempio quelle di Rio,¹⁸⁵ o quella sulla diversità culturale di Parigi del 20 ottobre 2005.¹⁸⁶ Su quello politico va registrata, una significativa ripresa di iniziativa da parte dei Paesi non allineati che hanno svolto all'Avana, nei giorni dall'undici al sedici settembre 2006, la loro quattordicesima Conferenza.¹⁸⁷

Si sviluppano in questo quadro interessanti forme di cooperazione Sud-Sud.¹⁸⁸ Un fenomeno interessante che si pone in modo per certi versi parallelo e per altri contrastante con il delineato quadro della globalizzazione è poi quello costituito

¹⁸⁴ Cfr. al riguardo GRILLI, *Interdipendenze macroeconomiche Nord-Sud*, Bologna, 1994, p. 8.

¹⁸⁵ Cfr. MARCHISIO, “Gli atti di Rio nel diritto internazionale”, MARCHISIO, GARAGUSO, (a cura di), *Rio 1992: Vertice per la Terra*, Milano, 1993, p. 45 ss.

¹⁸⁶ L'art. 16 di tale Convenzione, relativo appunto al trattamento preferenziale dei Paesi in via di sviluppo, è formulato come segue: “Developed countries shall facilitate cultural exchanges with developing countries through the appropriate institutional and legal frameworks, preferential treatment to artists, and other cultural professionals and practitioners, as well as cultural goods and services from developing countries”.

¹⁸⁷ Vedi *infra*.

¹⁸⁸ Cfr. KEET, *Alternativas estratégicas Sur-Sur al sistema económico y régimen de poder globales*, Amsterdam, 2006.

dalla strutturazione di nuove forme di regionalismo. La necessità di sviluppare questo tipo di iniziative è stata efficacemente delineata con riferimento alla necessità di dare basi autenticamente solide alla lotta per il superamento delle ingiustizie, disparità e disomogeneità di potere a livello internazionale.¹⁸⁹

L'area geografica e culturale probabilmente più interessante da tale punto di vista è oggi costituita dall'America Latina nel cui ambito si intersecano differenti fenomeni di integrazione regionale, da quelli più antichi a quelli più recenti, che hanno avuto un primo momento di sintesi significativa, limitata però al solo continente sudamericano, con il Vertice di Cochabamba del dicembre 2006. In tale ambito specifica attenzione, per il suo carattere innovativo e le sue potenzialità di espandersi a nuove situazioni territoriali, va dedicata all'ALBA (*Alternativa bolivariana para Latinoamerica*), Nata sulla base di una Dichiarazione congiunta e di un Accordo firmati dal presidente cubano, Fidel Castro, e da quello venezolano, Hugo Chavez. L'art. 3 di tale Accordo prevede un "piano strategico" per l'applicazione dell'ALBA, elaborato da delegati di entrambi i Paesi in occasione di una riunione svoltasi all'Avana il 27 e 28 aprile 2005.¹⁹⁰

¹⁸⁹ "Sul fronte politico bisogna elaborare forme organizzative mondiali, che siano più autenticamente democratiche così da essere capaci di rimodellare le relazioni economiche sulla base di una diminuzione dell'ineguaglianza. In questa prospettiva è, a mio avviso, necessario attribuire maggiore priorità alla riorganizzazione del sistema globale intorno a grandi aree che raggruppino le aree sparpagliate della periferia. E' qui che avverrebbe la costruzione delle regioni dell'America Latina, dell'Arabia, dell'Africa, del Sud-Est asiatico, insieme a Cina e India (gli unici paesi continentali del nostro pianeta). Propongo che in qualsiasi programma del Movimento dei Paesi non-allineati venga attribuita importanza prioritaria a tale obiettivo. Questi raggruppamenti regionali non ne escludono altri, come l'Europa o l'ex Unione sovietica. La ragione del mio appello politico è semplice: solo operando a questo livello si possono combattere efficacemente i cinque monopoli della nostra analisi. Su questa base è possibile costruire un sistema economico e finanziario autenticamente globale", AMIN, *Il capitalismo*, cit., p. 26.

¹⁹⁰ Il testo dell'art. 3 è il seguente: "Ambos países elaborarán un plan estratégico para garantizar la más beneficiosa complementación productiva sobre bases de racionalidad, aprovechamiento de ventajas existentes en una y otra parte, aborro de recursos, ampliación del empleo

17. Aspetti ambientali e beni comuni

Se quella che abbiamo segnalato è la radice storica principale delle attività di cooperazione allo sviluppo, occorre aggiungere che nuove dimensioni del discorso sono emerse con forza negli ultimi anni, arricchendolo e dotandolo di nuove valenze, in buona parte inedite e stimolanti.

Si tratta, innanzitutto, delle problematiche ecologiche ed ambientali, che scaturiscono dalla constatazione della finitezza delle risorse del pianeta e dalla crescente consapevolezza della drammatica urgenza dei processi di degrado ambientale in corso.¹⁹¹ Ciò comporta inevitabilmente una critica radicale ed approfondita delle vie fin qui seguite. Un modello di sviluppo che ripercorra quello seguito dai Paesi capitalistici avanzati sembra oggi improponibile perché ne conseguirebbe la devastazione senza rimedio del patrimonio ambientale e l'esaurimento delle ricchezze naturali. Ne consegue che la ricerca, da parte degli Stati più arretrati economicamente, della propria via verso lo sviluppo, non può limitarsi a percorrere le strade della pedissequa imitazione dei modelli esistenti, per parte loro già in crisi, ma deve esplorare nuovi territori e scoprire nuove vie. In tal modo potranno essere indicati itinerari alternativi e soluzioni adeguate anche alle problematiche nelle quali si dibattono i Paesi ricchi e industrializzati, che del resto costituiscono l'altra faccia della medaglia di quelle che affliggono quelli poveri e cosiddetti in via di sviluppo.

E' bene sottolineare come l'approccio di tipo ambientale rafforzi il carattere unitario e complessivo della risposta che tutta l'umanità, nel supremo interesse della conservazione dell'ecosistema e quindi in ultima analisi della sopravvivenza stessa della specie umana. Non ne risulta peraltro a ben vedere per nulla sminuita la dialettica Nord-Sud, che anzi riceve una nuova qualificazione e una valenza politico-culturale molto forte,

útil, acceso a mercados u otra consideración sustentada en una verdadera solidaridad que potencie las fuerzas de ambos países". Cfr. www.visionesalternativas.com.

¹⁹¹ Vedi gli inquietanti risultati della Conferenza di Parigi del febbraio 2007 sul cambio climatico in <http://ipcc-wg1.ucar.edu/>.

volta a far emergere e prevalere le logiche dell'interdipendenza effettiva rispetto a quelle unilaterali dei *vested interests* del sistema di potere vigente.

Le urgenze ambientali indicano in effetti la necessità di identificare nuove strade e modalità dello sviluppo, sia per i Paesi del centro che per quelli della periferia. Tale assunto viene da taluni autori spinto fino al punto di negare la validità della nozione stessa di sviluppo che si ritiene immediatamente associata ai modelli esistenti.¹⁹² Altri, invece, a partire dalla Conferenza su ambiente e sviluppo svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992, hanno elaborato la nozione, allora fatta propria dalla comunità internazionale, di "sviluppo sostenibile".¹⁹³ Tale nozione ha rappresentato indubbiamente un avanzamento importante sulla strada della coniugazione delle esigenze ambientali e di quelle dello sviluppo. Essa tuttavia, specie alla luce della stasi innegabile che è conseguita nella fase di attuazione dei proponenti di Rio, rischia oggi di perdere la propria portata definitoria e di prestarsi in ultima analisi al travestimento verbale della sostanziale continuazione o addirittura del peggioramento della situazione attuale.

Viepiù importanza acquista, di conseguenza, il ruolo dei movimenti sociali, che proprio con la riunione del *Forum* globale svoltosi in concomitanza con l'*Earth Summit* di Rio de Janeiro del giugno 1992, diedero inizio all'importante pratica degli incontri planetari per elaborare strategie e proposte alternative. In tale occasione, i movimenti procedettero all'elaborazione di numerosi documenti programmatici, denominati "trattati" su una serie di questioni fortemente e direttamente collegate con le problematiche ambientali e dello sviluppo sostenibile, ma solo alcune delle quali venivano trattate parallelamente dal vertice ufficiale.¹⁹⁴ Non è peraltro del tutto sprovvista di importanza la

¹⁹² Così principalmente LATOUCHE, *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Torino, 2005.

¹⁹³ Si veda sul punto l'elaborazione di vari internazionalisti, Marchisio

¹⁹⁴ Si tratta di ben quarantasei documenti articolati nelle sezioni seguenti: 1. Dichiarazioni e principi generali; 2. Educazione, comunicazione e cooperazione; 3. Questioni economiche alternative; 4. Consumo, povertà, cibo e sussistenza; 5. Clima, energia e rifiuti; 6. Terra e risorse naturali; 7. Questioni marine ed oceaniche; 8. Biodiversità e

circostanza che il ruolo delle organizzazioni non-governative abbia ricevuto un sia pur limitato riconoscimento anche nel dettato normativo delle convenzioni e dichiarazioni scaturite da tale vertice.¹⁹⁵

Tale ruolo è peraltro senza dubbio cresciuto in modo esponenziale nel periodo successivo a Rio,¹⁹⁶ così come si è sviluppato e articolato in modo davvero notevole il fronte delle organizzazioni e dei movimenti sociali chiamati ad esprimere e a portare avanti, sulle questioni ambientali, il punto di vista delle comunità direttamente interessate e colpite dagli attentati all'ecosistema. In altra sede ho fornito alcune indicazioni sull'importanza del ruolo strategico dei movimenti sociali come soggetti cui è affidato per eccellenza il compito di sentinelle vigilatrici per denunciare, bloccare e respingere i crimini ambientali, nonché come latori di una cultura diversa, che sia effettivamente ambientalmente sostenibile e suscettibile di modificare in profondità i comportamenti sociali meno accettabili da tale punto di vista.¹⁹⁷

Questioni strategiche collegate al discorso dello sviluppo riguardano la disponibilità delle risorse essenziali, ma

biotecnologia; 9. Questioni intersettoriali. Uno dei meriti di questa impostazione estremamente ampia è certamente quello di aver evocato numerose questioni di indubbia e notevole rilevanza ambientale sulle quali la Conferenza ufficiale ha taciuto per ovvi motivi, come ad esempio i modelli economici alternativi (trattato n. 11), il commercio e lo sviluppo sostenibile (trattato n. 12), il debito estero (trattato n. 13), la fuga dei capitali e la corruzione (trattato n. 14), la regolamentazione democratica del comportamento delle multinazionali (trattato n. 15), i consumi e gli stili di vita (trattato n. 16), la povertà (trattato n. 17), la sicurezza alimentare (trattato n. 18), l'agricoltura sostenibile (trattato n. 19), le acque dolci (trattato n. 20), la pesca (trattato n. 21), l'energia (trattato n. 22), i rifiuti (trattato n. 23), il problema nucleare (trattato n. 24), l'inquinamento dell'ambiente marino (trattato n. 30), i popoli indigeni (trattato n. 43), il razzismo (trattato n. 44), il militarismo (trattato n. 45), l'urbanizzazione (trattato n. 46).

¹⁹⁵ Cfr. MARCELLI, "Il Forum globale delle ONG", in Marchisio e Garaguso (a cura di), *Rio 1992: Vertice per la Terra*, cit., pp. 71-89.

¹⁹⁶ Vedi MARCELLI, "Le Ong nel dopo-Rio", in *La Comunità internazionale*, 1994, pp. 562- 582, e in *Europa, Europe*,

¹⁹⁷ Vedi in particolare MARCELLI, *The Principle of Democratic Participation*, cit.; MARCELLI, *La tutela dell'ambiente e la partecipazione democratica*, cit.

relativamente scarse, come gli alimenti, l'acqua e le fonti energetiche, nonché quella delle conoscenze scientifiche e tecnologiche. Pertanto tale discorso implica la questione dello *status* di determinati beni giuridici fondamentali che costituiscono il patrimonio comune dell'umanità.

Un elemento che emerge con grande forza dalla prassi dei movimenti sociali e che ha conquistato, anche in passato, un qualche spazio all'interno stesso della normativa internazionale è costituito dai beni comuni, che dovrebbero essere sottratti per tale loro caratteristica alla logica della privatizzazione e del mercato. Si tratta indubbiamente di un concetto forte, sulla cui base si definisce in termini complessivi l'adesione a una determinata *Weltanschauung*.¹⁹⁸ -

Tali beni possono essere definiti, in prima approssimazione, come quelli il cui uso si rivela essenziale per la sopravvivenza delle persone e sui quali peraltro, anche in dipendenza di tale circostanza, si è registrata tradizionalmente una situazione di godimento indifferenziato da parte della collettività in quanto tale e di ogni singolo componente di essa. Si pensi all'aria, all'acqua,¹⁹⁹ alla terra coltivabile, al patrimonio alieutico,²⁰⁰ alla conoscenza.

Ovviamente diverso appare, nei singoli casi, il percorso normativo che, nei vari ordinamenti, ha accompagnato e disciplinato lo sfruttamento di tali beni. Attualmente assistiamo a una torsione fra la tendenza, propria delle forze egemoni della globalizzazione neoliberale, ad assoggettare tali beni alle logiche di privatizzazione e di profitto, da un lato, e le spinte dei movimenti sociali all'affermazione del diritto di ciascuno a usufruire degli stessi beni, dall'altro.

Particolarmente acuta appare tale contraddizione nei confronti di beni tradizionalmente esclusi dalla sfera di appropriazione privata, ma per i quali si delineano oggi progetti in questo senso, quali ad esempio l'acqua o la conoscenza.

Sul piano internazionale, il discorso relativo alla non appropriabilità di determinati beni si è posto con riferimento alle

¹⁹⁸ “E come potrebbe esistere addirittura un ‘bene comune’! La parola contraddice se stessa: quel che può essere comune, ha sempre ben poco valore”, NIETZSCHE, *Al di là del bene e del male*, Milano, 1995, p.45.

¹⁹⁹ Vedi infra il contributo di Linda Barbiero.

²⁰⁰ Andreone.

pretese eventuali degli Stati di estendervi la propria sovranità nazionale.²⁰¹ Tale fase corrisponde a pieno a quella dell'affermazione del principio della sovranità permanente dei popoli e delle nazioni sulle proprie risorse e ricchezze; sorge oggi peraltro la necessità di una nuova fase, che non implica la negazione assoluta della fase precedente ma il passaggio a una visione diversa e più dinamica della sovranità, sia dal punto di vista interno (come possibilità effettiva di tutti i settori della popolazione di accedere alle risorse e di trarre profitto anche dalla loro collocazione eventuale sul mercato internazionale), sia da quello internazionale (come accentuazione degli aspetti cooperativi della sovranità e promozione del ruolo normativo degli Stati *uti universi*, e quindi della comunità internazionale al riguardo).²⁰² In questo senso pare di non poter ravvisare una contraddizione insanabile fra i due principi, solo apparentemente opposti, della sovranità permanente sulle risorse e del patrimonio comune dell'umanità. Il problema infatti risulta in ultima analisi quello di identificare esattamente tale ultimo soggetto che, data la struttura attuale della società internazionale, viene a coincidere con l'insieme degli Stati e, tendenzialmente, dei popoli che ne costituiscono la base sociale di riferimento, investita, in virtù dell'espansione delle pratiche di democrazia partecipativa, di un ruolo sempre più attivo in materia.

18. La questione della democrazia

Al tempo stesso la questione dello sviluppo pone il problema dell'attuale struttura delle società, sia nazionali che internazionale, nonché quello connesso degli effettivi poteri decisionali sulle scelte fondamentali in ordine alle direzioni da prendere.

La questione della democrazia, in particolare, presenta importanti connessioni con quella dello sviluppo, sia come

²⁰¹ Cfr. MARCELLI, "Acqua, sovranità nazionale e patrimonio comune dell'umanità", in *Giano*, 50, aprile 2005.

²⁰² Non è certo casuale che tale tematica sia stata approfondita da Picone proprio con riguardo a una problematica di tipo ambientale, fra l'altro di forte attualità, che è quella dell'inquinamento marino, vedi infatti, dell'autore appena citato, l'importantissimo saggio

presupposto che come conseguenza dello stesso: si tratta di strutturare un circuito virtuoso che abbia come momenti qualificanti la progettazione dello sviluppo e la partecipazione democratica nell'elaborazione dei principi fondativi e dell'individuazione dei passaggi concreti da operare per attuare tale progettazione.

Non può infine essere ignorata la circostanza che la praticabilità di determinati itinerari è stata spesso esclusa con il ricorso alla violenza da parte delle potenze dominanti, perché metteva in discussione equilibri consolidati cui esse non erano certo disposte a rinunciare. Nessuno sviluppo quindi è assolutamente indolore, può cioè avvenire senza toccare, a volte in modo pesante, interessi e privilegi consolidati. Ciò solleva la questione fondamentale del rapporto tra sviluppo e trasformazione sociale, tra progresso economico e rivoluzione politica e sociale, nonché quella del rapporto fra diritti civili e politici, da un lato, ed economici, sociali e culturali, dall'altro, di cui viene ribadita la profonda interconnessione e la sostanziale indissolubilità.²⁰³

Una certa elaborazione sul tema è stata compiuta dalla Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite. Vanno citate due recenti risoluzioni adottate da tale organismo, attualmente sostituito dal Comitato dei diritti umani.

La prima è la 2005/29 del 19 aprile 2005, adottata con 28 voti contro 14 ed 11 astensioni. Degno di nota, al riguardo, che fra gli Stati contrari troviamo al gran completo quelli occidentali, compresi Stati Uniti, Unione europea e Canada. Eppure, le affermazioni contenute in questa risoluzione appaiono per molti versi incontestabili: si dichiara che la partecipazione popolare, l'equità, la giustizia sociale e la non discriminazione sono fondamenti essenziali della democrazia (punto 1); che la democrazia è basata sulla volontà liberamente espressa del popolo di determinare i propri sistemi politici, economici, sociali e culturali e la loro piena partecipazione a tutti gli aspetti delle loro vite e che nel contesto della promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali al livello nazionale e internazionale dovrebbe essere universale e senza condizioni (punto 2); che non esiste un

²⁰³ Cfr. al riguardo le considerazioni di MARCELLI, "Movimento dei *sem-terra* e riforma agraria in Brasile e nel mondo", in *Nuovo diritto agrario*, 1, 2002, pp. 47-59.

unico modello di democrazia, pur essendovi molti connotati in comune fra tutte le democrazie e per questo la democrazia non può essere esportata (punto 3); che il consolidamento della democrazia richiede la promozione e la protezione di tutti i diritti umani per tutti, sia civili e politici, che economici, sociali e culturali, ivi compreso il diritto allo sviluppo (punto 4); che tale ultimo diritto costituisce un'area cruciale degli affari pubblici in ogni Paese e richiede una partecipazione popolare libera, attiva e significativa (punto 5); che democrazia, sviluppo e diritti umani sono interdipendenti e si rafforzano a vicenda (punto 6); che il consolidamento della democrazia richiede una crescita economica sostenuta e uno sviluppo sostenibile (punto 7); che la partecipazione popolare è possibile solo in presenza di adeguati sistemi democratici politici ed elettorali adeguati (punto 8); che la volontà popolare costituisce la base dell'autorità governativa e che va espressa attraverso elezioni periodiche e genuine (punto 9); che elezioni libere e corrette, la partecipazione e il controllo popolare, le deliberazioni collettive e l'eguaglianza politica sono essenziali per la democrazia e vanno realizzate attraverso una struttura di istituzioni accessibili, rappresentative e responsabili soggette a cambiamento o rinnovamento periodici (punto 10).²⁰⁴

La seconda risoluzione è la 2005/32, approvata lo stesso giorno con quarantasei voti favorevoli e sette astensioni, che pare collocarsi più nell'alveo della democrazia tradizionale di stampo occidentale, come dimostrano, fra l'altro la sottolineatura del pluralismo politico come requisito ineliminabile e soprattutto l'assenza di riferimenti ai temi della partecipazione e a quelli della necessità di soddisfare i diritti economici, sociali e culturali, fatto salvo un generico riferimento, contenuto nel paragrafo cinque, al fatto che la democrazia faciliterebbe la progressiva realizzazione di tali diritti. Tale risoluzione contiene peraltro, al paragrafo 14, importanti riaffermazioni della necessità di garantire la separazione dei poteri, la soggezione di ogni individuo ed istituzione, pubblica o privata, alla legge, l'eguale

²⁰⁴ Ulteriori punti di questa importante Dichiarazione riguardano l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il pericolo del razzismo, della discriminazione razziale, della xenofobia e dell'intolleranza, la necessità di promuovere l'uguaglianza di opportunità, il riconoscimento della dignità inerente a ogni persona umana, l'eliminazione degli ostacoli quali l'analfabetismo, la povertà e la discriminazione.

protezione da parte della legge, nonché, al paragrafo 15, del ruolo fondamentale dei parlamenti.

Alla democrazia ha dedicato particolare attenzione, specie dal punto di vista delle sue connessioni con il tema dello sviluppo, l'UNDP, il quale ha avuto modo fra l'altro di affermare come "la vera democratizzazione...non si ferma alle elezioni. Essa richiede il consolidamento delle istituzioni democratiche e il rafforzamento delle pratiche democratiche, con valori e norme democratici pervasi in ogni ambito della società"²⁰⁵ e di preconizzare "sistemi di governo democratici per lo sviluppo umano",²⁰⁶ nonché la necessità di "radicare la democrazia intervenendo sui suoi deficit".²⁰⁷

A conferma dei rilevati intrecci fra le varie questioni che si pongono nell'ambito del tema dello sviluppo, la questione della partecipazione democratica è affrontata anche dalla Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, il cui Principio n. 10 si esprime nei seguenti termini: "Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided".²⁰⁸

Un aspetto molto importante della riflessione sulla democrazia è costituito dal suo legame con le istanze locali e partecipative. In questo senso occorre porsi il problema della sua articolazione sul territorio. Si tratta di una questione molto importante e complessa, dato che molti ordinamenti, specie degli Stati cosiddetti in via di sviluppo, appaiono tuttora improntati a un rigido centralismo. Ciò costituisce evidentemente un ostacolo

²⁰⁵ UNDP, *Rapporto 2002 sullo sviluppo umano, vol. 13, La qualità della democrazia*, Torino, 2002, p. 30.

²⁰⁶ *Ibidem*, pp. 67-78.

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 79-102.

²⁰⁸ Si tratta di diritti poi sviluppati dalla *Convention on access to information, public participation and access to justice in environmental matters*, firmata a Aarhus il 25 giugno 1998.

anche all'attuazione di forme efficaci di cooperazione decentrata. Quest'ultima, peraltro, esaltando il ruolo delle soggettività territorialmente radicate ed operanti, può fornire a sua volta stimoli molto importanti alla costruzione di ordinamenti effettivamente democratici, basati su strutture che costituiscano l'espressione effettiva della volontà popolare e delle comunità locali. Si tratta, a ben vedere, della forma più corretta e della sola effettivamente proficua di institution-building, basata non sul trasferimento più o meno coatto di modelli, già di per sé spesso fallimentari, ma su di un confronto paritario sui problemi volto all'elaborazione di soluzioni comuni.

Un contributo importante alla costruzione di ordinamenti effettivamente democratici può essere offerto anche dai popoli indigeni. Questi ultimi si presentano in effetti organizzati in strutture istituzionali e seguono, nei loro comportamenti quotidiani, normative ancestrali, in parte sopravvissuti ai vari processi di colonizzazione ed espropriazione. La loro importanza dal punto di vista dello sviluppo di ordinamenti effettivamente democratici può essere apprezzata da un duplice punto di vista. In primo luogo in quanto soggetti tradizionalmente emarginati dalla partecipazione al potere, vittime peraltro per eccellenza del processo di conquista del mondo da parte delle popolazioni di origine europea cui si è fatto riferimento. In secondo luogo in quanto sedi partecipative che possono essere particolarmente valorizzate al fine di dar vita a un ordinamento effettivamente plurale e decentrato.²⁰⁹

Al tema della democrazia fa riferimento anche la Dichiarazione dell'Avana dei Paesi non-allineati del 16 settembre 2006, ponendo fra i principiche devono da seguire da guida al movimento il seguente, affermato al punto n. 9, lett. r: "la defensa y consolidación de la democracia, reafirmando que la democracia es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político,

²⁰⁹ Cfr. il Rapporto finale presentato il 22 giugno 1999 dal Relatore speciale Miguel Alfonso Martínez alla Subcommissione per la prevenzione della discriminazione e protezione delle minoranze della Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite, dal titolo "Study on treaties, agreements and other constructive arrangements between States and indigenous populations" (E/CN.4/Sub. 2/1999/20).

ecónomico, social y cultural y su participación plena en todos los aspectos de la vida”.²¹⁰

19. Problematiche di genere

Le dinamiche della globalizzazione neoliberista si innestano su una condizione diffusa di inferiorità e discriminazione nei confronti delle donne. In questo senso assistiamo, in particolare in vari Paesi in via di sviluppo, a un connubio fra le strutture patriarcali tradizionali, che determinano una emarginazione delle donne talora trasfusa anche in testi di valore legislativo, e le situazioni di sfruttamento, in particolare della manodopera femminile, create dai processi di globalizzazione neoliberista.

Inoltre, vengono concepite ed attuate, specie in situazioni di conflitto aperto o larvato, vere e proprie strategie di massacro e/o di stupro nei confronti delle donne, identificate come elemento debole ma al tempo stesso portante delle società civili, dando vita al fenomeno del cosiddetto femminicidio. L’attacco alle donne, portato avanti in questo modo coincide con un vero e proprio assalto frontale alle basi stesse della società e deve trovare una risposta adeguata, per la quale non mancano determinate basi normative.

Il nesso tra globalizzazione e peggioramento della condizione femminile, unitamente alla necessità di un nuovo slancio per garantire un’effettiva eguaglianza tra i sessi e promuovere la partecipazione delle donne che costituisce parte essenziale di più generali processi democratici da realizzare, è ben ravvisato in alcune dichiarazioni di grande rilievo che andiamo brevemente ad analizzare.

Un materiale normativo importante riguardo ai diritti delle donne è quello contenuto nella Dichiarazione di Copenhagen sullo sviluppo sociale, del 12 marzo 1995.²¹¹

Anzitutto, fra le premesse analitiche di tale Dichiarazione (Parte A, “Situazione sociale attuale e motivazioni del Vertice”), troviamo, al punto 16, la constatazione che, nonostante i progressi

²¹⁰ www.cubanoal.cu/Docadoptados/principios.htm.

²¹¹ www.centrodirittumani.unipd.it/a_tem/conferenze/copenaghen5/social_summit_1995.pdf.

verificatisi in alcuni settori dello sviluppo sociale ed economico, “troppe sono le persone, soprattutto le donne ed i bambini, che vivono in situazioni di costrizione e di privazione” e che un’alta percentuale della popolazione mondiale, “la cui maggioranza è rappresentata da donne, soprattutto in Africa e nei Paesi meno avanzati, può contare su un accesso molto limitato al reddito, alle risorse, all’istruzione, alle cure sanitarie e al cibo” (lett. *b*), mentre “sono più le donne che gli uomini a vivere in povertà assoluta, e lo squilibrio continua a crescere, con gravi conseguenze per le donne e i loro figli. Le donne sopportano una parte sproporzionata di problemi relativi alla povertà, alla disgregazione sociale, alla disoccupazione, al degrado ambientale e agli effetti causati dalle guerre”.

Nella Parte B, dedicata a “Principi ed obiettivi”, viene introdotto l’obbligo dei governi di creare un quadro di riferimento favorevole ad interventi volti fra l’altro a “promuovere l’uguaglianza e l’equità fra donne ed uomini” (lett. *j*), nonché a “riconoscere il fatto che dare alle persone, in particolare alle donne, i mezzi per rafforzare le proprie capacità costituisce anche l’obiettivo primario dello sviluppo e la sua forza motrice principale. A tal fine è necessaria la piena partecipazione delle persone alla formulazione, attuazione e valutazione delle decisioni che determinano il funzionamento ed il benessere delle nostre società” (lett. *o*). Significativo pare il fatto che il riferimento alle donne avvenga in questo contesto sia a proposito della più tradizionale tematica dell’uguaglianza, sia rispetto alla promozione della partecipazione.

Quindi, nella Parte C (“Impegni”), tutto il punto 5 sancisce l’impegno degli Stati firmatari “a promuovere il pieno rispetto della dignità umana e a raggiungere l’uguaglianza e l’equità tra donne e uomini, nonché a riconoscere e a rafforzare la partecipazione e il ruolo trainante delle donne nella vita politica, civile, economica, sociale e culturale e nello sviluppo”, che si traduce in una serie di obblighi puntuali a livello nazionale (promuovere il cambiamento degli atteggiamenti, delle strutture, delle politiche, delle leggi e della prassi e promuovere la piena ed equa partecipazione delle donne che vivono in aree urbane e rurali e delle donne disabili alla vita sociale, economica e politica; garantire una presenza equilibrata ed equa dei due sessi nei processi decisionali a tutti i livelli; promuovere l’accesso delle donne a tutta una serie di diritti; eliminare le restrizioni relative

all'accesso alla proprietà; promuovere un partenariato equo tra donne e uomini; combattere la discriminazione, lo sfruttamento, l'abuso e la violenza; promuovere interventi di sostegno nell'ambito lavorativo) e internazionale (incoraggiare la piena adesione a atti internazionali quali la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, nonché l'attuazione delle Strategie a lungo termine di Nairobi per l'emancipazione delle donne che vivono in aree rurali e il Programma di azione adottato alla Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo; dare particolare importanza alla Conferenza internazionale sulle donne di Pechino e al *follow up* delle relative conclusioni; favorire la cooperazione internazionale volta ad assistere i Paesi in via di sviluppo, in base alle loro esigenze, negli sforzi che essi compiono per conferire alle donne condizioni di uguaglianza, equità e maggior potere; disporre strumenti appropriati che riconoscano e rendano del tutto visibile il lavoro delle donne, compreso quello domestico).

La Dichiarazione adottata a Pechino, al termine della Conferenza delle Nazioni Unite sulle donne, svoltasi nel settembre 1995, riconosce in questo senso espressamente, al punto 6, che la situazione di disuguaglianza fra uomini e donne è stata esacerbata dalla povertà crescente che colpisce la vita della maggioranza della popolazione mondiale, in particolare le donne e i bambini e che ha le sue radici sia nell'ambito nazionale che in quello internazionale.

Il Programma d'azione approvato nella capitale cinese in quella occasione, stabilisce a sua volta come proprio obiettivo principale quello di rimuovere “tutti gli ostacoli che si frappongono all'attiva partecipazione delle donne a tutte le sfere della vita pubblica e privata, per mezzo di una piena e completa partecipazione ai processi decisionali di natura sociale, culturale e politica” aggiungendo significativamente che “l'uguaglianza fra donne e uomini appartiene alla sfera dei diritti umani ed è una condizione necessaria per la giustizia sociale, ma è anche un requisito essenziale e fondamentale per l'uguaglianza, lo sviluppo e la pace”.²¹²

²¹²www.dirittiumani.donne.aidos.it/bibl_2_testi/d_impegni_pol_in_ternaz/a_conf_mondiali_onu/b_conf_pechino/a_finestra_1/a_piattaforma_dazione_pdf_zip/pechino_1995/Pechino_02_11-12.pdf.

Il capitolo IV affronta partitamente gli obiettivi strategici e le azioni da portare avanti, distinguendo le seguenti tematiche: povertà; istruzione e formazione; salute; violenza contro le donne; donne e conflitti armati; economia; processi decisionali; meccanismi istituzionali; diritti umani; *media*; ambiente; bambine.

20. Dialogo interculturale e cooperazione internazionale

La necessità di promuovere un dialogo interculturale deriva anch'essa a ben vedere dal processo di globalizzazione, che comporta senza dubbio un'intensificazione dei flussi umani e informativi su scala mondiale, suscitando nuove necessità di regolamentazione. La comunicazione fra le varie culture è parte essenziale di un processo di sviluppo del dialogo internazionale e globale che valga a scongiurare la sciagura di una guerra fra le cultura, sconfessando i profeti più o meno interessati che la vaticinano.²¹³ Evidenziamo qui alcuni aspetti che hanno particolare rilievo in questo senso.

Si tratta innanzitutto della diffusione di una cultura "globalizzata" attuata dai mezzi di comunicazione di massa che tende a produrre una certa omogeneità di riferimenti che si mantiene tuttavia a un livello abbastanza superficiale e genera a volte reazioni di ostilità e di recupero identitario, tanto più forti in quanto settori di massa la collegano ad altri effetti del processo di globalizzazione ritenuti negativi.

Il secondo fattore che va ricordato è invece quello delle migrazioni di massa che si realizzano, producendo fratture sociali nei territori di destinazione che sembrano peraltro dovute

²¹³ Occorre evidentemente qui fare precipuo riferimento a HUNTINGTON, "The Clash of Civilisations", in *Foreign Affairs*, 1993. Per qualche considerazione in merito cfr. MARCELLI, "Tendances du droit international et coopération interméditerranéenne", in corso di pubblicazione negli atti del convegno di Rabat del marzo 2006.

principalmente alla mancata volontà dei governi dei relativi Stati di accordare uno *status* di piena cittadinanza ai migranti.²¹⁴

Entrambi tali fenomeni procurano problematiche a volte di grande acutezza e sicuramente di bruciante attualità. Ricordiamo che la citata Convenzione di Parigi del 20 ottobre 2005 sulla diversità culturale contiene la seguente definizione di “interculturalità” (art. 4, punto 8): “ ‘Interculturality’ refers to the existence and equitable interaction of diverse cultures and the possibility of generating shared cultural expressions through dialogue mutual respect”.

Il rispetto mutuo appare pertanto la preconditione minima per dare l’avvio al necessario dialogo interculturale,²¹⁵ quest’ultimo, dal canto suo appare indispensabile per giungere a identificare e precisare il nucleo di valori comuni già contenuto, a grande linee, in alcuni documenti internazionali di portata universale, quali ad esempio la Dichiarazione dei diritti umani e tutto il *corpus* delle convenzioni delle Nazioni Unite in materia.²¹⁶

Degno di nota come tale approccio sia stato ribadito dal punto 9, lett. *d*, della più volte citata Dichiarazione dell’Avana del Movimento dei paesi non-allineati, che affermato il seguente

²¹⁴ Cfr. AMIRANTE, *I diritti umani*, cit. Il legame tra cittadinanza e caratteri concreti della globalizzazione è esplorato, ma solo per quanto riguarda i rapporti fra Stati a differente livello di sviluppo, ovvero differente collocazione nei relativi processi, da MANN, *Has Globalization Ended*, cit., p. 139, il quale afferma che “the nation-state provides some of the structure, and some of the stratification structure, of the global networks of capitalism. If the commodity rules, it only does so entwined with the rule of – especially northern – citizenship”.

²¹⁵ Per un’indispensabile chiarificazione di alcuni concetti-chiave cfr. GALLISSOT, RIVERA, *L’imbroglio etnico*, Bari, 1997.

²¹⁶ Secondo GARCÍA PICARO, “De la guerra perenne a una paz precaria: las relacionales y el proceso de civilización”, in *Revista española de derecho internacional*, 2005, 1, p. 47, “las paces impuestas por un poder militar o imperial – *pax romana*, *pax britannica*, *pax americana* – sólo representan una cosa: el silencio de las armas y la excesiva locuacidad de unos políticos y diplomáticos que mediante la *impostura de la paz* imponen la *paz como impostura*. Un fundamento filosófico de la unidad de la humanidad reside en la “comunicación ilimitada” (*grenzenlose Kommunikation*), que significa tanto la creencia en la posibilidad de aprender toda verdad como en la buena voluntad de compartirse uno mismo y escuchar a los demás. Ésta es la condición esencial de cualquier convivencia humana”.

principio: “la promoción de un diálogo entre los pueblos, civilizaciones, culturas y religiones basado en el respeto de las religiones, sus símbolos y valores, el fomento y la consolidación de la tolerancia y la libertad de creencias”.²¹⁷

F. Nodi da sciogliere

21. Finanza

Se si vuole risolvere davvero il problema delle disparità esistenti nello sviluppo, occorre identificare le radici strutturali del problema, e chiarire quali nodi strategici vanno investiti. Particolare attenzione deve essere attribuita, in questo quadro, al mercato finanziario. La disponibilità delle risorse finanziarie è infatti cruciale al fine di promuovere lo sviluppo. Per converso, il forte onere costituito dal debito estero rappresenta un gravissimo ostacolo al raggiungimento di tale obiettivo, obbligando gli Stati indebitati, che sono spesso anche i più poveri, a sperperare buona parte delle proprie limitatissime risorse per pagare gli interessi sul debito che vanno a finire nelle casseforti delle banche e delle istituzioni finanziarie internazionali.

Il fenomeno probabilmente più impressionante che si è verificato nel contesto della globalizzazione è infatti costituito dalla crescita del capitale finanziario: le transazioni finanziarie globali “sono cresciute enormemente raggiungendo dimensioni tali da sfuggire completamente agli interventi regolatori, singoli o congiunti, degli Stati”.²¹⁸

Occorre chiedersi fino a che punto si tratti di un’impossibilità assoluta e se invece non sia un problema di volontà politica. Dobbiamo notare, a tale proposito, come la logica cui sono informate le istituzioni finanziarie internazionali, che in teoria dovrebbero provvedere alla necessità di fondi per lo sviluppo, si sia discostata in modo sempre più marcato da quella del sistema internazionale imperniato sulle Nazioni Unite e come esse abbiano assunto una sostanziale indipendenza da

²¹⁷ Cfr. www.cubanoal.cu/Docadoptados/principios.htm.

²¹⁸ IKEDA, *La produzione mondiale*, cit., p. 63.

quest'ultimo assumendo la ricerca del profitto come loro principale criterio ispiratore.

Esse si sono fatte latrici con coerenza e forza progressivamente maggiori del vangelo della normalizzazione dei sistemi economici in modo da ignorare ed eludere le richieste dei popoli volte alla soddisfazione dei loro fondamentali diritti umani, specie di quelli di ordine economico, sociale e culturale.

Tali organizzazioni, inoltre, si conformano a uno schema notevolmente differente da quello utilizzato per le altre organizzazioni internazionali, adottando in buona sostanza un modulo privatistico secondo il quale il peso decisionale dei vari Stati all'interno degli organi è direttamente proporzionale all'ammontare del capitale investito, con l'inevitabile conseguenza del prevalere degli interessi e delle visioni degli Stati più ricchi.

L'analisi dei flussi più recenti evidenzia una tendenza, ma solo per alcune regioni, quali il Sud-Est asiatico e l'America Latina, una sostituzione degli investimenti diretti esteri all'indebitamento.²¹⁹ Sul piano dei soggetti creditori, viene affermata l'esistenza di un "esaurimento dei canali di finanziamento privato a credito", mentre cresce il ruolo dei creditori "pubblici" quali in particolare le istituzioni finanziarie internazionali, Banca mondiale e Fondo monetario internazionale.²²⁰

Date le politiche di aggiustamento strutturale, vale a dire di pesante condizionamento delle politiche dei Paesi indebitati, perseguite da tali istituzioni, se ne conferma in sostanza il ruolo fortemente politico. Mentre il peso dello *stock* di debito esistente continua ad attrarre risorse finanziarie da parte di tali Paesi che continuano a pagare fortissimi interessi.

Il debito estero esistente presenta vari profili di illegittimità. Per le modalità della sua venuta in essere esso infatti viola il principio di buona fede, vari principi generali del diritto di contratti, la sovranità degli Stati, il principio di

²¹⁹ Cfr. ZUPI (a cura di), *Debito estero e cooperazione allo sviluppo, il rapporto sulla situazione dei paesi poveri*, CeSPi, 2004, p. 1 ss.

²²⁰ *Ibidem.*

autodeterminazione dei popoli, il diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente.²²¹

Il tema è stato elaborato con varie modalità e varie occasioni nell'ambito dei Paesi indebitati, dando vita al fenomeno della cosiddetta *auditoría*, processo di indagine e raccolta di informazioni volto a chiarire le radici profonde dei processi di indebitamento e la destinazione effettiva delle risorse in tal modo reperite.²²²

Inoltre, i Paesi del Sud cominciano a muoversi concretamente per dar vita a una banca alternativa alle attuali istituzioni finanziarie internazionali,²²³ che abbia come obiettivo la rottura della dipendenza di tali Paesi dal mercato finanziario internazionale, la canalizzazione della propria capacità di risparmio, arrestare la fuga dei capitali e appoggiare l'assegnazione delle risorse a priorità che risultino funzionali a uno sviluppo economico e sociale indipendente.²²⁴ Appare inoltre necessario che tale banca si mostri radicalmente differente da esse quanto ai punti seguenti: a) fonti della capitalizzazione e meccanismi per la raccolta del risparmio; b) integrazione e gestione operativa ed egualitaria da parte degli Stati membri; c) priorità e condizioni per la concessione di crediti e garanzie; d) trasparenza e controllo sociale e democratico della gestione.

Vanno inoltre citate le proposte relative a una nuova fiscalità internazionale, promosse da varie organizzazioni non-

²²¹ Cfr. MARCELLI, *Il debito estero dei paesi in via di sviluppo nel diritto internazionale*, cit..

²²² Vedi *Menons l'enquête sur la dette! Manuel pour les audits de la dette du Tiers Monde*, Genève, 2006.

²²³ Una proposta in questo senso è stata avanzata dalla Repubblica bolivariana del Venezuela. Il 21 febbraio 2007 Argentina e Venezuela hanno sottoscritto al riguardo un Memorandum di intesa. Nella conferenza stampa che ha annunciato l'evento il presidente argentino Kirchner ha affermato fra l'altro che la nuova importante iniziativa nasce "con características y filosofías diferentes a la de sedes bancarias internacionales que también han nacido con el objeto de promover inversión y que al paso de los años se han convertido, según él, "en un verdadero castigo para los pueblos". Cfr. www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=83747&lee=3.

²²⁴ Cfr. la Dichiarazione finale del primo Simposio internazionale sul debito estero, l'*auditoría* popolare e le alternative di risparmio ed investimento per i popoli dell'America Latina e dei Caraibi, svoltosi a Caracas dal 22 al 24 settembre 2006.

governative e coalizioni di movimenti social, quali ad esempio il *Tax Justice Network*, che si autodefinisce come una “non-aligned coalition of researchers and activists with a shared concern about the harmful impacts of tax avoidance, tax competition and tax havens”,²²⁵ il cui scopo è appunto quello di attenuare l’impatto negativo della globalizzazione sul potere impositivo degli organismi pubblici.²²⁶

La tematica dell’equità fiscale da imporre a livello globale ha trovato peraltro un riscontro, sia pure per ora ancora limitato, a livello intergovernativo. Va ricordata da tale punto di vista l’esistenza del *Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development*, di cui è entrato a far parte di recente anche il governo italiano e che elabora varie proposte, fra le quali quella di un contributo di solidarietà da riscuotere sui biglietti aerei ed altre, forse più significative, come la tassa ambientale sulle emissioni di ossido di carbonio o quelle che vanno nella direzione di una vera e propria *Tobin Tax* da imporre sulle transazioni finanziarie internazionali.²²⁷

22. Commercio

Quella del libero scambio è senza dubbio una delle bandiere ideologiche fondamentali delle forze economiche dominanti, ma un’analisi più accurata dimostra il carattere in

²²⁵ Cfr. *www.taxjustice.net*.

²²⁶ In questo senso la Dichiarazione adottata dalla coalizione in questione si propone in sostanza i seguenti scopi: “to eliminate cross-border tax evasion and limit the scope for tax avoidance, so that large corporations and wealthy individuals pay tax in line with their ability to do so; increase citizens' influence in the democratic control of taxation, and restrict the power of capital to dictate tax policy solely in its own interest; restore similar tax treatment of different forms of income, and reverse the shifting of the tax burden onto ordinary citizens; remove the tax and secrecy incentives that encourage the outward flow of investment capital from countries most in need of economic development; prevent the further privatisation and degradation of public services”.

²²⁷ Cfr. MICHALOS, *Un'imposta giusta: la Tobin Tax. Tassare le operazioni finanziarie per costruire una finanza etica*, Torino, 1997.

buona parte mitico di tale parola d'ordine,²²⁸ nonostante gli avanzamenti registrati nell'ultimo periodo, soprattutto con la conclusione dell'Uruguay Round e la creazione dell'OMC, ma i risultati fin qui conseguiti non possono essere certo definiti soddisfacenti.²²⁹

Uno snodo fondamentale è costituito dalle barriere protezionistiche opposte dai paesi ricchi alla penetrazione dei prodotti provenienti da quelli poveri. Il principio della libertà di commercio, che è una delle bandiere ideologiche principali del processo di globalizzazione neoliberista, viene quindi applicato in modo molto parziale, imperfetto e tendenzioso, contraddicendo slogan che hanno goduto di una certa fortuna quali "trade not aid", il cui intento era appunto quello di sottolineare l'importanza di un effettivo accesso ai mercati internazionali da parte dei prodotti originari dei Paesi cosiddetti in via di sviluppo.

Occorre del resto porre, in questo stesso ambito, il problema della necessaria protezione delle produzioni originarie del Sud contro la "concorrenza sleale" delle economie del Nord e in particolare delle imprese transnazionali. E' noto come tutte le economie attualmente più sviluppate, con l'eccezione forse di quella britannica, dagli Stati Uniti alla Germania ai Paesi industrializzati dell'Oriente asiatico, quali prima il Giappone, e poi la Corea del Sud, ed altri, abbiano potuto giovare di un periodo di protezione doganale dei propri mercati al fine di sviluppare in modo adeguato il proprio sistema industriale.

In questo senso va rilevato come il funzionamento di principi apparentemente obiettivi come quelli di non-discriminazione, nelle due accezioni del trattamento della nazione più favorita e del trattamento nazionale, nonché l'abbattimento progressivo dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative agli scambi, che risultano finalizzati all'espansione del commercio internazionale, possano risultare di fatto sfavorevole ai Paesi meno dotati di strutture produttive e commerciali adeguate, assoggettandone i mercati alla penetrazione di quelli più attrezzati.

²²⁸ "We are nowhere near global free trade, but we may be moving a little closet and this is at present ideologically dominant", MANN, *Has Globalization Ended*, cit., p. 140.

²²⁹ Per una visione critica cfr. *Tutte le bugie del libero commercio. Perché la WTO è contro lo sviluppo*, Milano, 2005.

La situazione di squilibrio esistente fra Nord e Sud è stata del resto presa in considerazione, in linea di principio, nell'ambito dei vari trattati che si sono succeduti sulle questioni del libero commercio, a partire dal primo GATT. Il tema è venuto acquisendo importanza con l'entrata in scena dei nuovi Paesi indipendenti scaturiti dal processo di decolonizzazione e, fin dagli anni Cinquanta, e, più nello specifico, per effetto delle "concrete e deludenti esperienze che i Paesi in via di sviluppo potevano già a quell'epoca ricavare dal modo di operare del GATT".²³⁰ Lo sforzo teso a introdurre nelle disposizioni di quest'ultimo un qualche principio più favorevole all'esigenza dei Paesi in questione ha ricevuto nuovo slancio con l'istituzione dell'UNCTAD, avvenuta nel 1964 come organo permanente, ma ha ricevuto un riscontro normativo invero assai magro,²³¹ continuando a costituire uno degli elementi più caldi del contenzioso Nord-Sud. In particolare, la questione del rapporto fra commercio e sviluppo è stata al centro del più recente ciclo di negoziati iniziato a Doha nel 2001,²³² determinandone in buona misura la crisi e l'attuale *impasse*.

Vero è che lo stesso Trattato GATT contiene, negli artt. XXXVI-XXXVIII, introdotti nel novembre 1964 durante i lavori del *Kennedy Round*, una serie di eccezioni applicabili ai Paesi di sviluppo, quali soprattutto l'esonero dal principio della nazione più favorita, quello dall'obbligo della reciprocità nei rapporti con i Paesi industrializzati, il permesso di adottare misure speciali quali innalzamento dei dazi tariffari e restrizioni delle importazioni.²³³ Tuttavia l'applicazione concreta di questo regime speciale, soggetta come è alle periodiche negoziazioni il cui esito è determinato dai rapporti di forza economici e commerciali, lascia fortemente a desiderare.

Uno dei settori più cruciali, in questo ambito, è quello dell'agricoltura, che vede una contrapposizione frontale fra Paesi ricchi (Stati Uniti e Unione europea in prima fila) da un lato, e

²³⁰ PICONE, LIGUSTRO, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, cit., p. 450.

²³¹ Per un quadro storico cfr. PICONE, LIGUSTRO, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, cit., p. 454 ss.

²³² Cfr. LUFF, *Le droit de l'organisation mondiale du commerce*, Paris-Bruxelles, 2001, p. 1146.

²³³ PAECH, STUBY, *Völkerrecht und Machtpolitik*, cit., p. 726; LUFF, *Le droit de l'organisation mondiale du commerce*, cit., p. 1145 ss.

Paesi in via di sviluppo dall'altro. Il tema più acuto, in tale contesto, è costituito dalle sostanziose sovvenzioni elargite dai Paesi ricchi alle proprie agricolture, il cui ammontare viene stimato in 250 miliardi di dollari su un totale di 300 miliardi a livello mondiale.²³⁴

Un altro problema che si pone in questo ambito è quello della cosiddetta clausola sociale e ambientale. Se cioè, e in quali limiti e a quali condizioni, possano essere discriminate le merci prodotte in violazione di norme internazionali relative alla protezione dei diritti umani e dell'ambiente. E' significativo che manchino, nel Trattato GATT, disposizioni specificamente dedicate a questo tema, a parte la lett. e dell'art. XX, che riguarda i prodotti fabbricati all'interno degli stabilimenti carcerari.²³⁵ Occorre tuttavia porsi il problema dell'efficacia di politiche sanzionatorie di mero sbarramento doganale, che senz'altro si rivelerebbero meno facilmente praticabili di quelle di promozione positiva dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici nelle situazioni di ipersfruttamento, mediante l'applicazione delle normative stabilite dall'Organizzazione internazionale del lavoro e adeguate forme di controllo dal basso.²³⁶ Va quindi sottolineata, anche a questo proposito, l'importanza dei movimenti sociali e in particolar modo, in questo caso, delle organizzazioni sindacali diffuse ed effettivamente rappresentative della base operaia, della sua volontà e delle sue istanze. In altri termini la globalizzazione dei diritti e l'omogeneizzazione delle condizioni lavorative, pur rappresentando un cammino senza dubbio ancora lungo e impervio, potranno alla lunga aver ragione del cosiddetto *dumping* sociale, che pare invece difficilmente contrastabile mediante la chiusura dei mercati ai prodotti provenienti dai Paesi meno avanzati.

Collegato a tale problema è la connessione, spesso data troppo per scontata fra estensione del commercio e crescita

234

Cfr. www.economista.cubaweb.cu/2006/nro284/284_907.html. Per un quadro delle varie posizioni assunte dagli attori in campo: Stati Uniti, PVS, Unione europea, Giappone, ecc., cfr. PICONE, LIGUSTRO, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, cit., pp. 149-159.

²³⁵ LUFF, *Le droit*, cit., p. 1115 ss.

²³⁶ Cfr. al riguardo MARCELLI, "La 'clausola sociale, strumento protezionistico o garanzia dei diritti?", in *Sistema Previdenza*, 1998, pp. 3-15. Robert,.

dell'occupazione, che è stata recentemente messa in discussione dal primo rapporto congiunto fra OMC e OIL. Tale studio, pubblicato il 19 febbraio del 2007, premettendo che appare impossibile trarre conclusioni di ordine generale sul rapporto tra commercio ed occupazione, registra un dissenso sulla questione delle scelte redistributive, sottolineando peraltro che cruciali si rivelano le politiche nazionali nei vari settori, in particolare in quelli dell'educazione e della lotta alla povertà. In ultima analisi, lo studio si sofferma sulla necessità di approfondire la ricerca in materia, in modo tale da accrescere la coerenza e la efficacia delle politiche.²³⁷

Altro problema ancora è quello della disponibilità, senza pagare esose *royalties*, di determinati beni, come i farmaci anti-AIDS, che risultano indispensabili per garantire non solo lo sviluppo ma la stessa sopravvivenza di determinate popolazioni.²³⁸

23. Conoscenza

Altro problema fondamentale, direttamente connesso alla questione appena evocata, è quello della conoscenza. Occorre al riguardo tener presente l'affermazione di Boaventura de Sousa Santos, secondo la quale "non vi è giustizia sociale globale senza una giustizia cognitiva globale".²³⁹ Ciò evoca una problematica estremamente ampia, che riguarda la produzione della conoscenza, l'accesso alla medesima e il suo utilizzo.

La questione presenta anche rilevanti implicazioni di carattere economico per effetto degli istituti di proprietà intellettuale in senso lato (diritti d'autore, brevetti, modelli industriali ecc.) e dei relativi accordi, specie di quelli stipulati in sede di Organizzazione mondiale del commercio. Viene in considerazione, al riguardo, soprattutto l'Accordo cosiddetto TRIPS (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*).

²³⁷ Cfr. www.wto.org/english/res_e/booksp_e/ilo_e.pdf.

²³⁸ Sul problema dell'accesso ai medicinali cfr. LUFF, *Le droit*, cit., p. 1099 ss.

²³⁹ Il *Forum sociale mondiale*, cit., p. 18.

L'inclusione delle questioni relative alla proprietà intellettuale nella piattaforma normativa dell'OMC va valutata alla luce dell'assunto che "nell'ambito dei moderni processi produttivi le idee e le conoscenze rappresentano una parte sempre più importante del valore dei beni",²⁴⁰ come pure del fatto "che la tutela internazionale della proprietà intellettuale si è andata sviluppando di pari passo con la mondializzazione dell'economia".²⁴¹ La questione assume quindi un rilievo strategico ed è oggetto anch'essa di una sostanziale divergenza di vedute, aspirazioni e proposte fra Nord e Sud. In tale ambito va registrato, al momento, il prevalere, sia pure con alcuni temperamenti, dell'atteggiamento neoliberista favorevole si badi bene, in questo caso, non già alla libera circolazione, in questo caso, dei prodotti dell'ingegno umano, ma bensì al pagamento delle *royalties* ai soggetti economicamente più forti che sono detentori dei diritti di sfruttamento di tali prodotti sotto forma di brevetti, diritti d'autore o altro.²⁴²

L'Accordo TRIPS, quindi, si propone l'ambizioso obiettivo di contribuire alla promozione dell'innovazione tecnologica e al trasferimento e alla diffusione di tecnologia, al vantaggio mutuo fra coloro che producono e coloro che utilizzano delle conoscenze tecniche, in modo favorevole al benessere sociale ed economico, e a garantire l'equilibrio dei diritti e degli obblighi. In pratica, tuttavia, l'Accordo impone agli Stati membri di rispettare i diritti di proprietà intellettuale, incorporando peraltro una serie di accordi internazionali già vigenti da tempo in materia, quali la Convenzione di Parigi sulla proprietà industriale, così come modificato dall'Atto di Stoccolma del 14 luglio 1967, la Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie ed artistiche, così come modificato dall'Atto di Parigi del 24 luglio 1971 ed altre di minore importanza.²⁴³ Tale Accordo si colloca a

²⁴⁰ PICONE, LIGUSTRO, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, cit., p. 397.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² Per dirla con Picone e Ligustro, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, cit., p. 402, "l'Accordo...recepisc[e] quasi tutti gli obiettivi negoziali degli Stati industrializzati e, pertanto, riflett[e], per larga parte, i suoi valori e interessi di tali Stati".

²⁴³ Si tratta della Convenzione di Roma sulla protezione degli artisti, interpreti ed esecutori, dei produttori di fonogrammi e degli organismi di diffusione, adottata il 26 ottobre 1961 e del Trattato di

pieno nello spirito e nel sistema degli Accordi OMC nel loro complesso, non costituendo nemmeno, secondo alcune posizioni dottrinali,²⁴⁴ una *lex specialis* competente in via esclusiva per le questioni relative alla protezione della proprietà intellettuale. Pertanto le sue disposizioni riguardano l'applicazione del principio della nazione più favorita e di quello del trattamento nazionale, nonché puntano a introdurre una certa omogeneizzazione delle procedure di concessione dei diritti di proprietà intellettuale.²⁴⁵ Anche qui, tuttavia, l'uguaglianza delle posizioni formali si scontra con la realtà della disparità dei livelli di sviluppo, con implicazioni se possibile ancora più drammatiche che per il commercio in generale.

Non è in gioco in questo caso, in effetti, solo la possibilità dei Paesi in via di sviluppo di introdurre innovazioni all'interno del proprio sistema produttivo, ma anche quella di soddisfare i diritti più elementari delle proprie popolazioni, come è di palmare evidenza nel caso della brevettazione dei prodotti delle aziende farmaceutiche che vorrebbero riscuotere somme ingenti a titolo di *royalties*.²⁴⁶ Viene in considerazione al riguardo l'art. 31 dell'Accordo TRIPS, che prevede in astratto la possibilità di un uso non autorizzato dei brevetti, ma appone una serie di condizioni, fra le quali quella che tale uso deve essere destinato in modo prevalente al mercato interno dello Stato che se ne fa promotore.

In altri casi sono componenti della società civile degli stessi Paesi a reclamare il pagamento dei diritti per la proprietà intellettuale di loro spettanza, in genere non riconosciuta o riconosciuta in modo insufficiente dai sistemi giuridici dei Paesi avanzati e da quello internazionale. È stato affermato in modo convincente, al riguardo, che “les collectivités locales peuvent aspirer légitimement à partager les bénéfices des inventions qui

Washington sulla proprietà intellettuale in materia di circuiti integrati, adottato il 26 maggio 1989.

²⁴⁴ Cfr. LUFF, *Le droit*, cit., p. 685 s.

²⁴⁵ Per un quadro dettagliato del contenuto dell'Accordo TRIPS cfr. PICONE, LIGUSTRO, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, cit., p. 403-442.

²⁴⁶ Vedi ad esempio il caso *India c. Novartis* per la produzione del farmaco antitumorale Glivec, attualmente pendente presso l'Alta Corte di Chennai, cfr. FORTI, “Novartis contro l'India, questione di brevetti”, ne *il manifesto* del 31 gennaio 2007. Advanced Market Commitments.

seraient fondées sur leurs connaissances traditionnelles”,²⁴⁷ anche sulla base della lett. j dell’art. 8 della Convenzione di Rio sulla diversità biologica, che stabilisce l’obbligo delle Parti contraenti, in conformità alla propria legislazione, di “respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote their wider application with the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices and encourage the equitable sharing of the benefits arising from the utilization of such knowledge, innovations and practices”. La questione non risulta peraltro trattata dall’Accordo TRIP.

Analogamente, sono a volte gli stessi governi a negare l’accesso a determinate fonti di conoscenza in loro possesso, dato che ne temono uno sfruttamento a beneficio delle sole multinazionali farmaceutiche e dei Paesi ricchi in genere, come è avvenuto di recente da parte del governo indonesiano per i *virus* dell’influenza agraria.²⁴⁸

Si tratta di situazioni che hanno in comune le distorsioni generate da un’ottica che privilegia il profitto alla cooperazione effettiva. Anche in questo caso un notevole giovamento può essere tratto dall’applicazione della categoria del patrimonio comune dell’umanità, in questo caso alla conoscenza scientifica e alle sue fonti. Il che ovviamente richiede modalità concordate per l’accesso e l’elaborazione delle informazioni desumibili e il loro utilizzo nell’interesse generale.

Un’importante Dichiarazione, relativa al genoma umano e ai diritti umani, è stata adottata in questo senso dalla Conferenza generale dell’UNESCO: tale Dichiarazione contiene l’affermazione che il genoma umano costituisce patrimonio dell’umanità, in senso simbolico,²⁴⁹ e stabilisce i diritti delle persone coinvolte nelle attività di ricerca, nonché le modalità attraverso le quali deve avvenire la stessa, ponendo particolare enfasi sui principi di solidarietà e cooperazione internazionale,²⁵⁰ il che pone le basi per un’attuazione effettiva del principio del

²⁴⁷ LUFF, *Le droit*, cit., p. 1139.

²⁴⁸ Cfr. *il manifesto* del 22 febbraio 2007.

²⁴⁹ Art. 1: “

²⁵⁰ Vedi soprattutto l’art. 18: “

beneficio comune. I due principi del beneficio comune e della cooperazione internazionale sono quindi fra loro strettamente collegati.²⁵¹

Il problema della protezione della proprietà intellettuale pone più in generale problematiche estremamente ampie e complesse. Occorre, a tale proposito, fare i conti con una posizione che comincia a diffondersi nell'ambito della comunità scientifica, specie nel campo della produzione del *software*, che ritiene che la proprietà intellettuale, quantomeno nella sua disciplina giuridica attuale, costituisca un forte ostacolo alla diffusione della conoscenza.²⁵² Si pone parallelamente la tematica della giusta retribuzione dei produttori di conoscenza, che deve avvenire senza pregiudicare l'accesso alla stessa, che costituisce a ben vedere la base ineludibile di ogni progresso in materia. La questione in ultima analisi appare quella di una più equa distribuzione benefici dei benefici derivanti dallo sfruttamento della conoscenza.

24. Equilibri istituzionali complessivi.

Altre implicazioni di carattere generale delle attività di cooperazione allo sviluppo concernono gli equilibri istituzionali complessivi che si registrano all'interno del complesso sistema delle Nazioni Unite. Abbiamo assistito negli ultimi anni, da tale punto di vista, al consolidarsi di una tendenza che tende ad attribuire peso e rilievo preminente ad organizzazioni come l'OMC, da una parte, e la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale (istituzioni c.d. di Bretton Woods, dall'altra), in quanto istituzioni destinate a gestire in prima persona la globalizzazione dell'economia.

Si è quindi sviluppato un sistema in certo senso collaterale a quello dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la cui finalità ispiratrice non è già il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, da ottenere attraverso la soddisfazione dei diritti

²⁵¹ Sul principio di cooperazione in materia di ricerca scientifica e tecnologica, cfr. Marcelli, *Il regime internazionale della ricerca scientifica, tecnologica e spaziale*, Roma, 1996, pp. 83-138.

²⁵² BOLDRIN, LEVINE, *Against Intellectual Monopoly*, nuova versione 2005, naturalmente disponibile on-line, www.dklevine.com/general/intellectual/against.htm

umani, fra i quali quello all'autodeterminazione, ma bensì il rispetto delle cosiddette libertà di mercato. Nella teoria liberista le due finalità appena enunciate dovrebbero venire a coincidere ma in pratica esse non solo tendono a divergere ma entrano fra loro nettamente in contraddizione.

Da più parti si è in effetti osservato come le istituzioni di Bretton Woods, le quali differiscono, come si è osservato, dalle altre per i meccanismi decisionali che non sono riconducibili al principio "uno Stato un voto", ma riproducono invece il modulo organizzativo delle società per azioni, privilegiando gli Stati più ricchi, tendano a divergere dalle altre organizzazioni internazionali nell'assunzione degli obiettivi e nel loro concreto perseguimento.

Quanto all'OMC, tale organizzazione assume la liberalizzazione del commercio, come abbiamo visto, come suo fine supremo, non prendendo in considerazione la questione della tutela dei diritti umani e quella della salvaguardia ambientale, se non in modo del tutto marginale e subalterno.²⁵³

In questo quadro è stata viceversa indebolita la funzione di altre organizzazioni direttamente competenti al soddisfacimento di bisogni e diritti fondamentali in materia di alimentazione (FAO), istruzione e cultura (UNESCO), salute e sanità (OMS), lavoro (OIL), ecc., unitamente a quella degli strumenti con i quali gli Stati sovrani che operano in modo convergente con tali organizzazioni, in particolare mediante le politiche di aggiustamento strutturale che hanno fortemente debilitato le capacità di intervento degli stessi Stati in settori di fondamentale importanza quali appunto quelli interessati dall'attività delle agenzie menzionate ed altri ancora. Non vi è dubbio che tale tendenza possa risultare in contrasto con la finalità della cooperazione allo sviluppo, specie se non si realizzi, come di fatto avviene ed è dimostrato dalla realtà, il postulato ideologico dei fautori del liberismo che fa coincidere l'allargamento dei mercati con l'incremento del benessere.

Va quindi rafforzata l'architettura istituzionale internazionale delle Nazioni Unite riconducendo anche le

²⁵³ Cfr. DE WAART, "Quality of Life at the Mercy of WTO Panels; GATT's Article XX an Empty Shell?", in WEISS, DENTERS, DE WAART (eds.), *International Economic Law with a Human Face*, The Hague-Dordrecht-London, 1998, pp. 109-131.

organizzazioni di tipo commerciale e finanziario alla logica complessiva segnata dalla prevalenza dei diritti umani. Si pone più in generale la necessità di una sostanziale riconversione delle organizzazioni dell'ordine economico liberista internazionale, quali appunto l'OMC da un lato, e FMI e Banca mondiale dall'altro, alla logica complessiva dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e ai suoi obiettivi fondamentali.²⁵⁴

Un altro punto critico che va sottolineato in questa sede introduttiva è poi quello del rapporto tra Stati ed organizzazioni internazionali. I primi sono naturalmente restii a concedere i propri poteri alle organizzazioni internazionali, attribuendo loro le competenze necessarie al governo dell'economia globale.²⁵⁵ Si tratta di un punto di particolare importanza che sottolinea l'esigenza di un mutamento qualitativo nell'azione e nella struttura stessa degli Stati per dar vita a un vero e proprio governo mondiale.

Il punto si inserisce a pieno nella problematica relativa alla necessaria chiusura del *gap* fra la proclamata centralità delle Nazioni Unite da un lato e la sua scarsa legittimazione (e si dovrebbe aggiungere sempre minore credibilità) e la sua incapacità di ottenere l'osservanza del diritto internazionale dall'altro.²⁵⁶ Si conferma quindi, anche da questo punto di vista, il nesso fra pace, sviluppo, rispetto dei diritti umani e osservanza della legalità internazionale.

Come accennato, un ruolo importante nel rilancio delle Nazioni Unite viene svolto dal Movimento dei Paesi non-allineati, i quali, nella citata Dichiarazione adottata all'Qavana il 16 settembre del 2006, hanno riaffermato il loro legame con gli ideali, principi e propositi fondativi del Movimento e con i principi e propositi consacrati nella Carta.²⁵⁷

25. Quale sviluppo?

²⁵⁴ Vedi BARNACLE, "Promoting Labour Rights in International Financial Institutions and Trade Regimes", in *Saskatchewan Law Review*, 2004, pp. 609-636.

²⁵⁵ KAPSTEIN, *Governare l'economia globale*, Trieste, 1999, p. 30.

²⁵⁶ Così GIEGERICH, "'A Fork in the Road' – Constitutional Challenges, Chances and Lacunae of UN Reform", in *German Yearbook of International Law*, 2005, p. 31.

²⁵⁷ Cfr. www.cubanoal.cu/Docadoptados/principios.htm.

Data l'esistenza di tutte queste implicazioni di carattere generale, quindi, quello della cooperazione allo sviluppo si configura come aspetto centrale del diritto internazionale contemporaneo, va ad incidere su concetti basilari di tale diritto e si riflette significativamente in vari complessi normativi attinenti a questioni fondamentali.

L'idea stessa di sviluppo è d'altronde contestata da parte di alcuni studiosi, anche sulla base degli scarsi risultati raggiunti sul campo, oltre che dalla necessità di tener conto di talune compatibilità ambientali che impedirebbero comunque la disseminazione indiscriminata del modello di sviluppo occidentale in tutto il mondo.

E' stata peraltro rilevata l'esistenza di differenti idee di sviluppo, da quella, fatta propria ad esempio dalle istituzioni finanziarie internazionali, che preconizza una maggiore integrazione all'interno della divisione internazionale del lavoro data, a quella che viceversa ritiene necessario uno sviluppo autocentrato dei Paesi più poveri fino allo sganciamento dal mercato mondiale dominato dai Paesi ricchi.²⁵⁸

Vero è che si tratta di due posizioni estreme, nello spazio fra le quali si apre la possibilità di una serie di soluzioni intermedie. Bisogna peraltro preliminarmente intendersi sui termini adoperati.

E' importante anzitutto mettere in luce come non si tratta assolutamente di un processo unidirezionale, di donazione dei Paesi ricchi ai Paesi poveri per motivazioni esclusivamente umanitarie ed etiche, ma piuttosto di disciplinare uno sforzo comune volto al conseguimento di obiettivi di interesse generale.

Il termine cosviluppo evidenzia, in questo senso, che si tratta di un rapporto dialogico e dialettico, che vede la possibilità di *inputs* anche in senso inverso e l'esistenza di un *feedback* che consente di aggiustare e definire progressivamente gli obiettivi in conformità alle effettive esigenze delle popolazioni.

Dal primo punto di vista va sottolineato come molti problemi siano, in fondo, comuni a tutti i Paesi, a prescindere dal reddito o della ricchezza rispettiva.

²⁵⁸ Cfr. BENNOUNA, "Droit international et développement", in BEDJAOUI (ed.), *Droit international. Bilan et perspectives*, 2 Paris, 1991, p. 664.

Molto importanza va attribuita, inoltre, all'esistenza di un controllo democratico sullo sviluppo e sugli aiuti che vengono concessi, sia nei Paesi di provenienza che in quelli di destinazione. Un'idea forza che è emersa in questo quadro è quella di cooperazione decentrata, basata su rapporti paritari tra organismi decentrati appartenenti a Stati ricchi e a Stati poveri, per la realizzazione di progetti di interesse comune.

Progettare ed attuare lo sviluppo significa, per altri versi, garantire livelli di vita equivalenti, in termini di diritti individuali e collettivi, a tutti gli abitanti del pianeta e rappresenta quindi un contributo imprescindibile ad un'effettiva mondializzazione.

In questo quadro le organizzazioni internazionali si sono poste la priorità della lotta contro la povertà. E' importante constatare come tale fenomeno interessi oggi anche società ricche, come gli Stati Uniti o l'Italia. E' essenziale tuttavia intendersi sulla definizione del fenomeno. Secondo taluni, infatti, appare più opportuno parlare di miseria, dato che la povertà in sé non costituirebbe una situazione del tutto negativa. Si parla del resto anche di "nuove povertà".²⁵⁹

Per raggiungere questo obiettivo fondamentale non basta, anche se è necessario, trasferire quote di reddito dal centro verso la periferia, ma occorre anche modificare i meccanismi che hanno finora regolamentato la crescita dell'economia mondiale.

Occorre tuttavia anche incrementare la percentuale del reddito dei Paesi ricchi che viene destinata all'aiuto pubblico allo sviluppo. Da questo punto di vista, però, bisogna constatare che si è ancora lontani dall'obiettivo dello 0,7% del PIL stabilito nel 1975, obiettivo conseguito da pochissimi Paesi. Se tale obiettivo fosse stato raggiunto, i Paesi in via di sviluppo avrebbero ricevuto, nel 2000, il triplo dei contributi che effettivamente sono loro pervenuti. La differenza tra l'obiettivo dello 0,7% e quello effettivamente ricevuto equivale a circa sei volte la spesa sanitaria ed educativa globale dei Paesi meno sviluppati e, pressappoco, al loro debito globale.²⁶⁰

Per non parlare di altri meccanismi, come l'esazione di ingenti interessi sul debito estero, che determinano nei fatti un effetto contrario al principio di cooperazione, producendo un

²⁵⁹ *Rivista del volontariato*, 9/10, sett.-ott. 2002.

²⁶⁰ SOCIAL WATCH, *Povertà e ricchezza nel mondo: com'è ripartita la torta*.

enorme trasferimento di ricchezze da Sud a Nord e, nei fatti, il deposito presso banche compiacenti dei profitti spesso illegalmente lucrati da classi dirigenti dei Paesi in via di sviluppo spesso prive di legittimità.²⁶¹

L'inclusione dell'oltre miliardo e mezzo di persone che vivono sotto il livello di povertà nell'economia mondiale appare una delle principali sfide del Terzo Millennio.²⁶² Ma si tratta di una sfida che sarà difficile vincere, a meno che non cambi radicalmente l'atteggiamento dei Paesi più ricchi, se è vero che attualmente la media dell'aiuto allo sviluppo dei 24 Stati che sono membri del Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OECD si aggira attorno allo 0,2%.²⁶³

Così pure risultano impossibili da vincere le altre sfide che la comunità internazionale si è posta con il Vertice del Millennio del 2005 e che riguardano settori essenziali come l'alfabetizzazione, l'uguaglianza di genere, la salute. Per non parlare delle problematiche ambientali, che sono sempre più acute, e del tendenziale esaurimento delle risorse.

Solo un deciso cambiamento di rotta potrebbe quindi mettere l'umanità sulla strada giusta. Per arrivare a tale cambiamento occorre saper combinare prospettive di lungo termine corrette e progetti concreti. In altre parole, il dialogo orizzontale che va più che mai incentivato e promosso deve mirare da un lato a influire in modo determinante sulle grandi scelte e dall'altro a dare piccoli, ma significativi e molteplici, contributi alla soluzione dei problemi. Da entrambi i punti di vista un ruolo indispensabile può essere giocato dalle autonomie territoriali, tendenzialmente sempre più investite, in modo solo apparentemente paradossale, di responsabilità globali.

G. Il diritto internazionale dello sviluppo

26. Dialettica Nord-Sud e diritto internazionale

²⁶¹ MARCELLI, *Il debito estero*, cit.

²⁶² MARCHISIO, "Presentazione" a MARCELLI, COPACCHIOLI, VECCHI, *Regioni, solidarietà internazionale, cooperazione allo sviluppo*., *Prospettive per il Lazio*, Roma, 2000, p. 5.

²⁶³ *Ibidem*.

Scopo delle politiche di cooperazione allo sviluppo è quello di superare le rilevate disparità, dando completa attuazione a importanti principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite e che sono oggi alla base del diritto internazionale: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, la tutela e l'attuazione dei diritti umani, la realizzazione della coesistenza pacifica e della cooperazione tra gli Stati.

Bisogna tuttavia avvertire fin da subito che, al di là di queste formulazioni generali su cui si può riscontrare l'unanimità degli Stati, la discussione delle problematiche concrete ad esse immediate collegate fa emergere profonde ed apparentemente insanabili divergenze, collegate precisamente alla difesa dei rispettivi interessi da parte dei vari schieramenti.

Mohammed Bennouna ha evidenziato come “tels de pavillons recouvrant différentes marchandises, le droit international et le développement alimentent les discours étatiques, tout en recevant des connotations différentes sinon opposées”.²⁶⁴ Bennouna fa l'esempio del dibattito acceso che si è svolto in seno alla Commissione sulle società transnazionali relativamente alla questione della possibilità di fare o meno riferimento al diritto internazionale. In tal sede, infatti, alcuni esponenti dei Paesi industrializzati sostenevano l'inesistenza di principi o norme di diritto internazionale consuetudinario relativi al trattamento delle società in questione o a quello degli investimenti. Tale atteggiamento riflette evidentemente l'interesse degli Stati più ricchi a lasciare le cose come stanno o a rinviarne la disciplina ai meri rapporti di forza economica, negando l'esistenza di una disciplina giuridica che risulti applicabile a tali rapporti. Ma gli esempi potrebbero moltiplicarsi.

L'indeterminatezza dei contenuti riguarda del resto anche più in generale il settore enorme del diritto internazionale dell'economia,²⁶⁵ nel quale, per buona parte, si collocano del resto

²⁶⁴ BENNOUNA, *Droit international et développement*, cit., p. 663 s.

²⁶⁵ Veniva rilevato già alcuni anni or sono come “lo studio dei principi e delle norme giuridiche internazionali generali che regolano le relazioni degli Stati nel campo del ‘diritto internazionale dell'economia’ si trova in uno stadio di elaborazione assai lacunoso e frammentario”, sottolineando come ciò dipendesse “in parte dalle incertezze che ancora si incontrano nel definire l'ambito dell'indicata disciplina”, ma anche e forse soprattutto “dalle difficoltà di ordine teorico che si manifestano

le tematiche relative alla cooperazione allo sviluppo e più in generale al rapporto Nord-Sud. Va detto che in tale settore si pongono con maggiore forza ed evidenza le questioni relative alla natura di fatto gerarchica del sistema internazionale,²⁶⁶ come pure quelle delle nuove soggettività, sempre di fatto, emergenti dai rapporti economici, quali soprattutto quelle delle transnazionali, delle banche e in genere delle entità che svolgono un ruolo di crescente importanza all'interno di tali rapporti.²⁶⁷

Per tale complesso di motivi risulta acuita, in tale ambito, la rivelata contraddizione tra strutture reali ed ipotesi normative volte ad orientarne la conformazione e a influire sul funzionamento dei relativi meccanismi.

ogni qualvolta si tenti di ricostruire adeguatamente le caratteristiche di fondo, sul piano strutturale e normativo, dello stesso ordinamento internazionale”, PICONE, “Diritto internazionale dell'economia e costituzione economica dell'ordinamento internazionale”, in PICONE, SACERDOTI (a cura di), *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 31.

²⁶⁶ E' di KÉBADJIAN, *L'économie mondiale*, cit., l'osservazione secondo la quale “l'économie mondiale n'est donc [per effetto dell'esistenza e dell'azione di multinazionali che fanno capo a determinati Stati e ad essi soltanto] pas constituée par la *juxtaposition* de puissances régionales; elle est faite de la *superposition* de puissances mondiales. On doit donc définir un acteur de l'économie mondiale comme un agent économique dont le rayon d'action peut-être mondial, c'est-à-dire susceptible de maîtriser toutes les variables de commande dispersées à l'échelle planétaire. Il n'existe de ce point de vue que trois puissances authentiquement mondiales: les Etats-Unis, le Japon et l'Europe (l'Allemagne) » (corsivi originali). Tale presa di posizione appare per certi aspetti peraltro datata, specie nel sottovalutare l'impatto delle potenze emergenti (Cina, e in minor misura India), nella misura in cui esse fra l'altro si sono dotate e continuano a dotarsi di proprie multinazionali operanti nel mercato globalizzato.

²⁶⁷ Non è quindi casuale che, già anni or sono, si ponesse l'alternativa fra due impostazioni principali della disciplina diritto internazionale dell'economia, la prima delle quali assume ad oggetto della medesima, almeno tendenzialmente, tutti i ‘rapporti giuridici’ relativi ai flussi internazionali di beni, servizi, capitali e forza lavoro, “quali che siano i soggetti tra cui essi intercorrano (Stati, imprese, singoli individui, ecc.) e attribuisce conseguentemente rilievo, come fonti della materia, a complessi di norme e principi di diversa provenienza formale”, mentre la seconda prende in considerazione solo i rapporti “intercorrenti tra gli Stati e gli altri eventuali soggetti di diritto internazionale”, PICONE, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 33 s.

Evidente l'interesse a sostenere una giuridicizzazione dei rapporti, anche economici, internazionali, non solo da parte dei Paesi del Sud ma di chiunque sia interessato a uno sviluppo pacifico e armonioso del pianeta, cui si accompagna del resto l'adesione, sia pure solo di facciata, dell'insieme degli Stati ai grandi principi. Va quindi accolta, al riguardo, la posizione dottrinale che rifiuta di ammettere, al momento attuale, l'esistenza di tendenze volte a mettere in questione l'universalità del diritto internazionale.²⁶⁸ Non è pertanto che esistano distinti ordinamenti giuridici internazionali, o anche solo tentativi di porli in essere o meglio di mettere in discussione l'unitarietà dell'ordinamento giuridico internazionale in quanto tale salva l'esistenza di ordinamenti parziali di tipo regionale o altro; esiste invece un contrasto di fondo sui contenuti dello stesso.

Un carattere interessante ed originale, rispetto al passato anche recente della comunità internazionale, che può essere rilevato a tale riguardo, è il fatto che non siano solamente più gli Stati e i loro schieramenti a formulare opinioni che concernono l'attuazione o il contenuto stesso di norme di diritto internazionale, ma che sia recentemente entrato in scena il soggetto costituito dai movimenti sociali, che tende a far sentire con forza crescente la propria voce sia su questioni classiche, come il problema del ricorso alla forza,²⁶⁹ sia su questioni nuove, come il tema ambientale.²⁷⁰

²⁶⁸ In questo senso vedi ad esempio MALANCZUK, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*⁷, cit., p. 2.

²⁶⁹ Mi riferisco al grande movimento pacifista che ha invaso, nel febbraio 2003, strade e piazze del mondo per protestare contro l'aggressione nei confronti dell'Iraq che si stava allora delineando e cui il *New York Times* attribuì l'appellativo di seconda potenza mondiale. Tale definizione era purtroppo eccessiva, ma non può certo essere sottovalutata la forza di questo movimento che si caratterizzava fra l'altro nel senso di ribadire il divieto delle guerre di aggressione e del ricorso all'uso della forza che in quegli stessi momenti era affermato dalla stragrande maggioranza della dottrina internazionalista.

²⁷⁰ Si vedano i "trattati" adottati dal *Global Forum* di Rio de Janeiro nel giugno 1992, in habitat.igc.org/treaties. Sembra particolarmente importante, a tale riguardo, il punto 2 della *People's Earth Declaration: A Proactive Agenda for the Future*, che denuncia l'inadeguatezza dell'approccio adottato dagli Stati parallelamente riuniti in seno all'*Earth Summit* e rivendica un ruolo di leadership al movimento: "The urgency of our commitment is heightened by the

Altro problema è poi quello, che lo stesso Bennouna si pone, se quella del diritto allo sviluppo non costituisca in fondo solo un'illusione consolatoria. Non riteniamo che sia così, per almeno tre motivi: a) in primo luogo l'obiettivo dello sviluppo e la cooperazione ad esso finalizzata ha dato luogo alla creazione di apparati, sia normativi che organizzativi, consistenti e complessi;

b) i principi del diritto allo sviluppo costituiscono in ogni caso una guida e un'indicazione di finalità che non può essere disattesa se non con un'interpretazione distorta ed eccessivamente parziale degli stessi. In questo senso essi si confermano strumenti utili ed irrinunciabili per il conseguimento dei predetti obiettivi. In altri termini, occorre considerare che l'esistenza di enunciati testuali normativi, seppur passibili di diverse interpretazioni, tende pur sempre a costituire un ostacolo in buona misura invalicabile alla pressione di quanti vorrebbero privarli di ogni significato e valenza operativa. Si registra, cioè, una certa rigidità del testo normativo, che presenta livelli di precettività incompressibile, nonostante i tentativi di ridurre la portata obbligatoria;

c) ma soprattutto, come già accennato, l'attuazione o meno del progetto contenuto nella Costituzione dell'ordinamento internazionale appare rimessa in concreto al gioco delle forze sociali e politiche in campo. Ma ciò vale, a ben vedere, per ogni progetto giuridico che non voglia limitarsi alla mera riaffermazione della situazione esistente.

In concreto, la portata obbligatoria delle norme va in questo senso stabilita in base all'atteggiamento dei soggetti che a vario titolo sono interessati alla sua applicazione, in primo luogo gli organi giurisdizionali, ma anche quelli amministrativi, politici e anche i soggetti privati di tipo differente che possono intervenire nella sua attuazione.

La concretizzazione del precetto normativo presenta, in una società come quella internazionale, basata sulla coesistenza di

choice of the world's political leaders in the official deliberations of the Earth Summit to neglect many of the most fundamental causes of the accelerating ecological and social devastation of our planet. While they engaged in the fine tuning of an economic system that serves the short term interests of the few at the expense of the many, the leadership for more fundamental change has fallen by default to the organizations and movements of civil society. We accept this challenge".

centri di potere relativamente indipendenti e relativamente sovrani, aspetti del tutto peculiari. Va peraltro considerato, a questo proposito, che la pluralità e relativa indipendenza dei centri di potere statale costituiscono sempre meno ostacoli insormontabili alla penetrazione dei soggetti organizzati a livello transnazionale, si tratti di imprese, di enti locali o di movimenti sociali organizzati. Tale penetrazione risulta peraltro agevolata, come accennato, proprio dai processi di globalizzazione, che portano a una moltiplicazione dei canali di comunicazione fra soggetti individuali e collettivi.

Si rafforzano pertanto gli strumenti di attuazione del diritto e si apre una stagione di possibili avanzamenti sulla strada, che sarà lunga e difficile, della sua realizzazione.

Il ruolo del diritto appare in ultima analisi fondamentale come è stato del resto affermato anche da alcune importanti riunioni internazionali tenutesi negli ultimi anni, dal Vertice del Millennio, la cui Dichiarazione finale ha chiesto il rafforzamento della *rule of law* sia a livello nazionale che internazionale,²⁷¹ al *World Summit* del 2005, che si è espresso in termini analoghi.²⁷² La connessione esistente fra rispetto del diritto a livello nazionale e a livello internazionale è stata sottolineata anche dal Segretario generale delle Nazioni Unite.²⁷³ La *Commission on Human Security* nominata dallo stesso Segretario generale ha dal canto suo sottolineato le importanti connessioni esistenti fra sicurezza, sviluppo e realizzazione dei diritti umani.²⁷⁴

27. Inquadramento giuridico delle attività di cooperazione allo sviluppo

²⁷¹ Paragrafo 9.

²⁷² Paragrafo 134 del *World Summit Outcome*, in cui si riconosce “the need for universal adherence to and implementation of the rule of law at both the national and international levels”,

²⁷³ Vedi il Rapporto “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, UN Doc. A/59/2005, para. 133.

²⁷⁴ Cfr. COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security Now. Protecting and empowering people*, New York 2003.

Veniamo ora ad altre dimensioni del discorso che sono di natura più prettamente giuridica.

Un primo elemento da evidenziare concerne l'intreccio fra diversi ordinamenti giuridici e varie fonti normative. Le attività di cooperazione allo sviluppo, in effetti, sono previste e disciplinate da norme di diritto internazionale, europeo e nazionale. Quanto alle prime, si tratta principalmente, data la relativa novità della materia, principalmente di fonti convenzionali, anche se può notarsi qua e là l'emergere di norme consuetudinarie allo stato nascente. C'è poi una congerie di atti di discutibile natura che spaziano dagli atti cosiddetti di terzo grado, adottati dalle organizzazioni internazionali alla *soft-law* che scaturisce dalle dichiarazioni di principi formulate dalle conferenze internazionali o dalle istanze assembleari delle organizzazioni internazionali. Si pone a tale proposito il problema degli effetti di tali atti, problema sul quale la dottrina ha speso fiumi di inchiostro, senza peraltro arrivare sempre a soluzioni soddisfacenti.

Un altro problema riguarda poi il rapporto, nella materia dello sviluppo, tra norme e diritti. E' innegabile l'esistenza di norme che impongono agli Stati lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo, come pure quella di complessi di norme che organizzano, in seno agli Stati e ad organizzazioni regionali, come l'Unione europea, lo svolgimento di tali attività. Occorre tuttavia chiedersi se, anche a prescindere da tali norme, sia possibile affermare l'esistenza di un vero e proprio diritto soggettivo allo sviluppo. Si tratta di questione sulla quale si registrano forti divergenze in dottrina e che appare in parte collegata a quella della natura della *soft law* cui si è appena fatto riferimento.

La problematica, collegata a quella appena enunciata, della titolarità dei diritti relativi allo sviluppo, introduce poi la questione della distinzione tra diritti collettivi e diritti individuali. Quello dello sviluppo è nato sicuramente come diritto collettivo, proprio degli Stati, che lo hanno rivendicato e ne hanno ottenuto la consacrazione in importanti documenti internazionali. Parallelamente, tuttavia, è stata elaborata la dottrina del diritto allo sviluppo come diritto umano individuale o proprio di collettività non direttamente ed immediatamente identificabili con gli Stati. Queste ultime emergono sotto varia forma: dalla rilevanza propria che le regioni infrastatali o gli Stati membri di

Stati federali tendono ad acquisire sul piano internazionale alle popolazioni indigene a comunità di altro tipo.

Dopo un'originaria proclamazione del diritto allo sviluppo come diritto degli Stati, fatta propria soprattutto dalla Carta dei diritti e doveri economici degli Stati e dalla Risoluzione sul nuovo ordine economico internazionale, entrambe approvate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel maggio 1974, si è verificato, in una seconda fase, uno slittamento verso la dimensione individuale del diritto che è stato sancito dalla Dichiarazione approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1986.

Sono apparse, parallelamente, nuove dimensioni collettive dello stesso, con l'emergere di realtà quali le collettività indigeni e le autonomie territoriali, queste ultime, per effetto del fenomeno della cooperazione decentrata, su entrambi i versanti del rapporto di cooperazione.

Pur registrando tale apparente diversità di impostazioni, occorre ritenere che non esista alcuna incompatibilità tra le differenti dimensioni del diritto allo sviluppo appena evocate, che anzi si integrano reciprocamente. Non è infatti concepibile l'esistenza di un diritto individuale allo sviluppo, che non sia anche il diritto della collettività di cui l'individuo fa parte, quale che sia l'estensione di tale collettività, dall'ambito locale, a quello regionale, a quello statale e, infine, internazionale.

Il contenuto del diritto allo sviluppo viene quindi a coincidere con la sommatoria dinamica dei diritti umani stabiliti nelle varie sfere; titolari ne sono sia gli individui che gli enti collettivi; chiamati ad applicarlo gli organismi pubblici ai vari livelli.

Va precisato, al riguardo, come la realizzazione del diritto allo sviluppo sembra richiedere la messa a punto di un apparato pubblico di indirizzo e controllo dell'economia e non può essere lasciata all'arbitrio del cosiddetto mercato e dell'azione degli operatori economici cui ben può essere invece attribuito lo svolgimento di alcune funzioni materiali ed esecutive. Anzi, l'esistenza del processo di globalizzazione impone di identificare momenti di programmazione pubblica anche a livello internazionale

L'esperienza di quelli, tra i Paesi del cosiddetto Terzo Mondo, che sono riusciti in un modo o nell'altro ad occupare determinate posizioni nel quadro dell'economia globale, come ad

esempio le NIC (*new industrialized countries*) asiatiche, costituisce una chiara conferma della necessità di una forte direzione pubblica dello sviluppo. I privati, tuttavia, se opportunamente indirizzati e controllati, possono offrire un contributo significativo alla realizzazione dell'obiettivo.

E' d'altronde evidente come all'attenuazione del ruolo degli enti pubblici abbia corrisposto, specie nel Terzo Mondo, un affievolimento dei diritti specie di natura economica, sociale e culturale, di cui dovrebbero esserne titolari i cittadini.²⁷⁵

Più in generale sembra doveroso constatare, nonostante sia venuta meno la forza propulsiva della fase iniziale della lotta per un nuovo ordine economico internazionale, al punto che taluni autori si sono spinti, in tempi non recentissimi, a proclamarne senza mezzi termini il fallimento, con enfasi forse eccessiva, che ammesso e non concesso tale fallimento, non sia con esso venuta meno l'esigenza, che "si è tradotta in una serie di atti normativi assai noti, costituiti soprattutto da risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il cui valore giuridico è ampiamente discusso, ma che sono comunque *materialmente* espressione dell'esigenza avvertita dalla Comunità internazionale di sostituire al 'libero' gioco delle forze del mercato dei momenti di vera e propria programmazione dell'economia internazionale".²⁷⁶ Tanto più che si è posta con forza e centralità crescente nel corso degli ultimi decenni l'esigenza di contenere il ruolo via via più invadente delle forze economiche private, tenendo presente che "la 'sfera' dei vincoli normativi posti dalla comunità internazionale, attraverso il diritto internazionale pubblico dell'economia, alla libertà e liceità di tali interventi [di quelli cioè degli Stati a fini di regolazione complessiva dell'economia] ruota in un'orbita del tutto diversa, e strutturalmente superiore, rispetto

²⁷⁵ Secondo AMIRANTE, *I diritti umani tra dimensione normativa e dimensione giurisdizionale?*, cit., p. 28 s., sembrano aver ragione "quanti ritengono che all'indebolimento delle sovranità statali, intese come un insieme di poteri inseparabili e irrinunciabili, corrisponda un astratto e formale riconoscimento di diritti a tutti gli uomini e un'evidente riduzione dei diritti economici (sempre più condizionati dalla centralità del mercato, dalla concorrenza, dalla moneta, ormai regolate da reti di autorità sovrastatali alle quali le politiche economiche dei singoli stati sono in misura notevole improntate)".

²⁷⁶ Così PICONE, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 67. Corsivo originale.

a quella in cui si situano i settori in cui si esprime l' 'autonomia' delle forze economiche private"²⁷⁷ e che "non è perciò generalmente già in partenza possibile ritenere, sullo stesso piano, per così dire *materiale*, che queste ultime esercitino delle 'funzioni' o dei 'poteri' direttamente o indirettamente rilevanti nel campo del diritto internazionale pubblico dell'economia".²⁷⁸

In ultima analisi, il punto programmaticamente rilevante è costituito dal ruolo degli Stati nel decidere le direttrici di sviluppo dell'economia internazionale. E' stato giustamente osservato, a tale proposito, come "l'azione collettiva dei Pvs si è estrinsecata anzitutto nella proclamazione e nel consolidamento di principi...volti a rafforzare sul piano del diritto le garanzie della sovranità di tutti gli Stati e in concreto quindi di quelli più deboli".²⁷⁹

Il punto è che, proprio per far fronte ai fallimenti veri o presunti del nuovo ordine economico internazionale, il rilancio delle sovranità, singole e coordinate fra loro attraverso il principio di cooperazione internazionale, presuppone una forte riqualificazione delle medesime, alla luce delle nuove esigenze, specie quelle di ordine ambientale, emerse negli ultimi anni e con maggior nettezza a partire dalla Conferenza di Rio del giugno 1992, e del percorso democratico e partecipativo che si è avviato in parallelo. Non sembra però sufficiente reclamare l'espansione della sfera di intervento pubblico, che va anche riqualificata eliminando i fenomeni di burocratizzazione e attribuendo un ruolo determinante all'organizzazione diretta dei cittadini anche in campo economico.

Quello che si richiede è, a ben vedere, nulla meno che un profondo mutamento dell'approccio complessivo con cui gli Stati e le organizzazioni internazionali si pongono di fronte alle varie, complesse ed urgenti problematiche innescate dall'attuale fase di globalizzazione, politica, economica, sociale e culturale. Le attività di cooperazione si inseriscono quindi in un ampio contesto giuridico, a vari livelli, che non si limita a disciplinare le attività direttamente finalizzate a promuovere lo sviluppo, ma comprende

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 87.

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 87 s. Corsivo originale.

²⁷⁹ SACERDOTI, "Lineamenti di diritto internazionale dell'economia", in PICONE, SACERDOTI (a cura di), *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 107.

anche la disciplina dei flussi internazionali di risorse, capitali, investimenti, merci e manodopera, in particolare tra Paesi industrializzati, da un lato, e Paesi cosiddetti in via di sviluppo, dall'altro.

Lo sviluppo, del resto, non può costituire il risultato unicamente delle specifiche attività di cooperazione finalizzate alla sua promozione, ma bensì si inserisce nell'ambito di un quadro complesso di vincoli e di opportunità, di relazioni reciproche tra i vari Paesi. Per fare un esempio concreto, un aiuto allo sviluppo, anche di notevoli dimensioni, può essere annullato, nei suoi effetti concreti, dall'esistenza di un forte debito estero o per l'impossibilità di un Paese in via di sviluppo di collocare i suoi prodotti a prezzo remunerativo sul mercato internazionale, o ancora per gli impedimenti eventualmente frapposti alle rimesse dell'emigrazione, che costituiscono oggi una delle principali poste attive per molti Stati, ecc.

Occorre in questo senso distinguere preliminarmente tra diritto internazionale allo sviluppo e aiuto allo sviluppo. Quest'ultimo costituisce a ben vedere una delle possibili modalità mediante le quali perseguire la cooperazione allo sviluppo, un aspetto, pur necessario, di una politica di più ampio respiro.

L'aiuto allo sviluppo si realizza secondo modalità diverse nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite o fuori di esso. Va distinta, in questo senso, la cooperazione multilaterale da quella bilaterale. La prima trova il suo fondamento giuridico nei trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali e nelle risoluzioni adottate da queste ultime.²⁸⁰

La seconda invece presenta sempre un legame diretto ed indiscutibile con gli obiettivi più generali della politica estera di un dato Stato.

Esiste quindi una profonda differenza fra le attività del primo e del secondo tipo, anche se poi appare d'obbligo trovare opportune forme di sinergia, anche attraverso metodologie appropriate, come la cosiddetta cooperazione multilaterale.

Altre distinzioni possibili sono poi quelle fra cooperazione tecnica e cooperazione finanziaria. Secondo una possibile accezione, mentre la prima è volta a promuovere un miglior utilizzo delle risorse disponibili, la seconda mira ad aumentare il

²⁸⁰ MARCHISIO, *Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000, p. 345.

volume di tale risorse, promuovendo l'afflusso di capitali di varia origine. Essa viene svolta dalle istituzioni finanziarie internazionali, ma anche dagli Stati.²⁸¹ La prima inoltre avviene generalmente sempre a titolo di dono, mentre la seconda riveste invece la forma del prestito, a tassi variabili.

Si tratta di attività che, nei rapporti tra Paesi ricchi e Paesi poveri, ovvero tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo, hanno progressivamente sostituito quelle volte a concretare l'assorbimento e l'asservimento coloniale. Dal punto di vista storico e normativo un passaggio fondamentale per l'assunzione di una nuova ottica da parte della comunità internazionale nel suo complesso relativamente a tali temi, è stato senza alcun dubbio costituito dall'adozione della Carta delle Nazioni Unite subito dopo la conclusione del secondo conflitto mondiale. Dobbiamo quindi ora dedicare la nostra attenzione a questa fondamentale fonte di diritto.

28. La cooperazione allo sviluppo come finalità delle Nazioni Unite

Scopo fondamentale della Carta delle Nazioni Unite è come è noto quello di promuovere la pace e la sicurezza internazionale, organizzando le relazioni fra gli Stati e i popoli in modo tale da risparmiare il flagello della guerra alle generazioni future. E' in questo quadro che si collocano le attività di cooperazione internazionale allo sviluppo.

A norma dell'art. 1, par. 3, della Carta delle Nazioni Unite, tra i fini dell'Organizzazione vi è quello di "conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale ed umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso di lingua e di religione". In questa disposizione va ravvisato il più diretto riferimento alle attività di cooperazione allo sviluppo.

Occorre peraltro tener presente che, come accennato, le attività in questione si ricollegano anche alle altre finalità contenute nell'art. 1 e cioè il mantenimento della pace e della

²⁸¹ *Ibidem*, p. 345 s.

sicurezza internazionale (par. 1), lo sviluppo di relazioni amichevoli tra le nazioni (par. 2) e la costruzione di un centro per il coordinamento delle attività delle nazioni volte al conseguimento dei fini comuni (par. 4).

Nel sistema giuridico delle Nazioni Unite, infatti, esiste un collegamento sinergico fra le varie finalità: mantenimento della pace, realizzazione del diritto all'autodeterminazione, soddisfazione dei diritti umani e cooperazione allo sviluppo, non possono assolutamente essere considerati in modo isolato ma vanno letti come elementi intrecciati fra di loro.

Pertanto, il mantenimento della pace non è affidato solo alle misure collettive di cui all'art. 1, par. 1, e neanche alla soluzione pacifica delle controversie o situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace, di cui allo stesso articolo. Esso riposa invece, in ultima analisi, nel mantenimento di una situazione di equilibrio politico ed economico fra gli Stati, nella realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in quella del diritto all'autodeterminazione e, quindi, nella promozione di un'effettiva e proficua cooperazione fra i vari Stati che sottintende l'eliminazione delle situazioni di dominazione e di privilegio.

In questo quadro le attività volte alla promozione dello sviluppo assumono un loro preciso rilievo anche per l'eliminazione di sorgenti potenziali di conflittualità fra gli Stati.²⁸²

Queste considerazioni assumono un'importanza ancora maggiore se si pone mente al fatto, indiscutibile, che gli ultimi anni sono stati contrassegnati da un forte aumento della conflittualità interna agli Stati, da un lato, e dal riaccendersi delle dispute fra di essi per le risorse economiche fondamentali, a partire dall'acqua e dal petrolio, dall'altro.

Entrambi questi fenomeni indicano l'esistenza di un chiaro rapporto tra la sfera dei diritti economici, sociali, civili e politici e il mantenimento della pace. Non è infatti un caso che gli Stati che più si sono trovati in difficoltà sono quelli poveri e poverissimi del Terzo e del Quarto Mondo, più suscettibili di sfaldarsi e polverizzarsi secondo linee di separazione di tipo etnico, religioso o territoriale.

²⁸² BENNOUNA, *Droit international et développement*, cit., p. 665.

Il passaggio dalla categoria dei Paesi in via di sviluppo a quella degli Stati falliti appare al riguardo estremamente significativa. Il fallimento degli Stati apre la strada a nuovi esiziali fenomeni come lo stato di guerra civile permanente in cui molti di essi versano o l'emergere di forme di terrorismo che attecchiscono, in modo parassitario, proprio in tali Stati falliti.

Si noti come dal testo dell'art. 1, par. 3, risulti assente il termine "sviluppo". Tutta la Carta delle Nazioni Unite, in effetti, è improntata al principio dell'eguaglianza sovrana degli Stati, il cui accoglimento sembra impedire il riconoscimento della realtà della forte disparità di livelli di potere, ricchezza e sviluppo economico. D'altro canto occorre tenere conto del fatto che, al momento dell'approvazione della Carta, nel giugno 1945, la decolonizzazione e, con essa, l'arrivo di numerosi altri soggetti "deboli" sulla scena internazionale, è ancora di là da venire.

Non deve peraltro sfuggire la circostanza che la valorizzazione dell'importanza della cooperazione economica e sociale costituisce una novità della Carta delle Nazioni Unite rispetto a precedenti organizzazioni internazionali, in particolare la Società delle Nazioni,²⁸³ seppure occorre aggiungere che la fondazione di una delle organizzazioni internazionali più attive in questo campo, l'Organizzazione internazionale del lavoro, risale al 1918, in contemporanea con il *Covenant* istitutivo della Società.

L'identificazione della tematica dello sviluppo tuttavia, è stata possibile solo con l'emergere della categoria dei Paesi in via di sviluppo successiva alla decolonizzazione che ha posto tale tematica all'attenzione dell'organizzazione mondiale.²⁸⁴

E' stato osservato come la Carta si limiti a tracciare le linee generali della cooperazione e ad affidare implicitamente agli organi delle Nazioni Unite il compito di esercitare funzioni di coordinamento tra le varie agenzie tecniche cui spetta più nello specifico la prestazione dei servizi nei vari settori.²⁸⁵

Un intero Capo della Carta delle Nazioni Unite, il nono (artt. 55-60) è dedicato alla cooperazione economica e sociale, che viene promossa al fine di facilitare lo stabilimento e il mantenimento di rapporti pacifici fra gli Stati.

²⁸³ MARCHISIO, *Il diritto delle Nazioni Unite*, cit., p. 346.

²⁸⁴ BENNOUNA, *Droit international et développement*, cit., p. 665.

²⁸⁵ MARCHISIO, *Il diritto delle Nazioni Unite*, cit., p. 347.

A norma dell'art. 55, le Nazioni Unite promuoveranno, al fine di "creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per promuovere rapporti pacifici fra le nazioni, basati sul principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli":

"a. un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della manodopera e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale;

b. la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educative;

c. il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione".

Secondo il successivo art. 56, "i Membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'organizzazione per raggiungere i fini indicati all'articolo 55".²⁸⁶

L'art. 57 prescrive che i vari istituti specializzati, costituiti con accordi intergovernativi ed aventi, in conformità ai loro statuti, vasti compiti internazionali nei campi economico, sociale, culturale, educativo, sanitario e simili siano collegati con le Nazioni Unite in conformità al successivo art. 63, cioè mediante accordi conclusi dal Consiglio economico e sociale e soggetti all'approvazione dell'Assemblea generale.

Le attività di questo genere, quindi, vengono riservate in primo luogo agli Stati, sia come singoli, sia in collegamento fra loro.

L'apparato delle Nazioni Unite destinato ad attuare e supportare tale cooperazione è articolato in organi centrali, istituti specializzati ed organi sussidiari.

I primi sono diretta espressione dell'Organizzazione in quanto ente a fini politici generali. Nella logica delle Nazioni Unite la promozione della cooperazione appare finalizzata, come accennato, al conseguimento degli scopi fondamentali dell'Organizzazione. Ciò implica peraltro anche l'assoluta incompatibilità fra tale promozione e altre attività. In primo luogo, ovviamente, il ricorso alla guerra, ma anche l'intervento.²⁸⁷

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 351.

²⁸⁷ MARCHISIO, *Nazioni Unite*, p. 351.

La logica cui si ispira il sistema delle Nazioni Unite è, in altre parole, il rispetto della sfera di autonomia di cui ogni Stato gode nella definizione delle proprie priorità, direzioni e modalità di sviluppo. Tale logica ha subito parziali deroghe, negli anni più recenti, per consentire la salvaguardia di taluni beni giuridici di interesse generale, come la salvaguardia dei diritti umani. Ben più discutibile, ma tuttavia massicciamente presente, appare la pratica delle istituzioni finanziarie internazionale di subordinare la concessione di prestiti ed altri benefici all'adozione di determinate linee di politica economica (c.d. *conditionality*).

Gli istituti specializzati sono nati per dare un carattere più tecnico alle attività di cooperazione, in conformità alle specifiche caratteristiche di ogni singolo settore.²⁸⁸ Tali istituti hanno in genere una struttura basata su di un organo assembleare composto di rappresentanti dei singoli Stati, che decide in base alla formula "uno Stato, un voto", un organo più ristretto denominato "council" o "board" composto di alcuni membri dell'organo assembleare eletti a rotazione, un segretariato guidato da un direttore eletto dall'organo assembleare.

Le competenze degli istituti specializzati riguardano un genere un determinato settore di attività e sono formulate in termini piuttosto ampi, comprendendo, in genere, lo svolgimento di studi e ricerche, l'assistenza tecnica, l'adozione di raccomandazioni e altre misure a vario livello di vincolatività.

Se la fondazione degli istituti specializzati risale in genere al secondo dopoguerra, con l'eccezione di alcuni ancora più antichi come l'OIL, più recente appare quella di altri organismi creati proprio per rispondere alle specifiche esigenze dei Paesi in via di sviluppo, quali l'UNCTAD (Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo), l'UNIDO (Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale), l'UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo), o anche per far fronte a problematiche particolari come quella ambientale (è il caso dell'UNEP, Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente) o quella demografica (UNFPA, Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione).

Se l'organo che più direttamente sovrintende alle problematiche connesse con la cooperazione allo sviluppo è il Comitato economico e sociale, compiti di coordinamento delle

²⁸⁸ MARCHISIO, *Nazioni Unite*, p. 20.

varie iniziative sono attribuiti anche all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che interviene mediante proprie risoluzioni.²⁸⁹

29. Sviluppi normativi ulteriori

Ed è in effetti proprio alle risoluzioni dell'Assemblea generale, ed ovviamente anche alle convenzioni da essa approvata e poi sottoscritte e ratificate dagli Stati membri che si devono gli sviluppi più significativi che si sono verificati in materia.

L'elaborazione successiva alla Carta delle Nazioni Unite, in materia di cooperazione allo sviluppo, appare imperniata su tre assi fondamentali, che si intersecano variamente con le già accennate dimensioni fondamentali della problematica. Si tratta della rivendicazione ed affermazione della sovranità permanente sulle risorse naturali, di quella dei diritti umani e in particolare del diritto allo sviluppo e dell'enucleazione e messa a punto del concetto di sviluppo sostenibile.

a) Sovranità permanente sulle risorse naturali

La risoluzione 1803 (XVII) sulla sovranità permanente sulle risorse naturali, adottata il 14 dicembre 1962 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con 87 voti favorevoli fra cui l'Italia, 2 contrari e 12 astensioni, enuncia una serie di principi di grande importanza.²⁹⁰ Anzitutto essa afferma che "il diritto di sovranità permanente dei popoli e delle nazioni sulle proprie ricchezze e risorse naturali deve esercitarsi nell'interesse dello sviluppo nazionale e del benessere della popolazione dello Stato interessato" (principio 1). La ricerca, valorizzazione e disponibilità di tali risorse, così come l'importazione dei capitali stranieri necessari a tali fini dovranno essere conformi alle regole e condizioni stabiliti dai popoli e dalle nazioni (principio 2), e

²⁸⁹ MARCHISIO, *Nazioni Unite*, p. 351.

²⁹⁰ Il testo è disponibile fra l'altro in PICONE, SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 265 s. Ivi anche l'ampio commento di Frigo, già citato, a pp. 243-264.

disciplinati dalla clausola dell'autorizzazione accordata a tale fine, dalla legge nazionale e dal diritto internazionale, fermo restando che "si provvederà a non limitare in alcun modo il diritto di sovranità dello Stato sulle sue ricchezze e risorse naturali" (principio 3). Il quarto principio dichiara il diritto dello Stato di nazionalizzare, requisire ed espropriare, precisandone le condizioni e i fori competenti in caso di eventuali controversie. Il quinto principio stabilisce che "deve essere incoraggiato l'esercizio libero e proficuo della sovranità dei popoli e delle nazioni sulle proprie risorse naturali, mediante reciproco rispetto degli Stati, fondato sulla loro uguaglianza sovrana". Anche la cooperazione internazionale deve "favorire lo sviluppo nazionale indipendente" dei Paesi in via di sviluppo e "fondarsi sul rispetto della loro sovranità sulle loro ricchezze e risorse naturali" (principio 6). La violazione dei diritti sovrani dei popoli e delle nazioni sulle loro ricchezze e risorse naturali va contro lo spirito ed i principi della Carta delle Nazioni Unite e ostacola lo sviluppo della cooperazione internazionale e il mantenimento della pace (principio 7). Infine, gli accordi relativi agli investimenti esteri vanno rispettati in buona fede, ma gli Stati e le organizzazioni internazionali "devono rispettare, strettamente e scrupolosamente, la sovranità dei popoli e delle nazioni sulle loro ricchezze e risorse naturali" (principio 8).

Lo stesso tema è oggetto di ulteriori risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (3171 (XXVIII) del 17 dicembre 1973) e del Consiglio economico e sociale (1737 del 4 maggio 1973 e 1956 del 25 luglio 1973).²⁹¹

Si noti come tutto questo complesso normativo sia caratterizzato dall'attribuzione delle risorse e ricchezze non già direttamente agli Stati ma ai popoli e alle nazioni a cui beneficio deve avvenire lo sfruttamento delle risorse e ricchezze stesse. Data la presenza di quest'ultimo specifico riferimento alla finalità dell'utilizzo deve ritenersi che la formulazione adottata non sia meramente esornativa ma vada intesa come primo embrione di un discorso di democratizzazione della gestione delle ricchezze e risorse ed equa suddivisione del risultato del loro sfruttamento, non solo sul piano internazionale ma anche su quello interno degli Stati considerati.

²⁹¹ Vedile tutte *ibidem* a p. 266 ss.

b) Diritto allo sviluppo e diritti umani, in particolare economici, sociali e culturali

Occorre in secondo luogo riferirsi all'elaborazione compiuta dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e da varie istituzioni specializzate in tema di diritti umani, in particolare quelli economici, sociali e culturali, e di diritto allo sviluppo.

Vanno presi in primo luogo in considerazione i Patti sui diritti umani varati nel 1966, che sono come è noto divisi in uno relativo ai diritti civili e politici e l'altro relativo a quelli economici, sociali e culturali, ma che devono mantenere una loro unità di fondo, riaffermata fra l'altro, come accennato, dalla Dichiarazione di Vienna sui diritti umani del 1993 e ribadito da quella di Copenhagen sullo sviluppo sociale del 1995.²⁹²

E' stato poi osservato come le norme pertinenti ai diritti economici, sociali e culturali siano contenute in una serie di strumenti internazionali obbligatori per gli Stati e applicabili, sia a livello internazionale che nazionale, alle persone fisiche e giuridiche, quali la Dichiarazione universale sui diritti umani, i Patti internazionali appena citati, la Convenzione sulla discriminazione razziale, quella sulla discriminazione ai danni delle donne, quella sui diritti dei fanciulli, quella contro la tortura e gli altri trattamenti o pene crudeli, disumani e degradanti, quella contro il genocidio, in particolare il suo art. II, lett. c, quella contro l'*apartheid*, la Dichiarazione di Teheran del 1968, la Dichiarazione relativa all'instaurazione di un nuovo ordine internazionale (AG 3201 S-VI), il Programma d'azione per l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale (AG 3202 S-VI), la Dichiarazione sul progresso e lo sviluppo nel campo sociale (AG 2542-XXIV), i Principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità alla Carta delle Nazioni Unite (AG 2625-XXV), la Carta dei diritti e doveri economici degli Stati (AG 3281-XXIX), la Dichiarazione sullo sviluppo e la cooperazione economica internazionale (AG 3362-S-VII), la Dichiarazione di Filadelfia del 1944,

²⁹² CHARVIN, *La Déclaration*, cit., p. 639.

incorporata nello Statuto dell'OIL, varie convenzioni internazionali in materia di lavoro, la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo su cui ora ci soffermeremo, e infine vari strumenti regionali.²⁹³

Si tratta in effetti di una serie davvero impressionante di fonti, la cui diretta obbligatorietà può certo essere discussa nei casi particolari, ma che nondimeno indica una forte e indiscutibile linea di tendenza alla piena affermazione e realizzazione di tali diritti, che deve essere ottenuta puntando sulle indispensabili sinergie con i movimenti sociali che operano a livello nazionale e locale.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato, con risoluzione 41/128 del 4 dicembre 1986, la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo. Tale Dichiarazione ha il merito di porre la persona umana al centro della sua attenzione e si pone peraltro come scenario iniziale e atto fondativo di un percorso ancora tutto da delineare per trovare concretamente i mezzi e le modalità per attuare il diritto allo sviluppo, che è stato significativamente definito come "the right of all human persons everywhere, and of humanity as a whole, to realize their potential".²⁹⁴ Inteso in questi termini, il diritto allo sviluppo costituisce a ben vedere una sintesi fra tutti i diritti umani, nelle loro varie dimensioni, e presenta importanti connessioni con il tema della democrazia partecipativa, alla quale la Dichiarazione si riferisce esplicitamente nel suo art. 8, para. 2, affermando l'obbligo degli Stati "to encourage... public participation in all spheres as an important factor in development and in the full realization of all human rights".

I problemi principali concernono la giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali, su cui si sono registrati dei passi in avanti nell'ultimo periodo, in particolare grazie all'operato del

²⁹³ Cfr. anche per l'elenco completo, la comunicazione scritta del CETIM (Centre Europe-Tiers Monde) al gruppo di lavoro a composizione non limitata incaricato di formulare un progetto di protocollo facoltativo al Patto internazionale relativo ai diritti economici, culturali e culturali, formato presso la Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite (E/CN.4/2004/WG.23/CRP.5).

²⁹⁴ BAXI, "The Development of the Right to Development", in Symonides (ed.), *Human Rights: New Dimensions and Challenges*, Aldershot-Brookfield USA – Singapore – Sydney, 1998, p. 100.

Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, che ha adottato una serie di osservazioni generali relative a vari temi, quali i rapporti degli Stati parte (1989), le misure di assistenza tecnica internazionale (1990), la natura degli obblighi degli Stati parte (1990), il diritto a un alloggio adeguato (1991); le persone con disabilità (1994), i diritti economici, sociali e culturali degli anziani (1995), il problema degli sfratti (1997), la relazione fra le sanzioni economiche e il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali (1997), l'applicazione interna del Patto (1998), il ruolo delle istituzioni nazionali dei diritti umani nella protezione dei diritti economici, sociali e culturali (1998), i piani d'azione per l'educazione primaria (1999), il diritto a un'alimentazione adeguata (1999), il diritto all'educazione (1999), il diritto al livello di salute più elevato raggiungibile (2000), il diritto all'acqua (2002), l'eguale diritto di donne e uomini al godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali (2005), il diritto di ciascuno di beneficiare della protezione degli interessi morali e materiali che risultano dalla produzione scientifica, letteraria e artistica di cui sia l'autore (2005), il diritto al lavoro (2005).²⁹⁵

Di particolare interesse sembra il punto 4 delle conclusioni generali relative al tema degli obblighi degli Stati, che sottolinea come tali obblighi non possano esaurirsi nell'adozione di misure legislative, ma debbano comprendere l'indicazione delle misure effettivamente adottate, il giudizio sulla cui adeguatezza il Comitato riserva a se stesso,²⁹⁶ ritagliandosi in tal modo un ruolo significativo che potrebbe ulteriormente crescere in futuro.

²⁹⁵ Cfr. www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm.

²⁹⁶ "The Committee notes that States parties have generally been conscientious in detailing at least some of the legislative measures that they have taken in this regard. It wishes to emphasize, however, that the adoption of legislative measures, as specifically foreseen by the Covenant, is by no means exhaustive of the obligations of States parties. Rather, the phrase "by all appropriate means" must be given its full and natural meaning. While each State party must decide for itself which means are the most appropriate under the circumstances with respect to each of the rights, the "appropriateness" of the means chosen will not always be self-evident. It is therefore desirable that States parties' reports should indicate not only the measures that have been taken but also the basis on which they are considered to be the most "appropriate" under the circumstances. However, the ultimate determination as to whether all appropriate measures have been taken remains one for the Committee to

Un importante lavoro di approfondimento sul tema dei diritti economici, sociali e culturali è stato svolto negli anni passati anche dalla Commissione, oggi Consiglio, dei diritti umani delle Nazioni Unite e in particolare dalla Subcommissione della promozione e protezione dei diritti umani.²⁹⁷ Il Consiglio si è in particolare dedicato da ultimo fra gli altri al tema, di cui abbiamo indicato l'importanza cruciale, del rapporto tra diritti umani e imprese transnazionali, ravvisando, nel rapporto del Rappresentante speciale del Segretario generale, John Ruggie, che "there appeared to be little movement in the direct responsibilities corporations could have under the international bill of human rights and related instruments, and this fact left a sizeable protection gap for victims".²⁹⁸

Va infine ricordata la Dichiarazione di Copenhagen sullo sviluppo sociale che contiene anche un Programma d'azione per la realizzazione di questo obiettivo. Merito principale di tale Dichiarazione è quello di aver posto, al suo punto 25, la "priorità assoluta" del sociale e delle politiche che mirano alla promozione del progresso sociale e al miglioramento della condizione umana, operando un significativo e importante rovesciamento dei valori propri del neoliberismo, che sostiene invece la derivazione

make". Cfr. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b6664?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b6664?Opendocument).

²⁹⁷ Vedi ad esempio il *Rapport entre la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et la promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement*, presentato il 14 luglio 2004 dal relatore speciale El Hadji Guissé (E/CN.4/Sub.2/2004/20), quello preliminare su *La corruption et ses conséquences pour l'exercice des droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels*, presentato il 7 luglio 2004 dalla relatrice speciale Christy Mbonu (E/CN.4/Sub.2/2004/23), e quello sugli *Effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective des tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels*, presentato il 16 febbraio 2004 dall'esperto indipendente Bernard Mudho (E/CN.4/Sub.2/2004/47). Sugli effetti del debito estero sui diritti umani cfr. anche il documento di lavoro di El Hadji Guissé del 1° luglio 2004 (E/CN.4/Sub.2/2004/27).

²⁹⁸ Cfr. www.ohchr.org/english/press/media.htm.

automatica di tali obiettivi dal funzionamento dei normali meccanismi economici.²⁹⁹

c) Sviluppo sostenibile

Il principio dello sviluppo sostenibile, contenuto nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del giugno 1992, mira ad affermare la necessità di rendere compatibili difesa ambientale ed esigenze dello sviluppo. La Dichiarazione appena citata afferma, in questo senso, la centralità del diritto degli esseri umani a una vita sana e produttiva in armonia con la natura (principio 1), il diritto degli Stati a sfruttare le proprie risorse, che va di pari passo con la responsabilità di assicurare svolte sotto la propria giurisdizione e controllo non rechino danni all'ambiente di altri Stati o ad aree situate fuori dalla giurisdizione nazionale (principio 2) e contiene l'importante affermazione secondo la quale "the right of development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations" (principio 3). Gli altri principi contenuti nella Dichiarazione riguardano la protezione ambientale come parte integrante del processo di sviluppo (principio 4), la necessità di sradicare la povertà e soddisfare i bisogni della maggioranza della popolazione (principio 5), quella di tener presenti le particolari esigenze dei Paesi in via di sviluppo (principio 6), la responsabilità differenziata fra gli Stati in ragione del loro livello di sviluppo (principio 7), la necessità di ridurre ed eliminare i processi produttivi insostenibili e di adottare politiche demografiche adeguate (principio 8), lo sviluppo di tecnologie nuove ed innovative (principio 9), la partecipazione democratica (principio 10), l'effettività della legislazione ambientale (principio 11), il sistema economico internazionale aperto e che sia di sostegno alle misure ambientali (principio 12), il risarcimento delle vittime dell'inquinamento (principio 13), la necessità di scoraggiare politiche di trasferimento dei rischi ambientali (principio 14), l'approccio precauzionale (principio 15), l'internalizzazione dei costi ambientali (principio 16), la valutazione d'impatto ambientale (principio 17), l'obbligo di

²⁹⁹ CHARVIN, "La Déclaration de Copenhague sur le développement social, évaluation et suivi", in *Revue générale de droit international public*, 1997, 3, p. 638.

informare gli altri Stati sui disastri ambientali ed emergenze analoghe e di cooperare per sostenere quelli che ne sono colpiti (principio 18), l'obbligo di notifica preventiva dei progetti suscettibili di conseguenze ambientali negative (principio 19), il ruolo delle donne (principio 20), quello dei giovani (principio 21), quello dei popoli indigeni (principio 22), la necessità di proteggere le risorse economiche spettanti ai popoli soggetti ad oppressione, dominazione ed occupazione (principio 23), la protezione dell'ambiente in caso di conflitti armati (principio 24), l'interdipendenza e indivisibilità fra pace, sviluppo e protezione ambientale (principio 25), la soluzione pacifica delle controversie ambientali (principio 26), ed infine la necessità di cooperare in buona fede ed in uno spirito di partenariato per la realizzazione di tutti i principi appena citati e per lo sviluppo progressivo del diritto internazionale dell'ambiente (principio 27).

Come si vede si tratta di una serie di enunciazioni largamente condivisibili, ma l'attuazione di tali principi si è scontrata, negli anni successivi, con varie difficoltà dovute essenzialmente al permanere di forti resistenze legate agli interessi economici consolidati, indissolubilmente legati al sistema economico e sociale dominante. Si sono verificate, a tale proposito, interpretazioni divergenti che in parte hanno la loro radice nella rilevata spaccatura della comunità internazionale fra centro e periferia.

E' stato constatato, a tale proposito, come, in occasione della Conferenza internazionale svoltasi a Johannesburg dal 26 agosto al 4 settembre 2002, che ha costituito un'importante occasione per fare il punto sull'attuazione degli impegni di Rio, si sia registrata una "contrapposizione fra gli Stati che tendono a privilegiare un modello liberista, che sostiene la libera iniziativa di governi e affida al mercato la realizzazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile e Stati che sostengono invece la necessità di nuovi sistemi di *governance* globale e privilegiano un approccio multilaterale volto a stabilire modalità e tempi di attuazione degli obiettivi da perseguire".³⁰⁰

Tale contrapposizione si situa, per quanto visto, nel cuore stesso della dialettica relativa al conseguimento dello sviluppo, in

³⁰⁰ TAMBURELLI, "Tendenze evolutive del diritto internazionale dello sviluppo sostenibile: la Conferenza di Johannesburg", in *Gazzetta Ambiente*, 5-6, 2002, p. 18.

tutte e tre le aree considerate: esercizio della sovranità sulle risorse naturali, realizzazione dei diritti umani e tutela ambientale collegata all'obiettivo dello sviluppo sostenibile; oltre che gli Stati essa vede schierate direttamente le forze sociali interessate e messe in moto dal processo di globalizzazione.

Giova rilevare, da tale punto di vista, come la Dichiarazione dell'Avana dei Paesi non-allineati abbia ripreso l'obiettivo dello sviluppo sostenibile "mediante la cooperación y a tal fin coordinar mancomunadamente la aplicación de estrategias políticas que potencien y garanticen la participación plena en las relaciones económicas internacionales de todos los países, ricos y pobres, en igualdad de condiciones y con oportunidades iguales pero responsabilidades diferenciadas".³⁰¹

30. Il ruolo dell'Europa e del suo diritto

Il tema della cooperazione allo sviluppo forma oggetto di una specifica parte sia del Trattato CE vigente, sia di quello costituzionale europeo.

Occorre però rilevare, al riguardo, un'ambiguità di fondo dell'ispirazione politica e normativa, che sembra oscillare in modo irrisolto fra due vocazioni in buona parte contraddittorie e inconciliabili fra loro.

Se infatti può apparire forse eccessivo affermare che il Trattato di Maastricht "définit la coopération européenne au développement comme une incitation à entrer dans l'économie de marché",³⁰² non è certo contestabile che questa politica dell'Unione europea risenta fortemente, nella sua impostazione, di quella fede nelle virtù salvifiche del mercato e del libero scambio che costituisce del resto la base fondamentale della dimensione tuttora prevalentemente economicista dell'integrazione europea. Se in indubbia crisi, evidenziata dai

³⁰¹ Punto 8, lett. f. cfr. per il testo della Dichiarazione la fonte già menzionata www.cubanoal.cu/Docadoptados/principios.htm.

³⁰² Editoriale "Quel partenariat, avec quels peuples" di KHADER (sous la direction de), *Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud*, Paris, 2001, p. 5.

referendum francese ed olandese e dalla conseguente battuta d'arresto del processo di unificazione europea, sul piano interno, tale visione tutto sommato asfittica sembra ancor più condannata alla sterilità su quello dei rapporti di cooperazione internazionale con i Paesi cosiddetti in via di sviluppo, come dimostrato, fra l'altro, dall'impasse del partenariato euro-mediterraneo e dalle difficoltà riscontrate su tutti gli altri scacchieri internazionali nel cui ambito si collocano tali rapporti.

Vero è, tuttavia, che non mancano, negli stessi testi normativi europei, riferimenti ed indicazioni fortunatamente differenti dal rozzo e inutilmente speranzoso economicismo, che purtroppo pervade la filosofia dominante a tale livello ed è oggettivamente alla base della costruzione comunitaria, ma ha mostrato tutti i suoi limiti nel periodo più recente. Tuttavia, occorre valorizzare i riferimenti al diritto internazionale e alla Carta delle Nazioni Unite disseminati qua e là nella parte dei Trattati dedicata alla politica estera, nonché le conseguenze che, sul piano sistematico, è possibile trarre da taluni dei principi generali.

Va fatta risaltare, a tale proposito, l'ispirazione per certi versi ambivalente, al punto da sfiorare una possibilità di intrinseca contraddittorietà, della formulazione contenuta nell'art. 3, para. 4, del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, il quale per un lato si riferisce ai *suoi* valori ed interessi che l'Unione deve affermare e promuovere nelle sue relazioni con il resto del mondo, e per un altro ad obiettivi di carattere globale quali la pace, la sicurezza, lo sviluppo sostenibile della Terra, la solidarietà e il rispetto fra i popoli, il commercio libero ed equo, l'eliminazione della povertà e la tutela dei diritti umani e in particolare la rigorosa osservanza e lo sviluppo del diritto internazionale, in particolare il rispetto della Carta delle Nazioni Unite.

Ciò comporta evidentemente la necessità di svincolare la politica di cooperazione dell'Unione europea dal mero sostegno alle multinazionali europee per adottare un'ottica ben più ampia di effettiva promozione dei diritti umani e sociali nel resto del mondo, che comporta la subordinazione dell'obiettivo del profitto alla realizzazione di tali diritti.³⁰³

³⁰³ Per una forte critica delle politiche concretamente perseguite dall'Europa, specie nei riguardi dell'America Latina, cfr. RED

Di pari passo deve procedere l'instaurazione di relazioni effettivamente paritarie con altre aree regionali, come quella latinoamericana, quella africana, quella asiatica per dar vita a un mondo che sia multipolare. Ciò richiede altresì lo sganciamento pieno dell'Europa dalle politiche unilaterali e guerrafondaie della superpotenza americana. Va però registrata, a tale riguardo l'assenza di una politica mondiale europea che costituisce uno dei principali intralci alla progettazione di un nuovo ordine internazionale.³⁰⁴

G. Conclusioni

La breve panoramica effettuata sulle molteplici e complesse questioni che compongono la problematica dello sviluppo consente, alla fine di questo scritto, di evidenziare alcuni elementi che ritengo importanti.

Primo, occorre riaffermare la necessità ed urgenza di conseguire l'obiettivo dello sviluppo, inteso nei termini indicati.

Secondo, l'analisi degli sviluppi di fatto della situazione internazionale e di quella interna ai vari Paesi sottolinea l'incapacità della globalizzazione liberista e di quello che si è

BIRREGIONAL EUROPA-AMÉRICA Y EL CARIBE ENLAZANDO ALTERNATIVAS, *Un Nuevo Capítulo hacia la Integración de los Pueblos*, Vienna 2006.

³⁰⁴ Cfr. BALIBAR, "E' in Europa l'altro mondo possibile", ne *il manifesto* del 28 marzo 2007: "A fronte del declino dell'egemonia americana nel mondo (relativa ma irreversibile ed accelerata dal tentativo neoconservatore della sua restaurazione con la forza), l'Europa deve scegliere tra due strategie che hanno conseguenze in tutti i campi della vita economica e sociale: costituire uno dei 'blocchi di potenza' (Grossraum) che entreranno in competizione per una nuova spartizione del mondo, o costituire una delle 'mediazioni' che tenteranno di partorire un nuovo ordine economico e politico, più egualitario e decentralizzato, capace di limitare effettivamente i conflitti, di istituire dei meccanismi di redistribuzione, di tenere in scacco le pretese egemoniche. La prima è votata al fallimento (anche al prezzo di un'evoluzione totalitaria cui potrebbe spingere il peggioramento dell'insicurezza di cui il terrorismo è un aspetto). La seconda rimane improbabile a meno di una forte coscienza collettiva e volontà politica che costituiscano un'opinione pubblica maggioritaria attraverso il continente".

soliti definire “il mercato” a raggiungere tale obiettivo nei termini di una dinamica autonoma e spontanea.

Terzo, l’Organizzazione delle Nazioni Unite continua a permanere il centro organizzativo e politico più adeguato per dirigere le politiche di cooperazione allo sviluppo, ma ne occorre una ristrutturazione in modo tale da renderla effettivamente permeabile alle richieste provenienti dai settori che vengono più pesantemente colpiti dall’attuale situazione. Va inoltre posto fine alla situazione di corpi separati delle organizzazioni finanziarie internazionali e dell’Organizzazione mondiale del commercio, che vanno direttamente ricondotti al perseguimento delle finalità comuni e sottratti invece a logiche diverse, spesso fortemente conflittuali con tali finalità.

Quarto, il diritto internazionale, che costituisce anch’esso uno strumento indispensabile nel senso auspicato, va riqualificato sotto un duplice punto di vista. Da quello dei contenuti, accogliendo in modo più netto e irreversibile principi quali l’indivisibilità dei diritti umani e la loro azionabilità, e la primazia dell’obiettivo in questione. Da quello della sua struttura e portata, in modo tale da costituire fonte di obblighi anche per i soggetti che restano formalmente fuori dal suo raggio d’azione qualora se ne dia una lettura eccessivamente restrittiva.

A tale proposito, va del resto registrata una generale tendenza della dottrina e della prassi a considerare sempre meno il diritto internazionale come ordinamento volto a disciplinare *esclusivamente*, sia pure sempre *prevalentemente*, i rapporti degli Stati fra di loro.³⁰⁵

In altre parole, si fa sempre più strada la tendenza a considerare l’ordinamento internazionale come luogo di norme che tendono a regolamentare sempre più anche, direttamente o indirettamente, i comportamenti dei soggetti privati e parallelamente avanza il protagonismo popolare a questo livello.³⁰⁶

³⁰⁵ Cfr. ad esempio MALANCZUK, *Akehurst’s Modern Introduction to International Law*⁷, cit., p. 1 ss.

³⁰⁶ “Los pueblos soberanos del mundo constituyen, de manera cada vez más definida, la fuerza masiva y creciente de una dinámica en la cual avanza paulatina y irreversiblemente , la Humanidad. Ésta trasciende las fronteras de los Estados, exige la eliminación progresiva de la violencia cotidiana e impersonal que generan relaciones sociales perversas entre clases sociales explotadoras y explotada, lucha por el

La questione del ruolo delle forze sociali prevalenti nella configurazione e produzione delle norme internazionali è stata del resto tenuta ben presente da tempo da determinati settori della dottrina.³⁰⁷ In parte essa è riconducibile sotto la problematica relativa al ruolo dell'opinione pubblica internazionale. Tale stessa questione va oggi posta alla luce della dinamica nuovo in atto sul piano internazionale, per effetto dell'intervento dei movimenti sociali e dell'impatto che tale intervento sta esercitando sull'azione dei soggetti internazionali in senso classico, Stati ed organizzazioni internazionali. Va ribadita in questo quadro la funzione peculiare del diritto di assicurare, mediante una corretta ed equa distribuzione delle risorse, la pace e la stabilità sociale.³⁰⁸

anhelo colectivo de una democracia planetaria constructiva y participativa vertebrada por la autodeterminación de los pueblos y la adopción progresiva de formas de administración común al patrimonio social universal”, TORO JIMÉNEZ, *Derecho internacional público*, I, Caracas, 2004, 11.

³⁰⁷ In determinati settori della dottrina del diritto internazionale italiano, di ispirazione cosiddetta realista, viene sovente evocato il concetto di coscienza sociale. Si veda ad esempio il riferimento a “certi valori supremi che secondo l'opinione della Comunità in un dato momento sono considerati irrinunciabili”, QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, p. 110. Il problema è cogliere in modo specifico come tali valori supremi vengano elaborati nell'attuale quadro di globalizzazione, secondo una dinamica complessa che vede una crescente interazione fra il livello nazionale e quello internazionale in senso lato, comprensivo cioè delle attività svolte da reti di soggetti di vari tipo che comunicano e si organizzano su scala globale. Data la crescente integrazione della società internazionale non appare peraltro del tutto fuori luogo un parallelo con alcune posizioni della dottrina costituzionalista e in particolare con le sue elaborazioni relative alla “costituzione materiale” (Mortati), la cui rilevazione ed analisi pare compito ben più complesso e difficile nell'ambito della società internazionale, ma al quale non ci si può a ben vedere sottrarre, e tantomeno risolverlo in maniera semplicista con riferimento in ultima analisi alla potenza di fuoco di questa o quella potenza. Per un punto di vista alquanto stimolante al riguardo cfr. VAGTS, “Hegemonic International Law”, in *American Journal of International Law*, 2001, pp. 843-848.

³⁰⁸ “Il diritto... non può avere al suo cuore l'ordine e la stabilità della società se non perché svolge correttamente il suo compito essenziale di distribuzione di posizioni, condizioni, benefici ed oneri – riconoscendo loro capacità, diritti, doveri e responsabilità – tra i vari

Occorre infine affermare che il ruolo dell'Europa, in questo processo di rifondazione del diritto internazionale e di necessario rilancio di alcuni suoi obiettivi fondamentali, deve risultare importante, a condizione tuttavia di procedere a sua volta a una ridefinizione e rivalutazione approfondita della funzione che essa intende svolgere in seno alla dialettica internazionale, per vari versi di tipo nuovo, che si è delineata.

soggetti umani. Distribuzione che, pur costituendo un movimento di consolidamento degli assetti prodotti attraverso l'egemonia culturale, la lotta politica, il movimento sociale (rispetto ai quali il trattamento giuridico è di ordinario un elemento sopravvenuto) non può rinunciare ad esplicitare una funzione di redistribuzione dei vantaggi e dei pesi che, se lasciati alla pura dialettica della società, potrebbero essere la risultante squilibrata delle situazioni di forza presenti in essa", ALLEGRETTI, *Diritti e Stato*, cit., p. 13.

I VARI SETTORI

I. ACQUA

Linda Barbiero

SOMMARIO. 1.Introduzione. 2. La spinta del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale verso la privatizzazione. 3. Organizzazioni internazionali e risorse idriche. Convenzioni, risoluzioni ed iniziative. 4. Prospettive future. Movimenti, ONG e diritto all'acqua.

1. Introduzione

La domanda d'acqua sta crescendo vertiginosamente, di pari passo all'aumento della popolazione mondiale ed all'incremento dei consumi individuali. Si sta realizzando quanto annunciato dal Vicepresidente della Banca mondiale, Ismal Serageldin: "Molte guerre del XX secolo sono state scatenate dal petrolio. Nel prossimo secolo sarà invece l'acqua ad essere oggetto delle contese". L'acqua infatti è più preziosa del petrolio, perché il secondo è fonte di benessere, mentre la prima di vita.³⁰⁹

L'acqua è un bene insostituibile ed essenziale: per questo sono in corso una cinquantina di conflitti causati da dispute sulla spartizione delle risorse idriche. I più noti riguardano fiumi storici come il Nilo, il Tigri, l'Eufrate ed il Giordano. In queste contese le dighe costituiscono lo strumento di forza per eccellenza: chi le costruisce spesso se ne serve per deviare a proprio favore enormi masse d'acqua, soprattutto per sfruttarle nell'agricoltura, sottraendole agli altri stati coripari.

Di tutta l'acqua che l'uomo attinge per far fronte ai propri bisogni, il 70-80% viene utilizzata per l'irrigazione. Più della metà dell'aumento della produzione agricola nei PVS tra il 1960 ed il 1990 è frutto dell'irrigazione, spesso accompagnata dalla "Rivoluzione verde", considerata un metodo per arginare il fenomeno della fame. Tale metodo consiste nella selezione di sementi ad alto rendimento, nell'uso di additivi chimici e nella

³⁰⁹ LACIRIGNOLA, *Preziosa più del petrolio*, Bari, 2000, p.125 e ss.

diffusione di monoculture agricole e forestali in grandi aree al fine di garantire una maggior produttività del suolo. Se lo scopo viene apparentemente raggiunto nel breve periodo, nel lungo periodo ha effetti devastanti.

In molti paesi del Terzo Mondo si sono sostituite colture tradizionali con altre che necessitano di molta acqua: la canna da zucchero, per esempio, seppur coltivata solo sul 3% della terra irrigua del Maharashtra (India) consuma ben l'80% della quantità d'acqua destinata all'irrigazione, mentre l'eucalipto, seminato per la produzione della carta e della pasta di legno, prosciuga le falde freatiche. Le pompe elettriche ed i motori a benzina estraggono l'acqua molto più rapidamente dal sottosuolo che in passato, non dando modo alle falde di rigenerarsi e quindi di conservarsi. E' per questo che in molte parti del mondo l'acqua sta diventando una risorsa esaurita, più che esauribile. Il punto di vista sociale non è meno preoccupante: i contadini si indebitano per poter acquistare i nuovi sementi e fertilizzanti e poi, a causa della improduttività del terreno, non riescono a sdebitarsi.

2. La spinta del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale verso la privatizzazione

Il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Banca mondiale (BM) sono istituti finanziari che influenzano significativamente le politiche commerciali dei paesi in via di sviluppo, anche riguardo alle scelte in campo idrico. Infatti, condizione piuttosto frequente per la concessione del credito è la privatizzazione della gestione delle risorse idriche. Molti paesi del Terzo Mondo, in condizioni economiche disastrose, sono costretti a richiedere prestiti e quindi obbligate a sottostare a tale imposizione.

A titolo di esempio, 12 dei 40 finanziamenti concessi dal FMI nel 2000, tra cui quelli erogati a favore di Angola, Benin, Guinea Bissau, Niger, Ruanda, Senegal e Tanzania, imponevano la privatizzazione totale o parziale dell'acqua.³¹⁰

Ma quali sono le conseguenze per i Paesi cosiddetti in via di sviluppo (PVS) di questa spinta verso la privatizzazione?

³¹⁰ MOLINARI, "L'acqua è il nuovo petrolio", in *Carta*, 18, 8 nov. 2001.

- A) *Indebitamento*: La privatizzazione richiede trasformazioni profonde, attrezzature, personale qualificato, conoscenze specifiche, oltre che una condizione di sicurezza, e per questo è un processo a lungo periodo. Il FMI, invece, concede prestiti a breve periodo, così i PVS spesso ripetono la richiesta di finanziamento, e non riuscendo a restituire le somme ricevute, il loro debito estero cresce. Una parte rilevante del capitale della BM rimane inutilizzata, dal momento che gli interessi previsti sono consistenti e da elargire in dollari.

E' la gente a pagare il prezzo più alto perchè i Governi, alla ricerca di denaro da restituire agli organismi finanziari internazionali, operano tagli per esempio in ambito sanitario o dell'istruzione, peggiorando le condizioni di una popolazione già eccessivamente provata.

- B) *Aumento delle tariffe*: Le compagnie commerciali spingono di frequente i prezzi alle stelle. A titolo di esempio, la Bywater a Subic Bay, nelle Filippine, ha aumentato le tariffe del 400%; in Ghana la popolazione povera spende fino al 50% delle entrate mensili per potersi dissetare!

- C) *Perdita di posti di lavoro*: La gestione privata comporta un dimezzamento dell'impiego di personale e di conseguenza molti dipendenti devono essere licenziati.

3. Organizzazioni internazionali e risorse idriche. Convenzioni, risoluzioni ed iniziative

Scarsità idrica, corsi d'acqua e laghi che bagnano più stati, diritto d'accesso all'acqua, conseguenze di un uso non sostenibile quali siccità o cambiamenti climatici: ecco gli elementi che rendono il problema dell'acqua una questione mondiale.

Per questo molte organizzazioni internazionali, ed in primo luogo le Nazioni Unite, si occupano delle problematiche legate all'acqua. Vediamo alcune tra le iniziative più significative in proposito.

a) La Carta dell'acqua (1968)

Redatto dal Comitato europeo per la salvaguardia della natura e delle sue risorse³¹¹, tale documento è importante perché segna l'inizio di una preoccupazione generale e di un attivismo istituzionale circa la necessità di salvaguardare le risorse idriche in un'ottica internazionalista, mettendo in risalto sia l'aspetto quantitativo che quello qualitativo del problema idrico.

I 12 principi contenuti nella Carta dell'acqua sono:

1. Non c'è vita senza acqua. L'acqua è una ricchezza, indispensabile a tutte le attività umane.
2. Le risorse di acqua dolce non sono inesauribili. E' indispensabile preservarle, controllarle e, se possibile, accrescerle.
3. Alterare la qualità dell'acqua significa nuocere alla vita dell'uomo e degli altri esseri viventi.
4. La qualità dell'acqua dev'essere mantenuta a livelli tali da soddisfare tutte le esigenze delle utilizzazioni previste, ed in particolare deve soddisfare le esigenze di salute pubblica.
5. Quando l'acqua, dopo essere stata utilizzata, è restituita all'ambiente, non deve compromettere i possibili usi, tanto pubblici che privati, che di questo ambiente potrebbero essere fatti.
6. La conservazione di una copertura vegetale appropriata, di preferenza forestale, è essenziale per la conservazione delle risorse idriche.
7. Le risorse idriche devono essere oggetto di inventario.
8. La buona gestione dell'acqua deve essere pianificata dalle autorità competenti.
9. La salvaguardia dell'acqua necessita di uno sforzo importante di ricerca scientifica, di formazione di specialisti e di servizi di informazione pubblica.
10. L'acqua è un patrimonio comune, il cui valore deve essere riconosciuto da tutti. Ognuno ha il

³¹¹ Si tratta di un Comitato del Consiglio d'Europa, che stabilisce dei principi che vengono poi adottati dal Comitato dei Ministri, organo decisionale del Consiglio d'Europa stesso. Nel 2001, mediante una *Recommendation*, il Consiglio dei Ministri adotterà la nuova Carta dell'Acqua, che farà riferimento a concetti quali lo sviluppo sostenibile e a misure di prevenzione dell'inquinamento idrico.

dovere di utilizzare l'acqua con attenzione e parsimonia.

11. La gestione delle risorse idriche dovrebbe essere inquadrata nel bacino naturale piuttosto che entro frontiere amministrative e politiche.
12. L'acqua non ha frontiere: essendo una risorsa comune, necessita di una cooperazione internazionale.

- b) Conferenza di Mar del Plata, Argentina (1977)

-

Prima grande conferenza delle Nazioni Unite sull'acqua.

Si stabilisce che “tutti hanno diritto di accedere all'acqua potabile in quantità e qualità corrispondenti ai propri bisogni fondamentali”.³¹²

- c) Decennio internazionale dell'acqua potabile e del risanamento (1981/1990)

-

L'Assemblea Generale, nella sua 55esima sessione, “profondamente preoccupata che una grande parte della popolazione mondiale non abbia un accesso ragionevole ad acqua sana e abbondante e che una sua parte sempre maggiore sia senza adeguati servizi igienico-sanitari (...), [p]roclama il periodo 1981-1990 come ‘Decennio Internazionale dell'Acqua Potabile e del Risanamento’, durante il quale gli Stati membri si assumono l'impegno di apportare entro l'anno 1990 un miglioramento sostanziale negli *standard* e nei livelli dei servizi per l'approvvigionamento dell'acqua potabile e per il risanamento.

Durante la *Conferenza finale del decennio internazionale*, tenutasi nel 1990 a Nuova Delhi, organizzata dall'UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo), viene fatto un appello a tutti gli Stati per un'azione concertata finalizzata alla totale copertura della fornitura di acqua pulita e di servizi igienico-sanitari entro il 2000.

³¹² Concetto che verrà ripreso dall'Agenda 21.

e) Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro (UNCED, 1992)

■

Nella Dichiarazione conclusiva:

- si fa continuo riferimento ad uno “sviluppo sostenibile”, che sia “in armonia con la natura” e che preveda piani di protezione ambientale;

- si afferma che gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse, ma anche la responsabilità di assicurare e controllare che tale sfruttamento non procuri danni ambientali al di fuori dei propri confini (principio 2);

- si invitano gli Stati a cooperare per conservare, proteggere e ricreare gli ecosistemi, ognuno proporzionalmente al grado di degrado procurato (pr. 7) e per migliorare la legislazione internazionale sulla responsabilità e sulla compensazione in caso di danni ambientali (pr. 13);

- si richiamano gli Stati al dovere di previa notificazione su attività che possano avere un “significant adverse transboundary environmental effect” su altri Stati;

- si sostiene il dovere degli Stati di informare immediatamente gli altri in caso di disastri naturali o di altre emergenze ambientali che abbiano causato e che possano arrecare danno a questi ultimi (pr. 18).

f) L’Agenda 21 (1992)

Nel Preambolo si afferma che l’Agenda 21 “riflette un consenso globale e un impegno globale ai più alti livelli sullo sviluppo e sulla cooperazione ambientale” e che questo documento “segna l’inizio di una nuova partnership globale per lo sviluppo sostenibile”. In effetti lo sviluppo sostenibile è il tema centrale attorno a cui ruota tutto il testo, richiamato in ogni capitolo.

Vediamo alcuni dei propositi enunciati in riferimento a problematiche legate alla risorsa idrica.

- *Cap. 12: combattere la desertificazione e la siccità.*

La desertificazione influisce su circa un sesto della popolazione mondiale e riguarda il 70% delle terre emerse. Per combatterla si prediligono misure preventive, quali: il

miglioramento dei sistemi di monitoraggio e dei programmi di sradicamento della povertà per le zone più a rischio, la forestazione e la riforestazione, la promozione dell'educazione e della partecipazione della popolazione interessata e l'inclusione dei programmi contro la desertificazione nei piani di sviluppo nazionali.

Cap. 14: promuovere un'agricoltura sostenibile e lo sviluppo rurale

Per combattere la fame nel mondo è necessario aumentare la produttività del suolo, ma senza perdere di vista la protezione delle risorse naturali. Si auspica, tra l'altro, una riforma della politica agricola, la partecipazione popolare e lo sviluppo delle risorse umane, la conservazione del terreno e dell'acqua.

Cap. 17: protezione degli oceani, dei mari e delle zone costiere

Si sottolinea la necessità che la tutela dell'ambiente marino sia prevista dalla legislazione nazionale, di un rafforzamento della cooperazione internazionale e dell'uso sostenibile delle forme di vita marine.

Cap. 18: protezione della qualità e approvvigionamento delle risorse d'acqua dolce

L'acqua viene definita come "una risorsa limitata avente valore economico e con importanti implicazioni sociali ed economiche".

Il problema dell'acqua viene considerato secondo due aspetti fondamentali: quello quantitativo e quello qualitativo. Riguardo al primo, si sottolinea il bisogno di sviluppare attività umane rispettose del ciclo idrologico e della sua conservazione, rispettose dei tempi imposti dalla natura. I modelli agricoli, che tendono all'incremento dell'efficienza e della produttività, devono prevedere delle valutazioni di impatto ambientale e vanno altresì valutate le conseguenze sociali delle opere di irrigazione.

Per quanto concerne, invece, la qualità dell'acqua si rammenta che i risultati dovuti alla proclamazione del Decennio internazionale dell'acqua potabile e del risanamento non sono stati sufficienti, dal momento che ancora una persona su tre nei PVS non ha accesso ad acqua sicura e non vive in condizioni sanitarie accettabili. Nei PVS, l'80% delle malattie sono dovute alla

contaminazione dell'acqua. Si invitano gli Stati ad incrementare significativamente gli investimenti, adottare tecnologie appropriate per il trattamento dell'acqua e prevenire l'inquinamento idrico.

Si invitano gli Stati ad una autentica collaborazione riguardo lo scambio di conoscenze e di tecnologie e si ravvisa la necessità di un aumento considerevole del sostegno finanziario a favore dei Paesi poveri.

g) Programma mondiale di valutazione delle risorse idriche

L'UNESCO coordina il Programma mondiale di valutazione delle risorse idriche (*World Water Assessment Programme*)³¹³, che si pone i seguenti obiettivi:

- valutare lo stato delle risorse idriche e dei relativi ecosistemi;
- identificare le questioni critiche ed i problemi legati alle risorse idriche;
- sviluppare indicatori e misurare il progresso verso il conseguimento di un uso sostenibile delle risorse idriche;
- aiutare i paesi a sviluppare una propria capacità di valutazione sulla materia;
- documentare quanto appreso e pubblicare un Rapporto mondiale sullo sviluppo delle risorse idriche (WWAP) ad intervalli regolari. Si forniscono dei criteri per una raccolta sistemica e costante di informazioni. Il WWAP nasce dalla collaborazione tra 23 agenzie e segreterie di Convenzioni delle Nazioni Unite. La sua prima edizione è del 2003, la seconda del 2006.

h) La Giornata mondiale dell'acqua

La risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/RES/47/193 istituisce la Giornata mondiale dell'acqua, che cade il 22 marzo di ogni anno a partire dal 1993.

³¹³Vedi

www.unesco.org/water/water_celebrations/decades/index.shtml.

In occasione di tale evento, gli Stati sono invitati a realizzare attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, quali produzione e diffusione di documentazione, conferenze, tavole rotonde, seminari e mostre sul tema della tutela e dello sviluppo delle risorse idriche, in linea con quanto stabilito in proposito dal capitolo 18 dell'Agenda 21.

i) La Convenzione contro la desertificazione (1994)

Facendo espresso riferimento all'Agenda 21 ed al concetto di sviluppo sostenibile, si pone come obiettivo di “combattere la desertificazione e mitigare gli effetti della siccità (...), specialmente in Africa, attraverso azioni efficaci a tutti i livelli, sostenute dalla cooperazione internazionale”. Per raggiungere tale scopo ci si prefigge di attuare strategie integrate per una maggior produttività del suolo, per la conservazione del terreno e delle risorse idriche e per il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione.

j) Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGASS,1997)

Partendo dalla premessa che più di un quinto della popolazione mondiale non ha ancora accesso all'acqua potabile e dato il perseverare di modelli di sviluppo non sostenibili, si identificano delle urgenze per l'attuazione dell'Agenda 21, tra cui:

1. la gestione integrata dei bacini idrografici;
2. il rafforzamento della cooperazione regionale e internazionale;
3. la garanzia della partecipazione permanente delle comunità locali;
4. la promozione degli investimenti pubblici e privati;
5. il sostegno agli sforzi dei paesi in via di sviluppo per il passaggio a sistemi che implicano un minore utilizzo di risorse idriche.

k) Gli Obiettivi del Millennio (MDGs)

La Dichiarazione del Millennio è stata approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre del 2000. Gli otto obiettivi in essa contenuti dovrebbero essere raggiunti entro il 2015.

L'Obiettivo numero 7 consiste nell' "assicurare la sostenibilità ambientale", definita come "utilizzare saggiamente le risorse naturali e proteggere i complessi ecosistemi da cui dipende la nostra sopravvivenza".³¹⁴

Tra gli obiettivi specifici, troviamo quello di "dimezzare entro il 2015 la porzione di popolazione senza accesso sostenibile all'acqua potabile e all'igiene di base". Tra il 1990 e il 2004 l'accesso all'acqua potabile è cresciuto dal 78% all'83%. In particolare, in America Latina, nei Caraibi e in Asia meridionale l'obiettivo posto per l'acqua potabile verrà raggiunto con largo anticipo.³¹⁵

l) L'Anno internazionale dell'acqua dolce (2003)

Il 2003 viene proclamato dall'Assemblea Generale Anno internazionale per l'acqua dolce (*International Year of Freshwater*). L'iniziativa serve per promuovere progetti di sensibilizzazione sull'importanza di un uso e di una gestione sostenibile delle risorse idriche. Stati, organizzazioni internazionali e nazionali, movimenti e settore privato vengono invitati a focalizzare l'attenzione pubblica sulle acque dolci a tutti i livelli, dal locale al mondiale.

m) Il Decennio internazionale per l'azione "Acqua per la Vita" (2005-2015)³¹⁶

L'Assemblea Generale decide che il decennio dal 2005 al 2015 sia finalizzato ad una maggior riflessione ed azione a tutti i livelli per la risoluzione del problema idrico, soprattutto in vista

³¹⁴ ANNAN, *The Millenium Development Goals Report 2005*, Dipco n. 30/2005.

³¹⁵ Dati del Rapporto Unicef "Progress for Children"(2006).

³¹⁶ Proclamata mediante risoluzione A/RES/58/217.

del raggiungimento nel 2015 dell'obiettivo di dimezzare la popolazione senza accesso all'acqua potabile.

- n) La 60esima Sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (2005)

Gli impegni presi sono stati più delle dichiarazioni generiche che dei precisi impegni sul piano pratico. Nel *World Summit 2005 Outcome* viene affermato "l'impegno collettivo per raggiungere l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, come auspicato dall'Agenda 21, mediante la cooperazione internazionale ed azioni a tutti i livelli".

Con particolare riferimento al problema idrico, si rinnova il sostegno all'iniziativa del Decennio Internazionale per l'azione "Water for Life", e si richiama l'impegno a combattere la desertificazione, specialmente in Africa, come stabilito dalla Convenzione del 1994.

- o) La Conferenza europea sull'Acqua (2007)

La Direzione generale dell'ambiente della Commissione Europea organizza in collaborazione con Eurostat, l'Agenzia Europea per l'ambiente e Joint Reserch Centre una conferenza con la duplice finalità di presentare un rapporto sull'applicazione della Direttiva quadro sulle acque³¹⁷ e di lanciare Wise³¹⁸.

In merito al primo aspetto, si rileva come sia necessario un maggior sforzo da parte degli stati europei per poter raggiungere l'obiettivo prefissato dalla direttiva di garantire una buona qualità dell'acqua di fiumi, laghi, acque costiere e sotterranee entro il 2015. Il recepimento della direttiva nelle legislazioni nazionali è inadeguato e dev'essere migliorata la cooperazione tra gli stati in riferimento al problema dell'inquinamento delle acque.

Dalla collaborazione tra la Commissione Europea e l'Agenzia Europea per l'ambiente nasce Wise, portale web che raccoglie e sistematizza in un unico spazio tutti i dati concernenti le

³¹⁷ *Water Framework Directive (2000/60/EC)*.

³¹⁸ *Water Information System for Europe*.

risorse idriche, la loro gestione e le politiche adottate, in ambito europeo.

4. Prospettive future. Movimenti, ONG e diritto all'acqua

“Succede che viviamo in un'epoca storica in cui il modo di produzione dominante oggi globalizzato trasforma in mercanzia letteralmente tutto, perfino le cose più sacre e vitali. I diritti umani inalienabili sono ridotti a necessità umane. Per soddisfarle bisogna obbedire alle leggi della offerta e della domanda, proprie del mercato. Solo ha diritti chi possa pagare e sia consumatore, e non chi è persona, indipendentemente dalla sua condizione economica e sociale”. Questa riflessione di Leonardo Boff³¹⁹ rivela una triste realtà: l'acqua è una merce, e come tale il suo scambio è regolato dalle leggi del mercato, e le multinazionali fanno a gara per privatizzarla. In questo contesto non trovano spazio concetti quali sostenibilità ambientale, conservazione e giustizia nella ripartizione.

Durante il *Forum* dell'Aja³²⁰, l'acqua è stata definita “un bene economico” il cui valore deve essere determinato in base al “giusto prezzo” del mercato. Al massimo se ne parla come “bisogno umano fondamentale”, ma né in questa sede, né in altre sedi ufficiali gli stati si sono spinti a riconoscere l'accesso all'acqua come un diritto fondamentale dell'uomo. Eppure vari trattati e dichiarazioni vi fanno riferimento, ma manca sia una previsione generale vincolante sia una conseguente normativa che specifichi poi concretamente i modi ed i mezzi per realizzare tale diritto, perchè non rimanga astratto.

Un passo importante verso il riconoscimento di un diritto fondamentale è rappresentato dal Commento generale num. 15 del

³¹⁹ BOFF, *La guerra del agua*, in <http://www.servicioskoinonia.org/boff/>.

³²⁰ Secondo *Forum* mondiale sull'acqua, Aja, 17-22 marzo 2000, organizzato dal *World Water Council*, a cui hanno preso parte 140 governi ed importanti organizzazioni non governative.

Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali³²¹, del novembre 2002, che recita “il diritto umano all’acqua è indispensabile per condurre una vita in condizioni di dignità umana. Esso è un prerequisito per la realizzazione di altri diritti umani”³²², quali il diritto ad una alimentazione adeguata o il diritto alla salute.

Il Comitato internazionale per il contratto mondiale sull’acqua³²³ ha redatto il “*Manifesto dell’Acqua*”, in cui è contenuta, appunto, la proposta di un Contratto mondiale.³²⁴

In particolare, le proposte del Comitato sono:

- la creazione di una rete di parlamenti dell’acqua, per creare un *corpus* di norme a livello nazionale ma anche internazionale che riconosca l’acqua come patrimonio comune dell’umanità, e così facendo sottragga la risorsa idrica dalle leggi del mercato e dagli accordi commerciali internazionali (come il WTO);
- la costituzione di un “Osservatorio mondiale per i diritti dell’acqua”, con la funzione di raccogliere, elaborare e diffondere le varie informazioni sulla risorsa idrica, (uso, conservazione, protezione, sviluppo sostenibile, accesso, etc.);
- la sensibilizzazione e la mobilitazione delle masse al fine di creare una coscienza pubblica sulla situazione idrica globale, che possa influenzare le scelte adottate ai vari livelli istituzionale.

Nel 2003 si è tenuto a Firenze il 1° *Forum* alternativo mondiale dell’acqua, organizzato dal CIPSI, che è un coordinamento di varie ong ed associazioni di cooperazione internazionale. Questo *Forum* è servito a delineare le pretese avanzate nei confronti della Comunità Internazionale, sviluppate attorno alle seguenti linee guida:

- riconoscimento dell’acqua come bene comune, come patrimonio dell’umanità;

³²¹ Si tratta di un Comitato delle Nazioni Unite.

³²² Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, *General Comment* num. 15 (2002), introduzione.

³²³ Il Comitato internazionale è composto da 20 personalità ed è presieduto da Mario Soares. Tra le sue funzioni quelle di essere l’organo garante dei principi del Manifesto, di interlocuzione nei forum mondiali e di coordinamento dei Comitati nazionali.

³²⁴ Vedi: www.contrattoacqua.it.

- previsione del diritto all'acqua nella legislazione internazionale/accesso all'acqua come diritto umano fondamentale;

- gestione democratica dell'acqua a tutti i livelli;

- finanziamento pubblico dell'accesso all'acqua.

Ginevra, nel 2005, ha ospitato il 2° *Forum* alternativo mondiale dell'acqua, accogliendo più di 1.200 rappresentanti di organizzazioni e movimenti provenienti da 21 differenti Paesi.

Rimane da vedere se tali organismi riusciranno a sensibilizzare sufficientemente le masse creando un movimento globale che abbia la forza di portare all'affermazione di un "diritto all'acqua" o se invece continuerà a prevalere la visione di chi vuole la privatizzazione del "bene acqua".

II. AGRICOLTURA

Valeria Eboli

SOMMARIO. 1. Introduzione. 2. Cenni storici. 3. Riferimenti normativi. 3.1. Il sistema globale. 3.2. L'ambito regionale europeo. 3.3. La ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni in Italia.

1. Introduzione

L'agricoltura rappresenta uno dei principali settori in cui si è diretta la cooperazione internazionale finalizzata allo sviluppo dei Paesi più poveri.³²⁵

La cooperazione nel campo dell'agricoltura, tra l'altro, rappresenta un aspetto della collaborazione, sul piano internazionale, della lotta alla povertà e quindi la realizzazione del diritto di ogni individuo alla libertà dalla fame e dalla miseria.³²⁶

³²⁵ Si tratta di uno degli ambiti privilegiati cui si è diretta la cooperazione internazionale, sin dalle prime esperienze di collaborazione. Cfr. VITTA, *La coopération internationale en matière d'agriculture*, in *Recueil des Cours*, 1936, II, pp. 305-416.

³²⁶ È opportuno chiarire preliminarmente quale sia la portata da attribuire alla nozione di agricoltura. In una accezione restrittiva essa designa soltanto tutte le attività necessarie per la realizzazione della produzione agricola, come lo sviluppo delle colture, la ricerca afferente al settore agricolo, i servizi pertinenti all'attività, la gestione delle risorse, l'allevamento, la pesca, le attività forestali. Invece, ove si interpretasse la nozione di agricoltura in un'accezione più ampia, vi rientrerebbero anche le attività connesse ai c.d. fattori di produzione, le attività di valorizzazione del territorio, quelle delle industrie produttrici di beni funzionali alle colture agricole (come, ad esempio, i fertilizzanti).

Attualmente si può asserire che la cooperazione in materia agricola avvenga a un raggio piuttosto esteso e che, pertanto, sia preferibile accogliere quest'ultima nozione di "agricoltura". Alla luce dell'evoluzione tecnica e della stretta interconnessione tra il settore agricolo ed altri ad esso collegati, come quello del mercato dei prodotti agricoli o della tutela ambientale, non rileva soltanto l'aspetto statico della produzione, ma anche le fasi antecedenti e successiva alla

L'area di cooperazione internazionale nel settore agricolo, pertanto, investe sia il profilo dell'*an*, ossia l'appoggio ai paesi in via di sviluppo per favorire la produzione di prodotti alimentari, sia il profilo del *quomodo*, con la messa a punto di norme volte a proteggere la salute del consumatore finale del prodotto agricolo con la regolamentazione di tutte le fasi della produzione.

Sono coinvolti una pluralità di attori, istituzionali e non. Tra i primi si collocano gli Stati, che agiscono in varie forme di cooperazione (bilaterale, multilaterale o multilaterale) e le Organizzazioni internazionali. Tra queste alcune hanno come finalità istituzionale precipua proprio l'agricoltura, come la FAO.³²⁷ Per quanto attiene al commercio dei prodotti agricoli, invece, forme di cooperazione multilaterale hanno luogo, in particolare, nel quadro istituzionale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).³²⁸ Di competenze specifiche al riguardo è, inoltre, titolare anche l'Unione europea per specifica attribuzione derivante dal Trattato istitutivo della Comunità europea.

Vi sono, inoltre, alcune organizzazioni non governative (ONG) che parimenti si occupano della materia, con un'azione volta a sostenere la produzione agricola soprattutto nei Paesi in via di sviluppo.

2. Cenni storici

La *Food and Agricultural Organisation of the United Nations* (FAO) è stato il primo istituto specializzato dell'ONU, con competenza relative alla nutrizione, all'agricoltura e

produzione stessa. Il modo in cui la produzione avviene e la commercializzazione dei prodotti agricoli sono importanti elementi che possono influenzare la produzione stessa.

Inoltre, più di recente, tale ambito è stato rapportato a quello della garanzia della salute tramite un'alimentazione sana, derivante dalla corretta produzione dei prodotti di base, con metodi non nocivi.

³²⁷ V. MARCELLI, Voce "Fao", in *Digesto*, vol.VI Pubblicistico, Torino, 1991, pp. 219-230; MARCHISIO, Voce "Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura", in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1981, pp. 304-319.

³²⁸ V. più diffusamente *infra* sul punto.

all'alimentazione.³²⁹ L'art. 1 del Trattato istitutivo originariamente prevedeva tra i fini dell'Organizzazione lo scambio di informazioni relative alle materie comprese nel suo oggetto statutario, la raccomandazione di azioni a carattere nazionale o internazionale agli Stati membri, l'assistenza tecnica alle Parti contraenti. Con l'evoluzione del contesto socio-economico mondiale ed, in particolare, in seguito alla crisi economica degli anni 1972-1974, l'Organizzazione ha subito una svolta evolutiva.

In particolare nel corso della diciannovesima sessione della Conferenza, emersero e furono approvati orientamenti volti ad adeguare la Fao al nuovo ordine economico internazionale. Furono pertanto inseriti tra gli obiettivi immediati da perseguire la realizzazione di un programma di cooperazione tecnica proprio della FAO, cui destinare una parte del risparmio realizzato sul bilancio, l'istituzione di rappresentanze dell'Organizzazione nei Paesi in via di sviluppo, il potenziamento delle attività operative nel settore dell'alimentazione e dell'agricoltura. La finalità ultima consisteva nel liberare le popolazioni povere dalla malnutrizione e dalla fame.³³⁰ La FAO, seguendo il *trend* evolutivo inaugurato negli anni Settanta, ha superato di gran lunga i limiti statuari negli anni successivi. Nella veste attuale, l'Organizzazione rivolge la sua attività in tre settori cruciali, quali lo sviluppo e la sicurezza alimentare, il rapporto ambiente-energia, oltre al "tradizionale" ambito della riforma delle strutture agrarie. L'ampia portata delle attribuzioni della FAO avvalorò l'interpretazione estensiva della nozione di agricoltura, qui accolta, ai fini della cooperazione allo sviluppo.

L'aspetto relativo al rapporto ambiente-energia, inteso come presa di coscienza della relazione esistente tra i modelli di sviluppo agricolo ed il degrado ambientale ha importanti risvolti

³²⁹ V. MARCHISIO, DI BLASE, *L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao)*, cit., pp. 28 ss.; SAOUMA, *Le rôle de l'agriculture dans le Nouvel Ordre économique international*, in *Terzo Mondo economico*, 1977 (2), pp. 10- 15. Edouard Saouma, Direttore generale della FAO dal 1975 fu il fautore dei cambiamenti che interessarono l'Organizzazione nel corso degli anni settanta.

³³⁰ V. NANDA, *The World Food Crisis and the Role of Law in Combating Hunger and Malnutrition*, in *The Journal of International Law and Economics*, 1975, p. 725 ss.

per quanto attiene all'evoluzione del principio dello sviluppo sostenibile, com'è emerso negli ultimi decenni.³³¹

Nella pratica, l'azione della FAO per la cooperazione nel settore agricolo si è tradotta in aiuti rivolti ai Paesi in via di sviluppo sia nel campo finanziario, sia sotto il profilo dell'assistenza tecnica. La FAO ha ottenuto l'importante risultato di costituire il quadro istituzionale di riferimento, per la maggior parte dei programmi di cooperazione nel settore agricolo a partire dalla seconda metà del secolo scorso.

3 Riferimenti normativi

3.1. Il sistema globale

In ambito multilaterale la cooperazione allo sviluppo nel settore agricolo avviene principalmente nell'ambito dell'ONU, di cui la FAO è, appunto, un istituto specializzato. Sotto il profilo giuridico, il mutamento degli obiettivi della FAO, si è tradotto nell'elaborazione di una vasta gamma di documenti programmatici rientranti prevalentemente nella c.d. *soft-law*.

Sono stati predisposti codici di condotta e regole di programmazione ed emanate direttive, improntate all'idea che "lo sviluppo non è un fenomeno lineare e materiale, ma piuttosto un processo di autodeterminazione nazionale ed individuale, condizionato dalla giustizia economica e dall'uguaglianza sociale".³³² Anche nel corso del *Summit* mondiale sull'alimentazione svoltosi nel 1996 è stato ribadito che la sicurezza alimentare sostenibile rappresenta una priorità politica, con la conseguenza che l'assistenza dei Paesi sviluppati a quelli in

³³¹ Cfr. MARCHISIO, *Carta dell'ONU, cooperazione e sviluppo sostenibile*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 1999, p. 11 ss.; MARCHISIO, RASPADORI, MANEGGIA A., *Rio cinque anni dopo*, Milano, 1998.

³³² Così MARCHISIO, DI BLASE, *L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao)*, cit., p. 129.

via di sviluppo, tramite le forme della cooperazione, è da ritenersi dovuta.³³³

Nel settore dell'agricoltura, nell'era attuale, con l'evoluzione dei mezzi tecnici per la produzione agricola, ha assunto un ruolo sempre più importante la ricerca. L'aspetto relativo alle informazioni e al *know-how* e l'assistenza tecnica rappresentano, pertanto, forma di cooperazione allo sviluppo privilegiate e d'importanza crescente. Al riguardo, in ambito FAO sono stati messi appunto importanti strumenti giuridici, di carattere vincolante, per la gestione delle risorse genetiche e fitogenetiche.

La Convenzione sulla biodiversità ha instaurato un meccanismo per la condivisione delle risorse di tale categoria di tipo bilaterale/contrattuale, privilegiando un sistema contrattualistico di gestione delle stesse. Con tale sistema convive un altro modello di gestione delle risorse fitogenetiche, originariamente elaborato dal Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale,³³⁴ poi assorbito nell'ambito del sistema FAO in seguito agli accordi intercorsi tra i due enti nel 1994.³³⁵ Tale modello contempla la costituzione di un sistema globale di gestione delle risorse biogenetiche, cui è garantito il libero accesso a tutti i Paesi, sia industrializzati sia in via di sviluppo, senza l'ostacolo rappresentato dal costo dei diritti di proprietà intellettuale.³³⁶

³³³ V. Food and Agriculture Organisation of the United Nations, *Report of the World Food Summit*, Rome 13-17 November 1996, Part 1 (WFS 96/Rep), Rome, 1997, Appendix.

³³⁴ Per maggiori dettagli al riguardo v. PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 149.

³³⁵ V. PAVONI, op. cit., p. 151

³³⁶ Ostacolo superato almeno in parte dal sistema FAO. Sul punto v. *infra*. Occorre, tuttavia, chiarire sin da ora che, com'è stato rilevato in dottrina (così PAVONI, op. cit., p. 150 in nota 2) che il sistema globale di gestione attiene soltanto alle risorse (o *rectius* all'accesso alle risorse) e non alle informazioni ad esse relative. In ciò sta una delle carenze del sistema in quanto i diritti di proprietà intellettuale potrebbero essere apposti sulle informazioni. Inoltre con questo sistema il finanziamento alla ricerca va sempre ai Paesi industrializzati tramite la Banca mondiale e soltanto indirettamente ai Paesi poveri, che godono esclusivamente del beneficio ultimo rappresentato dal risultato della ricerca.

L'utilizzazione delle risorse fitogenetiche ha un impatto sul miglioramento genetico delle piante e sulla sicurezza agroalimentare. I sistemi di cooperazione messi a punto al livello istituzionalizzato dalla Fao e dalla Convenzione sulla biodiversità consistono in una condivisione dei benefici che si concretizza in scambio di informazioni, trasferimenti di tecnologie, rafforzamento delle capacità tecnico-scientifiche, ripartizione dei benefici commerciali.³³⁷

È da rilevare la sostanziale comunanza di scopi tra la Convenzione sulla biodiversità e il Trattato FAO del 2001 sulle risorse fitogenetiche, che consistono nella conservazione e nell'uso "sostenibile" di tali risorse per l'alimentazione e l'agricoltura e la condivisione dei benefici derivanti da tale uso.³³⁸ In entrambi i sistemi è previsto un accesso alle tecnologie a condizioni eque e di favore per i Paesi in via di sviluppo. Inoltre, nel sistema FAO, si prevede che i benefici derivanti dal commercio di biotecnologie si trasformino in un contributo a vantaggio del *Trust Account* istituito dal Trattato.³³⁹

I beneficiari dei sistemi sono, in ultima analisi, gli agricoltori, tramite l'imposizione di obblighi relativi alla promozione dei diritti di tale categoria sociale in capo ai governi nazionali.³⁴⁰

Nel contesto delle Nazioni Unite, ha un ruolo molto importante anche l'UNDP (*United Nations Development Programme*), organismo sussidiario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. I fondi dell'UNDP, costituiti da contributi

³³⁷ Tali meccanismi vanno temperati con le esigenze di tutela della proprietà intellettuale. V. PAVONI, op. cit., p. 178.

³³⁸ Nell'art. 1, para. 1, del Trattato FAO, è richiamata espressamente la Convenzione sulla biodiversità e viene affermato l'intento di armonizzare le previsioni dei due accordi.

³³⁹ Sul punto v. PAVONI, op. cit., p. 178

³⁴⁰ Per il Trattato FAO "tutti gli agricoltori del Mondo", per la Convenzione sulla biodiversità le comunità indigene. Cfr. PAVONI, op. cit., p. 168. Il trattato FAO sulle risorse fitogenetiche del 2001, nell'art. 9 § 2, fornisce un catalogo esemplificativo dei diritti degli agricoltori, menzionando, tra l'altro, il diritto alla condivisione dei benefici derivanti dall'uso delle risorse e il diritto alla conservazione delle conoscenze tradizionali sulle risorse fitogenetiche, oltre al diritto di partecipare ai processi decisionali nazionali relativi alla conservazione e all'uso sostenibile delle stesse. Cfr. PAVONI, op. cit., p. 178.

volontari degli Stati, sono, difatti, destinati in larga parte alla FAO, che è altresì beneficiaria del programma inter-istituzionale di assistenza tecnica varato dall'UNDP.³⁴¹

Occorre, inoltre, menzionare la rilevanza dell'*United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) che, dal momento della sua istituzione (1964) ha costituito una delle principali sedi in cui sono state discusse le problematiche inerenti il commercio dei prodotti agricoli di base. Tuttavia l'ambizioso obiettivo, perseguito da UNCTAD e FAO, di utilizzare il settore-chiave del commercio per adattare le politiche agricole nazionali in un senso favorevole ai Paesi in via di sviluppo non si può ritenere raggiunto.³⁴²

Per quanto attiene ai profili inerenti al commercio³⁴³ dei prodotti di base e la regolamentazione del loro mercato in termini equi o, comunque, tali da favorire i Paesi in via di sviluppo il principale quadro di riferimento è, oggi, rappresentato dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), costituita con l'Accordo di Marrakesh del 1994,³⁴⁴ al termine dei negoziati dell'*Uruguay Round*,³⁴⁵ cui sono stati allegati molti altri accordi commerciali multilaterali, alcuni dei quali riguardano, nello

³⁴¹ Cfr. MARCHISIO, DI BLASE, *L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao)*, cit., p. 182.

³⁴² *Ibidem*, p. 244.

³⁴³ Il commercio dei prodotti agricoli, come forma di cooperazione allo sviluppo nel settore dell'agricoltura, è un ambito che ha trovato una particolare regolamentazione formale sul piano multilaterale a partire dalla metà del XX secolo. I tentativi di liberalizzazione del mercato dei prodotti agricoli, rispetto a quelli di altri beni, hanno trovato l'ostacolo delle politiche protezionistiche di molti Stati al riguardo. Per questo motivo, la regolamentazione della materia è avvenuta in modo lento e progressivo. La liberalizzazione in questo ambito rappresenta una misura particolarmente favorevole per i Paesi in via di sviluppo, produttori, i quali risultano lesi dall'apposizione di misure restrittive all'importazione da parte dei Paesi sviluppati, con un evidente conseguente danno alla loro economia nazionale.

³⁴⁴ Cfr. SIDI (a cura della), *Diritto e Organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Napoli, ES, 1998;

³⁴⁵ V. sul tema SACERDOTI, *Profili istituzionali dell'OMC e principi base degli accordi di settore*, in SIDI, *Diritto e Organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Napoli, 1998, p. 1 ss.

specifico, il settore dell'agricoltura.³⁴⁶ L' accordo sull'agricoltura dell'Uruguay Round, annesso all'accordo di Marrakesh esprime i

³⁴⁶ Per la prima volta il commercio dei prodotti agricoli fu regolamentato e sottoposto allo stesso regime giuridico di quello dei prodotti industriali con l'istituzione del *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT) del 1947, di cui l'OMC è erede. Vi furono introdotte, tuttavia, alcune particolarità dovute alla specificità del settore. Cfr. MELAKU GEBOYE DESTA, *The Law of International Trade in Agricultural Products*, Kluwer, The Hague-London-New York, 2002, 15 ss.

Una battuta d'arresto, nel processo di liberalizzazione, fu segnata dall'adozione dell'*Agricultural Adjustment Act* da parte degli Stati Uniti (1955), che interdiceva le principali importazioni agricole V. CARREAU . JUILLARD, *Droit international économique*, Paris, L.G.D.J., 1999, p. 144. Gli Stati Uniti, a seguito dell'adozione di tale legge, ottennero una deroga, ai sensi dell'art. XXV GATT relativa all'applicazione delle misure previste in materia di agricoltura. La conseguenza fu che il sistema messo in atto dal GATT 1947 perdeva di fatto la sua efficacia. Tale situazione è perdurata sino a quando il GATT 1947 è restato in vigore, nel 1994.

Nei continui di procedimenti di revisione del GATT, per il suo adeguamento alle esigenze sopravvenienti, il settore agricolo è tornato ad essere oggetto d'interesse e nuova regolamentazione nel corso dei negoziati dell'*Uruguay Round*. L'*Uruguay Round* è stato un ciclo di negoziati multilaterali che ha avuto luogo nell'ambito GATT, a partire dal mese di settembre 1986, per addivenire ad una liberalizzazione degli scambi commerciali di varie tipologie di prodotti, tra cui sono stati inseriti quelli agricoli. Cfr. *ibidem*, 144 s. Il c.d. GATT 1994, che rappresenta un'evoluzione dell'originario GATT 1947, stipulato nel corso di tali negoziati, ha rappresentato la base per l'OMC, nel cui sistema è stato pienamente recepito, in quanto annesso all'Accordo di Marrakesh.

In generale su GATT e Organizzazione mondiale del commercio v. CARREAU, JUILLARD, *Droit international économique*, cit., pp. 140-141 ; PORRO, *Studi di diritto internazionale dell'economia*, Torino Giappichelli, 1999; FLORY, *L'Organisation mondiale du commerce*, Bruxelles, Bruylant, 1999 ; ADINOLFI, *L'Organizzazione mondiale del commercio. Profili istituzionali e normativi*, Padova, CEDAM, 2001; PICONE, LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, CEDAM, 2002.

punti fondamentali intorno ai quali si articola attualmente la cooperazione internazionale nella materia agricola.³⁴⁷

Esso riguarda, in particolare, il commercio internazionale dei prodotti agricoli, che è stato regolato sulla base di un sistema tariffario del tutto affine a quello che regola i mercati degli altri tipi di prodotti nell'ambito OMC.³⁴⁸

Un'innovazione importante recepita nel sistema OMC riguarda la specifica regolamentazione del commercio dei prodotti sanitari e fitosanitari.³⁴⁹ Il relativo accordo attiene alla regolamentazione di tutti gli atti di uno Stato (di natura legislativa o regolamentare) finalizzati a proteggere, sul proprio territorio, la vita e la salute di piante, animali, persone in relazione all'uso di sostanze potenzialmente nocive anche nel ciclo della produzione alimentare.³⁵⁰

Gli Stati contraenti si impegnano ad applicare tali misure nei limiti del rispetto del principio di proporzionalità e, comunque, ad armonizzare le disposizioni nazionali con quelle internazionali in materia. In particolare, l'art. 10 dell'Accordo riguarda i Paesi in via di sviluppo, stabilendo, a loro vantaggio, un'eccezione alla sua applicazione, subordinata alle speciali esigenze delle loro economie nazionali, del loro commercio e sviluppo.

Nel contesto internazionale negli ultimi anni il settore dell'agricoltura ha continuato a rappresentare ancora uno dei punti più problematici su cui è difficile trovare un accordo tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo nell'ambito delle conferenze multilaterali per la cooperazione allo sviluppo. Nel 2001 si è aperto il c.d. *Doha Round*, cioè un ciclo di negoziati che, idealmente, avrebbe dovuto rappresentare il seguito dell'Uruguay

³⁴⁷ V. GEBOYE DESTA, *The Law of International Trade in Agricultural Products*, The Hague- London- New York, Kluwer, 2002, p. 62 ss.

³⁴⁸ Sulla particolarità del mercato dei prodotti agricoli, v. GEBOYE DESTA M., cit., 66. Il sistema OMC si pone così in linea di assoluta continuità con quello GATT, pur presentando, rispetto allo stesso, molti profili innovativi. Cfr. SACERDOTI G., *Profili istituzionali dell'OMC e principi base degli accordi di settore*, cit., p. 1 ss.

³⁴⁹ V. PAVONI, op. cit., p. 149 ss.; IYNEDJIAN, *L'accord de l'Organisation mondiale du commerce sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*, Paris, 2002.

³⁵⁰ Entrato in vigore il 1° gennaio 1995.

Round.³⁵¹ Tale iniziativa si è arenata, tuttavia, dopo il vertice ministeriale di Cancun dove le divergenze tra Paesi ricchi e Paesi poveri sono apparse insanabili a proposito della questione dei sussidi per l'agricoltura ed è stata ufficialmente sospesa il 28 giugno 2006, con una dichiarazione ufficiale proveniente dal Consiglio dell'OMC.³⁵²

I sussidi statali alla produzione agricola rappresentano, infatti, misure fortemente protezionistiche, che, inevitabilmente, ledono alla liberalizzazione del mercato dei prodotti agricoli, riducendo le importazioni da parte dei Paesi (generalmente industrializzati) che le applicano a scapito di quelli esportatori.

Nell'agosto 2004, tuttavia, il Consiglio dell'OMC ha dato un nuovo impulso al Doha Round, mettendo in atto un programma di lavoro su cui basare i futuri negoziati. È sembrato che vi fosse anche una rinnovata volontà dei Paesi industrializzati a procedere nella direzione di un accordo sulle problematiche relative al settore agricolo, in seguito al vertice G-8 di Gleneagles, in cui è stata affermata la necessità di liberalizzare il mercato dei prodotti agricoli.³⁵³

Inoltre, il 12 e 13 luglio 2005 ha avuto luogo un vertice a composizione ristretta dei ministri competenti per le politiche commerciali di trenta Paesi aderenti all'OMC, a Dalian (Cina). Allo stesso hanno partecipato i c.c. Paesi del G-20 (tra cui Brasile, Cina e India), assieme ai quali tanto gli Stati Uniti d'America quanto la Comunità europea hanno convenuto una riduzione delle tariffe nel mercato legato al settore agricolo. Tuttavia tali propositi non hanno avuto seguito nella prassi, in quanto l'Unione europea non ha ridotto le barriere tariffarie e gli Stati Uniti non hanno

³⁵¹ Prende il nome dalla città di Doha (Qatar) dove i negoziati sono stati aperti tra i Paesi membri dell'OMC. V. SUNGJOON CHO, *The Troubled Status of WTO Doha Round Negotiations*, in *ASIL Insight*, August 2, 2005, reperibile sul sito www.asil.org.

³⁵² *WTO News- General Council, General Council Supports Suspension of Trade Talks, Task Force Submits "Aid for Trade" Recommendations, July 27-28, 2006*. Cfr. SUNGJOON CHO, *The WTO Doha Negotiation: Suspended Indefinitely*, in *ASIL Insight*, September 5, 2006, reperibile sul sito www.asil.org.

³⁵³ Cfr. *Chairman's Summary, Gleneagles Summit, July 8, 2005*, reperibile sul sito <http://www.g8.gov.uk>.

tagliato i sussidi statali all'agricoltura.³⁵⁴ Inoltre la promozione del CAFTA (*Central American Free Trade Agreement*) da parte degli Stati Uniti, fa presagire la prevalenza di un approccio regionalistico e protezionistico rispetto alla completa apertura e liberalizzazione dei prodotti agricoli auspicata dalle *Doha Round Negotiations*.

3.2 L'ambito regionale europeo

Un altro ambito in cui si rinvencono norme rilevanti è rappresentato dalle attività dell'Unione europea (UE) in materia di cooperazione internazionale allo sviluppo nell'ambito dell'agricoltura.³⁵⁵

Da un lato gli artt. 177 ss. del titolo XX "Cooperazione allo sviluppo" indicano che la politica europea nel settore della cooperazione allo sviluppo integra quelle svolte dagli Stati membri, dall'altro la c.d. PAC (politica agricola comune) rappresenta una delle aree in cui vi è stata l'attribuzione di una competenza esclusiva alla Comunità da parte degli Stati membri.

La PAC, inserita inizialmente nel Trattato istitutivo per l'importanza rivestita sul piano "interno" comunitario, dato il fatto che oltre la metà della superficie dell'Unione europea è adibita all'agricoltura, assume oggi grande importanza anche sotto il profilo "esterno". In particolare occorre rilevare l'estensione dell'ambito operativo delle norme in materia al di là dei confini restrittivi della mera produzione agricola in senso stretto. La politica agricola, soprattutto negli ultimi anni, è stata intesa dalle istituzioni europee in un'ottica contestualizzata, rispetto alle emergenti problematiche globali. In altri termini oggi nella politica agricola comune devono intendersi ricomprese le problematiche ambientali,³⁵⁶ che tra l'altro riguardano la protezione dei suoli e la sicurezza alimentare finale.

Molte norme al riguardo sono rivolte agli Stati membri e attengono alla produzione agricola su terreni nell'area comunitaria, ma i principi posti a fondamento della materia

³⁵⁴ V. SUNGJOON CHO, *The Troubled Status of WTO Doha Round Negotiations*, cit., p.2.

³⁵⁵ Sui rapporti fra Unione europea e FAO v. MARCHISIO, "Lo status della CEE quale membro della FAO", in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, pp. 321-350.

³⁵⁶ Cfr. www.europa.eu.int/comm/agriculture/envir/index_it.htm.

improntano anche la disciplina di settore nelle relazioni esterne e, dunque, anche nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. Difatti, com'è stato evidenziato in dottrina, la ripartizione di competenze tra Stati e Comunità a stipulare accordi è parallela a quella esistente sul piano interno.³⁵⁷ Tra l'altro, la Comunità europea figura anche tra le Parti contraenti dell'OMC, accanto a molti dei suoi Stati membri.³⁵⁸ Pertanto, si riscontra un'azione integrata di Comunità e Stati membri, alla luce delle rispettive attribuzioni di competenza.

Sulla base dell'assunto per cui l'agricoltura è strumento basilare per aiutare il progresso economico degli Stati più svantaggiati,³⁵⁹ tale settore è stato regolamentato, in ambito comunitario, da speciali accordi conclusi con alcuni Paesi in via di sviluppo e, segnatamente, quelli c.d. ACP, cioè delle aree geografiche di Africa, Carabi e Pacifico.³⁶⁰

L'accordo oggi vigente è quello di Cotonou del 2000, che ha sostituito tutti i precedenti in materia e che amplia le aree di cooperazione, potenziando ad esempio le forme di collaborazione nel settore culturale, oltre a rafforzare i principi già consolidati nei settori tradizionali.³⁶¹ In particolare, nel settore agricolo, sono

³⁵⁷ Cfr. V. TESAURO, *Rapporti tra la Comunità europea e l'OMC*, in SIDI, *Diritto e Organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio*, cit., p. 29.

³⁵⁸ V. TESAURO, *Rapporti tra la Comunità europea e l'OMC*, cit., p. 22 ss.

³⁵⁹ Sull'importanza dell'agricoltura come settore – chiave per lo sviluppo delle economie dei Paesi più poveri, v. BOCCI, RICOVERI, *Dove finiremmo senza l'agricoltura?*, ne *il manifesto*, 29 ottobre 2006.

³⁶⁰ Si tratta di Paesi storicamente legati ad alcuni Stati europei (soprattutto Francia e Regno Unito) per le vicende del colonialismo. Questo, in parte, giustifica i singolari rapporti di collaborazione allo sviluppo intessuti tra gli stessi e la Comunità europea. Gli artt. 182-187 del Trattato sulla Comunità europea contemplano la possibilità di stipulare accordi di associazione con i Paesi ACP al fine di favorire lo sviluppo economico sociale e culturale delle popolazioni ivi residenti. Cfr. POCAR F., *Diritto dell'unione e delle comunità europee*, Milano, 2004, pp. 83-91.

³⁶¹ Entrato in vigore il 1° aprile 2003 con settantasette Paesi ACP. GUCE L 317 del 15 dicembre 2000. L'Accordo di Cotonou ha durata ventennale. Tale Accordo sostituisce la precedente Convenzione di Lomè, che per lungo tempo ha costituito, nelle sue successive versioni, il quadro giuridico di riferimento.

riproposte le norme previgenti in materia di commercio dei prodotti di base e di abbattimento delle frontiere doganali.

È stato elaborato, difatti, un meccanismo di stabilizzazione dei prezzi, denominato STABEX, per sottrarre alle incertezze derivanti dall'esportazione i proventi derivanti dal commercio dei prodotti di base, per tali intendendosi quelli riportati in un apposito elenco allegato. Il funzionamento del meccanismo era sottoposto alla condizione che ciascun prodotto rappresentasse almeno il 5% dei proventi complessivi e delle esportazioni del Paese ACP. È stato, inoltre, istituito un Centro tecnico di cooperazione agricola e rurale, al fine di favorire la cooperazione tecnica tra i vari Paesi.

Per quanto attiene alle politiche di finanziamento si è verificato un progressivo passaggio, nella predilezione del mezzo prescelto per attuarle, dai prestiti speciali agli aiuti non rimborsabili alla promozione degli investimenti, di pari passo col mutare del contesto economico internazionale.³⁶²

Nell'Accordo di Cotonou è previsto, inoltre, un maggiore ricorso al Fondo europeo di sviluppo e alla Banca europea per gli investimenti.

Nella politica europea per lo sviluppo dei Paesi ACP, si introduce, infine, la promozione per il futuro di forme di cooperazione Sud-Sud a favore dei Paesi ACP.

3.3. La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in Italia

Per quanto attiene, in particolare, all'Italia ed alle competenze in materia agricola, occorre menzionare le più recenti evoluzioni in materia che hanno fatto seguito alle modifiche apportate al titolo V della Costituzione. Tanto rileva anche ai fini dell'individuazione dell'ente competente (Stato o Regioni) a dare attuazione, sul piano nazionale, alla normativa comunitaria in materia.³⁶³

³⁶² In generale v. anche MARCELLI, *Il debito estero dei Paesi in via di sviluppo nel diritto internazionale*, Milano, 2004.

³⁶³ In generale sul tema v. GERMANO, *La "materia" agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 1, pp. 117-194; MAMELI, *L'agricoltura e il diritto comunitario: Stato e Regioni in*

Il problema si è posto anche di recente dinanzi alla Corte Costituzionale, a proposito di una questione concernente l'irrogazione delle sanzioni per le violazioni amministrative in materia di aiuti comunitari relativi alla produzione di olio di oliva, l'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, i piani di sviluppo rurale.³⁶⁴ A tal proposito è stato rilevato che nel testo previgente alla riforma al titolo V, la competenza legislativa ed amministrativa in materia "agricoltura e foreste" ex artt. 117 e 118 Cost. era attribuita alle Regioni e non era "degradabile" in assenza di un interesse nazionale idoneo a giustificare lo spostamento di competenza,³⁶⁵ mentre attualmente si attesta l'attribuzione di una competenza esclusiva al riguardo a tali enti.³⁶⁶

Tuttavia è rinvenibile in una legge statale il testo normativo di riferimento quanto ai principi generali della materia. Si intende far riferimento alla Legge 7 marzo 2003 n. 38 "Disposizioni in materia di agricoltura",³⁶⁷ contenente una delega al governo per la modernizzazione dei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle

campo dopo la riforma del titolo V della Costituzione, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, 6, pp. 1209-1231; ADORNATO, *La difficile transizione della ("materia") agricoltura*, in *Diritto e giurisprudenza agraria*, 2002, 9, pp. 482-484; CARMIGNANI, *La regionalizzazione dell'agricoltura*, in *Diritto e giurisprudenza agraria*, 2001, 5, pp. 295-306.

³⁶⁴ V. anche Conferenza dei Presidenti della Regioni e delle Province autonome, *Parere da rendere al Consiglio di Stato in ordine alla ripartizione della competenza sanzionatoria tra lo Stato e le Regioni e le province autonome in merito all'applicazione dell'art. 4, lettera c), della Legge 23 dicembre 1986 n. 898, concernente l'irrogazione delle sanzioni per le sanzioni amministrative in materia di aiuti comunitari*, vedi www.regioni.it/a_Cons_Stato_su_violazione_norme_UE_1_7_04. ht.

³⁶⁵ Così C. Cost., sentenza n. 116/1991

³⁶⁶ Cfr. C. Cost., Sentenza n. 303/2003. Viene quindi meno l'interesse nazionale come possibile motivo idoneo a giustificare uno spostamento di competenze dalle Regioni allo Stato. V. Conferenza dei Presidenti della Regioni e delle Province autonome, *Parere da rendere al Consiglio di Stato in ordine alla ripartizione della competenza sanzionatoria tra lo Stato e le Regioni e le province autonome*, cit., p.2.

³⁶⁷ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 61 del 14 marzo 2003.

foreste. Nell'art. 1 di tale legge si chiariscono i limiti dell'azione governativa, facendo salve da una parte le competenze costituzionali delle regioni e, dall'altra, gli orientamenti dell'Unione europea in materia di politica agricola comune. Inoltre la legge palesa l'intento di concertare l'azione di Stato e regioni nella preparazione dell'attività dei Ministri partecipanti ai Consigli dell'Unione europea, specificando che "la concertazione avverrà fra il Ministro competente per materia in ogni specifico Consiglio dell'Unione europea e i presidenti di giunta regionale o componenti di giunta regionale all'uopo delegati" (art. 1 comma 2, lett. a).

Asserita la competenza delle regioni in materia di agricoltura, occorre chiedersi quali siano gli eventuali riflessi di tale attribuzione sul piano della cooperazione internazionale nel settore agricolo. Occorre verificare, cioè, in che misura il fatto che le regioni (e le province autonome) siano competenti sul piano interno incida sulla rispettiva capacità di operare anche sul piano esterno in materia.

La Legge 26 febbraio 1987 n. 49, come successivamente modificata, intitolata "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo", nel definire la cooperazione allo sviluppo come "parte integrante della politica estera dell'Italia" attribuisce la relativa competenza allo Stato in termini generali. L'art 2, commi 4 e 5, fa salva la possibilità per le regioni, le province autonome e gli enti locali, di formulare proposte al riguardo. Come ha chiarito la Corte Costituzionale l'eventuale spostamento della competenza dello Stato alla Regione, in materia di singoli interventi, è da ritenere in violazione di legge e pertanto costituzionalmente illegittimo.³⁶⁸

Alcune regioni si sono tuttavia dotate di apposite leggi (regionali) per regolamentare la propria partecipazione agli interventi statali di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, ex artt. 2 e 5 della Legge n. 49/1987. ad esempio l'Emilia Romagna ha emanato la Legge regionale 9 marzo 1990 n. 18 "Partecipazione della regione Emilia Romagna ai programmi

³⁶⁸ C. Cost., sentenza del 27 febbraio 1996 n. 53, pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, 372 ss. Cfr. anche VELLANO, *La disciplina della cooperazione italiana allo sviluppo e il suo rapporto con il diritto comunitario e internazionale*, in *Studi di diritto internazionale dell'economia*, (a cura di G. Porro), Torino, 1999, pp. 149-180, 165.

statali di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo”, stabilendo le modalità tecniche della concertazione Stato-regione in materia.

L’azione delle Regioni sul piano internazionale in materia, attualmente, si presenta peraltro improntata al principio della leale cooperazione, più volte affermato dalla Corte costituzionale.

3. Conclusioni

Il settore agricolo rappresenta uno degli ambiti più importanti cui si è indirizzata la cooperazione internazionale allo sviluppo. Il sostegno alla produzione agricola da un lato si presenta come strumento per realizzare la libertà dalla fame, dalla povertà e dalla miseria delle popolazioni residenti nelle aree economicamente più svantaggiate del Pianeta. D’altro canto le economie dei Paesi in via sviluppo sono basate principalmente sul commercio dei prodotti agricoli, per cui le agevolazioni commerciali nel mercato degli stessi contribuiscono a favorirne lo sviluppo economico.

Alcune iniziative in materia, di natura principalmente convenzionale, hanno avuto realizzazione nell’ambito privilegiato della FAO, un’istituzione *ad hoc* deputata alla gestione delle problematiche afferenti al settore agricolo. Per quanto riguarda le misure più specificamente economiche, invece, il foro privilegiato è rappresentato dall’Organizzazione mondiale del commercio, che, raccogliendo l’eredità del GATT, ha favorito, nel suo ambito, la stipulazione di molti trattati in materia di commercio dei prodotti agricoli.

È da segnalare l’impegno speciale della Comunità europea al riguardo, soprattutto a favore dei Paesi dell’area c.d. ACP, per lo sviluppo agricolo.

Il quadro internazionale si presenta piuttosto complesso e, soprattutto, in continua evoluzione, dal momento che il mutare del contesto economico e tecnologico globale richiede sempre nuove forme di cooperazione.

III. AIDS

Parfait Mpelo

SOMMARIO. 1. Premessa. 2. Alcune considerazioni storiche e statistiche. 3. Mezzi finanziari, materiali e preventivi. 4. Ostacoli e carenze riscontrati. a) Assenza di risorse. b) Disuguaglianza delle donne. c) Fattori religiosi. 5. Inefficacia delle misure poliziesche. 6. Possibilità alternative efficaci : il ruolo delle collettività locali.

1. Premessa

L'AIDS inquieta il mondo, semina il terrore nell'ambiente sociale e sembra, almeno per il momento costituire una delle più grandi sfide della scienza medica. Ci si pone i seguenti problemi: qual è l'origine dell'AIDS? Quali sono gli sforzi compiuti dalle organizzazioni internazionali nel quadro della lotta contro l'AIDS? Quali i risultati? C'è modo di delineare una nuova forma di lotta contro l'AIDS ? Sono tutte problematiche che attirano la nostra attenzione in particolare nella regione del mondo più colpita dalla pandemia: l'Africa subsahariana.

2. Alcune considerazioni storiche e statistiche

La sindrome di immunodeficienza acquisita, (*Acquired Immuno Deficiency Syndrome*) AIDS, è una malattia che attacca alcuni globuli bianchi che costituiscono un elemento chiave del sistema immunitario dell'organismo.

L'AIDS è dovuto a un virus scoperto nel 1983 chiamato virus dell'immunodeficienza umana, (*Human Immunodeficiency Virus*, HIV). Esso infetta i linfociti disorganizzando il sistema immunitario ed indebolendo progressivamente l'organismo che diviene vulnerabile a varie malattie.

La storia dell'infezione da HIV comincia ufficialmente nel 1981 con l'apparizione di diversi sintomi quali pneumopatie o il sarcoma di Karposi e altre presso gli omosessuali americani. Molto rapidamente una deficienza immunitaria severa è messa in evidenza, portando alla denominazione di AIDS, di cui l'Organizzazione mondiale della sanità stima attualmente più di trentanove milioni di casi.

Enorme è il costo della malattia sul piano sociale, economico, culturale e politico.

La paura dell'infezione comporta il rigetto sociale dei malati e si accentua la discriminazione nei confronti dei sieropositivi in materia di impiego, alloggio ed educazione. Tale malattia costituisce attualmente una sfida sociale, politica ed economica, così come medica.

In Africa la situazione è allarmante, contando, secondo le stime dell'OMS e dell'ONU, più del 64% dei sieropositivi pari a 25 milioni.

La politica generale del millennio iniziata nel 2000 dalle organizzazioni internazionali aveva vari obiettivi e cioè, fra gli altri:

1. sradicare la povertà;
2. l'educazione;
3. la promozione delle donne;
4. la riduzione della mortalità infantile;
5. la promozione della salute materna;
6. la lotta all'AIDS e alle altre malattie sessualmente trasmissibili;
7. la tutela ambientale.

3. Mezzi finanziari, materiali e preventivi.

E' stato creato nel 2002 il Fondo mondiale per la lotta contro l'AIDS, la tubercolosi e il paludismo in partenariato con i poteri pubblici, la società civile e il settore privato con lo scopo di assegnare dei contributi per combattere tali malattie.

Sono stati pertanto attribuiti 314 doni in 128 Paesi e sono stati spesi 3 miliardi di dollari per il programma di lotta contro l'AIDS. Nonostante tali grandi sforzi, l'AIDS continua a mietere vittime.

Il metodo principale di lotta mira ad ottenere la prevenzione dell'AIDS mediante il cambiamento dei comportamenti sessuali, la sensibilizzazione e l'educazione volta a promuovere l'uso dei preservativi, specie in relazione al lavoro sessuale, e l'analisi volontaria legata dalla presa in carico psicosociale. Altri Paesi hanno puntato ad applicare misure di prevenzione poliziesca.

4. Ostacoli e carenze riscontrati

a) Assenza di risorse

In realtà i mezzi finanziari e materiali impiegati nella lotta contro l'AIDS hanno raggiunto parzialmente i loro obiettivi per la semplice ragione che i gruppi colpiti non hanno beneficiato in modo adeguato del supporto. Una delle cause di questa situazione è l'assenza di controllo sulla gestione delle risorse finanziarie e materiali impiegate e l'insufficiente destinazione di tali risorse verso le persone e i Paesi più colpiti.

L'esperienza compiuta in Africa ed altrove dimostra che la maggior parte dei Paesi dell'Africa subsahariana con tasso elevato di sieropositività mancano delle risorse idonee a dare a ciascuno centro di salute i mezzi di prevenzione rafforzando le capacità tecniche per effettuare il test volontario di analisi dell'AIDS/HIV.

b) Diseguaglianza delle donne nei Paesi africani

Nella società africana, l'inferiorità della donna costituisce una ragione sufficiente a impedirle di mettere in discussione di accoppiarsi con un partner che non accetta il preservativo. Le relazioni sessuali, quindi, non sono spesso né consensuali né accettate, ma la donna ne subisce le conseguenze in ragione della sua disuguaglianza sociale. E' quindi necessario che le organizzazioni internazionali difendano i diritti delle donne mobilitando e sensibilizzando l'opinione pubblica internazionale e dei vari Paesi, sul fatto che la donna deve poter rifiutare i rapporti sessuali a rischio.

c) Fattori religiosi

La prevenzione dell'AIDS mediante uso del preservativo è controversa, dato che non si tratta di soluzione ammessa da tutti. Alcuni di coloro che sono contrari si basano su principi religiosi islamici o su prescrizioni bibliche.

d) Il fattore povertà

La povertà è un problema multidimensionale che si caratterizza per redditi poco elevati, un debole consumo, fame, malnutrizione, cattivo stato di salute, assenza di educazione e di competenze, accesso insufficiente all'acqua e ai servizi fognari e una grande vulnerabilità di fronte ai problemi economici e sociali.

Di fronte a una povertà insopportabile le giovani donne scolarizzate preferiscono unirsi a persone anziane ed agiate per trovare mezzi di sussistenza e possibilità di consumo. Ne deriva la commercializzazione del sesso, che comporta il rischio della diffusione dell'AIDS, dato che le ragazze sono obbligate ad accettare di compiere attività sessuali senza uso di preservativi. Lo stesso discorso può applicarsi d'altronde anche a giovani di sesso maschile.

Pertanto, per trattare efficacemente il problema dell'AIDS è necessario imprimere un nuovo slancio alla lotta contro la povertà.

Ora, nonostante le varie dichiarazioni e gli sforzi compiuti in sede di conferenze internazionali, il numero delle persone viventi in povertà acuta è aumentato in Africa subsahariana da 217 a 291 milioni, vale a dire il 48% della popolazione.

5. Inefficacia delle misure poliziesche

I metodi polizieschi volti al controllo delle persone malate o sieropositive con il pretesto di ridurre i comportamenti ritenuti a rischio per la società si sono rivelati inefficaci ed anzi controproducenti, determinando il rifiuto delle persone colpite a rivolgersi alle istituzioni nel timore di subire personalmente conseguenze negative.

6. Possibilità alternative efficaci : il ruolo delle collettività locali

Si tratta di promuovere mezzi di accertamento dello *status* sierologico delle persone colpite e l'assistenza sanitaria alle stesse. In particolare, la promozione dei mezzi di accertamento dello status sierologico delle persone colpite potrà effettuarsi solo mediante i poteri pubblici, in particolare le collettività locali, associando in particolare le coalizioni degli interessi necessari.

Decisivo può risultare il ruolo delle collettività locali che sono titolari di un interesse comune a cooperare in tutte le misure necessarie a contenere la diffusione dell'epidemia, assicurando in tal modo la sopravvivenza delle famiglie e della società. Va prevista una legislazione che metta in piedi un quadro di protezione e sostegno alle persone colpite, senza alcun aspetto repressivo.

Va imposto un clima di collaborazione ed appoggio reciproco tra le ONG che lottano contro l'AIDS, i poteri pubblici e le comunità di interessi fra le persone colpite e quelle che ancora non lo sono, rispettando i valori di ciascuno.

Vanno altresì proibite le misure discriminatorie che comporterebbero l'allontanamento delle persone colpite dalle proprie comunità, indebolendo in tal modo il contributo che esse possono fornire all'impresa comune di lotta contro gli effetti dell'epidemia.

Fondamentale può risultare l'apporto delle persone colpite che convivono con la malattia, sia per prevenirne l'ulteriore diffusione sia per contribuire a determinare il cambiamento dei comportamenti. La società deve rispettare le persone colpite e ogni comunità deve essere convinta del fatto che ciascuno dei suoi membri deve partecipare allo sforzo generale da mettere in campo. Altrimenti verrebbe favorita la crescita di un sentimento di impotenza e indifferenza che rappresenta la situazione più idonea alla diffusione del virus.

Va inoltre garantito l'accesso alle medicine senza alcuna discriminazione.

IV. ALIMENTAZIONE

Silvana Moscatelli

SOMMARIO. 1. Premessa . 2. Il fondamento giuridico del diritto ad una alimentazione adeguata. 3. Il diritto all'alimentazione e le istituzioni finanziarie. 4. La FAO, la sicurezza alimentare e il "rights-based approach". 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Nel settembre del 2000, nel corso del Vertice del Millennio, i Capi di Stato e di governo hanno valutato con attenzione lo stato profondamente iniquo dello sviluppo umano nel mondo riconoscendo la loro responsabilità collettiva a sostegno dei principi di dignità umana, di uguaglianza e di giustizia a livello globale. Oltre a dichiarare il loro sostegno alla libertà, alla democrazia e ai diritti umani, essi hanno delineato otto obiettivi per lo sviluppo da raggiungere entro il 2015, primo fra tutti, eliminare la povertà estrema e la fame.

Dall'ultimo rapporto della FAO sullo stato dell'alimentazione e dell'insicurezza alimentare nel mondo emerge che 854 milioni di persone versano in condizione di malnutrizione e sottoalimentazione cronica e, secondo questa stima, 820 milioni vivono nei Paesi in via di sviluppo, 25 milioni nei Paesi ad economia in transizione e 9 milioni negli Stati industrializzati.³⁶⁹

Tuttavia è opportuno operare una distinzione tra fame e sottoalimentazione, da una parte, e malnutrizione, dall'altra. La fame e la sottoalimentazione designano un apporto di calorie insufficiente o, addirittura, inesistente; la malnutrizione indica l'insufficienza o l'assenza di vitamine e minerali, indispensabili per la vita delle cellule e per l'impulso nervoso. La carenza di tali sostanze si ripercuote inevitabilmente sulle condizioni di salute della persona, aumentando le possibilità di contrarre malattie e infezioni trasmissibili di generazione in generazione. Si parla

³⁶⁹ FAO, *The State of Food Insecurity*, Rome, 2006, p.8.

anche di “fame estrema” in riferimento soprattutto a donne e bambini che non dispongono del minimo necessario per assicurare la propria sopravvivenza.³⁷⁰

La fame è inoltre strettamente legata alla sicurezza alimentare, vale a dire alla disponibilità, all’accessibilità, alla stabilità e all’utilizzo degli alimenti. Affinché un individuo possa godere di un’effettiva sicurezza alimentare, lo Stato deve essere in grado di produrre o importare cibo necessario e garantire sistemi di conservazione, distribuzione nonché assicurarne un equo accesso.³⁷¹

In ambito internazionale si afferma quindi l’urgente necessità di trovare soluzioni adeguate al problema della fame e della malnutrizione e alle contraddizioni tra la quantità di cibo prodotta a livello globale, sufficiente a nutrire l’intera popolazione del pianeta, e il numero sempre crescente di persone affamate e malnutrite.

Da qui nasce la necessità di riconoscere in maniera sempre più pregnante, il diritto all’alimentazione come diritto umano fondamentale, di cui la sicurezza alimentare rappresenta un necessario corollario, al fine di garantire l’accesso al cibo e all’acqua potabile, elementi indispensabili per la vita e la sopravvivenza dell’essere umano.

2. Il fondamento giuridico del diritto all’alimentazione

Nei vari strumenti internazionali inerenti i diritti umani, operanti a livello internazionale e regionale, troviamo, per quanto riguarda il catalogo dei diritti, un nucleo comune a tutti i testi che ha le proprie radici nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo. Al di fuori di questo nucleo operano, però, alcune distinzioni che fanno riferimento all’evoluzione (diritti di prima, seconda e terza generazione), alla natura (civili, politici ed

³⁷⁰ ZIEGLER, *Dalla parte dei più deboli. Il diritto all’alimentazione*, Milano, 2004, pp. 42-43. Sulla distinzione tra fame, sottoalimentazione e malnutrizione si veda anche WFP, *World Hunger Series, 2006*, Roma, pp. 20-21.

³⁷¹ FAO, Committee on World Food Security, *Implications of The Voluntary Guidelines for Parties and non-Parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Information Paper, IGWG RTFG INF/1, Roma, settembre 2004.

economici, sociali e culturali) e alla titolarità dei diritti (individuali e collettivi).³⁷²

La creazione di tali categorie risponde alla necessità di definire i diritti e di individuarne la sfera di applicazione e di controllo. Di fronte all'universalità dei diritti proclamati nella Dichiarazione universale, non dovrebbe quindi sussistere alcun dubbio sull'unitarietà dei diritti stessi, tuttavia, si assiste, a volte, al tentativo di utilizzare in modo strumentale tali classificazioni cercando di stabilire così un rapporto gerarchico fra i diritti che rischia arbitrariamente di negarne alcuni.³⁷³

Il diritto all'alimentazione rientra nei c.d. diritti economici, sociali e culturali, la cui realizzazione, si afferma da più parti, è legata ad un'esplicita attività ed intervento da parte dello Stato nei confronti dell'individuo.³⁷⁴ A differenza dei diritti civili e politici, la cui attuazione prevede un obbligo di non ingerenza da parte dello Stato nella sfera propria dell'individuo, l'applicazione dei diritti economici sociali e culturali non può essere immediata ma è subordinata alla situazione economica ed altri fattori propri ad ogni Stato.³⁷⁵

A livello internazionale, la prima affermazione al diritto all'alimentazione compare all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, in cui si enuncia il diritto di ogni individuo "ad un tenore di vita sufficiente per sé e per la sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione al vestiario,

³⁷² Cfr. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2002, pp.17-20.

³⁷³ La creazione di categorie di diritti umani è stato un tema ampiamente dibattuto in dottrina. A tale riguardo, la Conferenza sui diritti umani tenutasi a Vienna nel 1993 ha riaffermato l'indivisibilità, interdipendenza e l'interrelazione dei diritti umani, vale a dire, che non esistono gerarchie di riconoscimento e di attuazione dei diritti umani. Per il testo della Dichiarazione e del Programma d'azione adottato alla Conferenza si veda, UN, General Assembly, *Report of the World Conference on Human Rights (Vienna 14-25 June 1993)*, A/CONF.157/24 (Part I) del 25.06.2003.

³⁷⁴ Sul tema si veda EIDE, KRAUSE, ROSAS, *Economic, Social and Cultural Rights*, Boston-London, 2001.

³⁷⁵ ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., p. 41.

all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari (...)"

Il contenuto dell'art. 25 è stato in seguito ripreso dall'art. 11 del Patto sui diritti economici sociali e culturali adottato dall'Assemblea generale nel 1966.

Nel primo paragrafo dell'art. 11 si afferma che gli Stati contraenti si impegnano a riconoscere "il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa, alimentazione, vestiario ed alloggio adeguati e al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita (...)", e ad adottare, a tal fine, misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto e riconoscendo l'importanza essenziale della cooperazione internazionale basata sul libero consenso.³⁷⁶

Il secondo paragrafo dell'art. 11 specifica che gli Stati aderenti al Patto riconoscono "il diritto di ogni individuo di essere libero dalla fame". A tale scopo, essi si impegnano, individualmente o attraverso la cooperazione internazionale, ad adottare tutte le misure che saranno necessarie, e fra queste, anche programmi concreti, per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione delle nozioni relative ai principi della nutrizione, lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, al fine di assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo in considerazione i problemi sia dei paesi importatori che esportatori di prodotti alimentari.

In virtù del Patto, gli Stati parte si impegnano inoltre a riconoscere ad ogni individuo, senza distinzione di razza, colore, sesso, lingua religione, opinione politica o altra opinione, origine nazionale o sociale, condizione economica, nascita o qualsiasi

³⁷⁶ In base all'art. 55 della Carta, al fine di creare condizioni di benessere e stabilità che sono necessarie per mantenere rapporti pacifici tra le nazioni, gli Stati membri si impegnano a promuovere un più alto tenore di vita, il pieno impiego della manodopera e condizioni di progresso e sviluppo economico e sociale, la soluzione di problemi internazionale economici, sociali, sanitari e simili e l'osservanza dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di sesso, razza, lingua o religione. Sulla cooperazione tra gli Stati in tema tutela e promozione dei diritti economici, sociali e culturali, cfr. UN., Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *The nature of the state parties' obligations*, General Comment n.3, E/1991/23.

altra condizione l'esercizio dei diritti in esso enunciati attraverso una serie di misure appropriate, in particolare, misure legislative.³⁷⁷

Quando ci si riferisce al "diritto all'alimentazione" è necessario porre in evidenza che tale espressione rappresenta una sintesi di due diverse disposizioni contenute rispettivamente nel primo e nel secondo paragrafo dell'art. 11, vale a dire, del "diritto di ognuno ad un tenore di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa alimentazione, vestiario ed alloggio adeguati (...)" – che può essere indicato come "diritto ad un'alimentazione adeguata" (par.1) – e del "diritto di ogni individuo di essere libero dalla fame" (par.2).

Sebbene talvolta le due espressioni siano usate come sinonimi, esiste tra loro una differenza sostanziale che riguarda l'estensione della loro sfera di applicazione, avendo la disposizione contenuta nel primo paragrafo una portata più ampia di quella racchiusa nel secondo.

Si può affermare, infatti, che l'espressione "diritto ad una alimentazione adeguata" sia il termine più corretto in quanto non vi è nessun elemento che possa far intendere che gli Stati, al momento dell'elaborazione del testo dell'art. 11, abbiano voluto restringere l'ambito di applicazione del par.1. Inoltre, se la formulazione del par. 2 fosse isolata dal resto dell'art. 11, il Patto non risulterebbe un'evoluzione di quanto enunciato dalla Dichiarazione universale, ma invece comporterebbe una considerevole riduzione della portata del diritto proclamato nel 1948.

La ragione della diversità tra i due paragrafi è spiegata dal fatto che la formulazione del par. 2 è stata proposta dalla FAO nel 1963 al fine di aggiungere un supporto giuridico alla campagna

³⁷⁷ Il Patto sui diritti economici sociali e culturali non prevede, al pari del Patto sui diritti civili e politici, un organo di controllo *ad hoc* per monitorare le attività e le misure poste in essere dagli Stati in attuazione delle disposizioni contenute nel Patto. Con la risoluzione n. 1985/17 del 28 maggio 1985, l'ECOSOC ha istituito il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, assegnando a tale organo le funzioni di controllo previste dall'art. 16, par. 2 del Patto. Il Comitato, così istituito, ha il compito di esaminare i rapporti presentati dagli Stati e formulare commenti e raccomandazioni di carattere generale.

mondiale contro la fame (“Freedom from Hunger Campaign”) che l’Organizzazione aveva lanciato negli anni ’60.³⁷⁸

Il diritto all’alimentazione non si afferma perciò come diritto “isolato”, ma costituisce parte e complemento di altri diritti che trovano attuazione anche attraverso l’esercizio di questo.

L’obbligo di realizzazione del diritto all’alimentazione da parte degli Stati comporta quello di assicurare la libertà dalla fame in tempo di pace e in tempo di guerra.³⁷⁹ Tale obbligo non si riferisce in realtà al fatto che ogni persona sottoalimentata o malnutrita sia considerata vittima di una violazione di un diritto umano. È però evidente che la persistenza di situazioni di fame ed estrema povertà dipende dalla volontà degli Stati, i quali esprimendo il loro consenso ad essere vincolati ad accordi internazionali che riconoscono il diritto all’alimentazione, rispondono anche dinanzi alla loro popolazione nel momento in cui non rispettano gli impegni contratti.³⁸⁰

3. Il diritto all’alimentazione e le istituzioni finanziarie

³⁷⁸ ALSTON, *International Law and Human Right to Food*, in ALSTON- TOMAŠEVSKI, *The Right to Food*, Leiden, 1987, pp. 32-35. L’autore sostiene inoltre che il fatto di adottare l’espressione contenuta nel primo o nel secondo paragrafo comporta sostanziali differenze. Mentre la prima muove verso l’adozione di un *approccio massimalista*, la seconda invece, costituendo una sotto-disposizione della prima, favorirebbe un *approccio minimalista*. L’autore sottolinea altresì che i principi di dignità umana cui si ispira il Patto promuovrebbero il primo approccio, tendente al progressivo miglioramento della condizione dell’individuo piuttosto che al soddisfacimento statico dei bisogni di base.

³⁷⁹ Sull’argomento Cfr. COTULA-VIDAR, *The Right to Food in Emergencies*, FAO Legal Series, n.77, Rome, 1999.

³⁸⁰ Ulteriori riferimenti al diritto all’alimentazione si possono rilevare all’art. 2 della Convenzione della prevenzione e punizione del crimine di genocidio del 1948, all’art. 12 della Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1969, all’art. 24 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e nello Statuto della Corte penale internazionale del 1998 che definisce la privazione dell’accesso al cibo come crimine contro l’umanità. Su quest’ultimo punto Cfr. MARCUS, *Famine Crimes in International Law*, in “American Journal of International Law”, 2003, pp.245-281.

Quando si affronta il tema del diritto all'alimentazione è necessario tener conto dei vari fattori che condizionano la produzione di cibo. Le politiche di gestione del prezzo dei prodotti alimentari, il possesso della terra, l'agricoltura destinata all'esportazione, gli aiuti alimentari, i diritti delle donne legati alla terra possono essere considerate come questioni che rientrano nell'esercizio e nella realizzazione del diritto all'alimentazione (*right to food issues*).³⁸¹

Nel primo rapporto annuale presentato dal Relatore speciale Ziegler nel 2001,³⁸² il diritto all'alimentazione è definito come il diritto di avere un accesso regolare, libero e permanente, sia direttamente che attraverso mezzi economici, a cibo sufficiente ed adeguato sia quantitativamente che qualitativamente, che sia corrispondente alle tradizioni culturali del popolo cui il consumatore appartiene e che assicuri un soddisfacimento fisico e mentale, individuale o collettivo e una vita degna libera dalla fame.

Nel medesimo rapporto il Relatore individua sette principali ostacoli economici che impediscono la piena realizzazione del diritto all'alimentazione, tra cui, i problemi connessi allo sviluppo del commercio mondiale, in particolare le politiche agricole protezionistiche dei Paesi industrializzati, che negano l'accesso ai loro mercati dei prodotti alimentari dei Paesi in via di sviluppo incidendo significativamente sulla condizione di fame e malnutrizione nel Sud del mondo; il debito estero e il suo impatto sulla sicurezza alimentare, compresi i programmi di aggiustamento strutturale del FMI e delle banche regionali che prevedono l'eliminazione di sussidi pubblici destinati all'alimentazione di base aggravando consistentemente la situazione di sottoalimentazione e malnutrizione dei paesi debitori; gli sviluppi della biotecnologie, compresi quelli nel campo dei vegetali geneticamente modificati, il possesso di brevetti internazionali da parte di aziende nei paesi industrializzati e la protezione internazionale degli stessi che impediscono l'accesso e limitano la disponibilità di cibo; le guerre e il loro

³⁸¹ TOMASEVSKI, *ibidem*, p.1326.

³⁸² Cfr. UN, Economic and Social Council, *The right to food. Report by the Special Rapporteur on the right to food Mr. Jean Ziegler, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2000/10*, (E/CN.4/2001/53 del 07.02. 2001).

impatto distruttivo sulla sicurezza alimentare; la corruzione; l'accesso alla terra e al credito e la discriminazione contro le donne e l'impatto sulla realizzazione del diritto all'alimentazione.

Il rapporto del Relatore speciale per il diritto all'alimentazione del 2005 mette in luce come attori diversi dallo Stato, quali istituzioni internazionali come la Banca Mondiale, il FMI, il WTO e le società transnazionali, devono assumere le proprie responsabilità nei confronti del rispetto dei diritti umani, compreso il diritto all'alimentazione, e riconoscere il loro dovere di astenersi nel promuovere politiche o progetti che hanno un impatto negativo sul tale diritto. Esse sono inoltre tenute a riconoscere il loro obbligo positivo di *proteggere*,³⁸³, assicurando che i loro partner non violino il diritto all'alimentazione nel dare attuazione ai progetti comuni e sostenendo i governi nel realizzare pienamente tale diritto.³⁸⁴

È da notare che le società transnazionali stanno giocando un ruolo crescente nel determinare il livello di sicurezza alimentare per la popolazione mondiale. Come le politiche economiche nazionali, spesso dettate dalle istituzioni internazionali, che incoraggiano la sostituzione di coltivazioni destinate al consumo locale con coltivazioni commerciali destinate all'esportazione, gli investimenti nel settore agricolo effettuati dalle società transnazionali hanno avuto spesso un impatto negativo sulla produzione alimentare. La sostituzione di varietà locali di coltivazioni per uso alimentare con le varietà commerciali può danneggiare gli ecosistemi e condurre, nel lungo periodo, alla diminuzione della produzione di cibo.

L'esistente regime giuridico che tutela i diritti umani non si occupa degli attori non statali che possono contribuire con le loro politiche allo stato della fame nel mondo. Emerge pertanto che non esistono obblighi adeguatamente definiti per le istituzioni finanziarie internazionali e tanto meno per le società transnazionali.

³⁸³ Cfr. UN Doc., Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, *The Report on the right to adequate food as a human right, submitted by Asbjørn Eide, Special Rapporteur* E/CN.4/Sub.2/1987/23.

³⁸⁴ UN Doc, General Assembly, *The Right to Food, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, A/60/350 del 12.09.2005, pp. 40-43.

Negli anni passati, le prescrizioni economiche del FMI sono state oggetto di approfondite analisi dovute soprattutto al fallimento dei programmi di aggiustamento strutturale tra gli anni ottanta e novanta. I membri più potenti del FMI sono stati responsabili di aver definito politiche economiche e forzato la liberalizzazione dei mercati dei Paesi in via di sviluppo. Molte critiche sono state sollevate nei confronti delle condizioni imposte dal FMI in cambio di assistenza finanziaria, la quale si è rivelata una minaccia alla sovranità nazionale e all'esercizio dei diritti economici e sociali della popolazione dei Paesi indebitati, compreso il diritto all'alimentazione.³⁸⁵

L'adempimento degli obblighi per la realizzazione dei diritti umani è tradizionalmente imputabile allo Stato parte nell'ambito del suo territorio, ma, come si nota, l'esercizio del diritto all'alimentazione è minacciato non solo dall'atteggiamento degli enti statali, ma anche delle istituzioni finanziarie, delle corporazioni transnazionali che con le loro politiche diminuiscono la facoltà degli individui di soddisfare i propri bisogni alimentari.

Inoltre, molti Stati, in qualità di membri delle suddette istituzioni, possono incidere sull'effettivo esercizio del diritto all'alimentazione anche al di fuori del loro territorio. Un approccio efficace all'attuazione del diritto all'alimentazione richiederebbe dei meccanismi per giudicare responsabili tali enti non statali per le violazioni commesse e ritenere gli Stati responsabili per le violazioni dei diritti nei confronti degli individui che si trovano al di fuori del loro territorio.

Il Rapporto del Relatore Speciale per il diritto all'alimentazione del 2005 ha tentato di definire tali obblighi estendendo l'applicazione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali al di là del territorio di uno Stato e richiamando la responsabilità delle società transnazionali e delle istituzioni finanziarie attraverso il loro rapporto con lo Stato. Affermando che l'obbligo principale permane in capo allo Stato, il Relatore speciale nota che i governi hanno anche "obblighi extraterritoriali" di rispettare, proteggere e soddisfare il diritto all'alimentazione. Egli afferma che il dovere di rispettare si

³⁸⁵ NARULA, *The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law*, Centre for Human Rights and Global Justice Working Paper No.7, 2006, www.nyuhr.org/docs/WPS_NYU_CHRGJ_Narula_Final.pdf.

estende alle azioni che hanno un impatto negativo sul diritto all'alimentazione per le popolazioni di altri Stati.³⁸⁶

Uno Stato deve astenersi dall'imporre sanzioni o embarghi e deve assicurare che le sue politiche commerciali e relazioni non violino il diritto all'alimentazione degli individui negli altri Stati.

In base all' "*obligation to protect*" uno Stato deve tutelare gli individui contro le attività pericolose delle corporazioni transnazionali che operano all'interno del suo territorio (*host state obligations*) e ha anche il dovere di prevenire violazioni delle proprie società e corporazioni operanti all'estero (*home state obligations*).³⁸⁷

Le attività degli attori non statali, non essendo questi soggetti di diritto internazionale, possono essere regolamentate solo attraverso lo Stato. Tuttavia tale regolamentazione indiretta è piuttosto problematica. Gli accordi economici tra le imprese multinazionali e gli Stati ospitanti possono restringere la capacità dello Stato di regolare l'attività di tali imprese sia in termini pratici che giuridici. Inoltre, in base al diritto internazionale, lo Stato nazionale non è responsabile per l'attività condotta da enti non statali, a meno che questi siano di fatto agenti dello Stato o stiano agendo sotto la sua direzione o controllo. Invocare la responsabilità dello Stato per le conseguenze delle attività poste in essere da società transnazionali implica l'estensione dell'applicazione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali al di là della giurisdizione dello stesso Stato.

Gli Stati hanno obblighi che derivano da diversi regimi giuridici, compresi i contratti con le istituzioni finanziarie e le imprese multinazionali che possono confliggere con i doveri discendenti dagli strumenti giuridici inerenti i diritti umani di cui sono Parti.

Nel 1999 il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha richiamato l'attenzione del FMI e della Banca Mondiale sulla necessità di condurre le loro attività nel rispetto dei diritti economici, sociali e culturali e, in particolare, in quello del

³⁸⁶ UN Doc,

³⁸⁷ Cfr, NARULA, *The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law*, Centre for Human Rights and Global Justice Working Paper No.7, 2006, http://www.nyuhr.org/docs/WPS_NYU_CHRGJ_Narula_Final.pdf.

diritto all'alimentazione nelle loro politiche di prestito, accordi di credito e misure internazionali relative al debito.³⁸⁸

Lo stesso anno, la Sottocommissione per la protezione e promozione dei diritti umani ha istituito un gruppo di lavoro sul ruolo delle imprese multinazionali per esaminare l'effetto della loro attività sul godimento dei diritti umani al fine di elaborare delle raccomandazioni sul modo in cui le Nazioni Unite possano assicurare la compatibilità delle attività di tali enti con i diritti umani, compreso il diritto allo sviluppo e il diritto ad un ambiente sano. Tra i compiti del gruppo di lavoro vi è quello di raccomandare un meccanismo tramite il quale gli Stati possano elaborare degli *standard* giuridici interni di monitoraggio nei confronti di queste imprese e di analizzare l'eventuale responsabilità degli Stati e degli enti non-statali qualora entrambi non ottemperino ai loro obblighi.³⁸⁹

Un altro elemento da analizzare è il rapporto tra il diritto all'alimentazione e il commercio internazionale. Gli accordi WTO non fanno esplicito riferimento al rispetto dei diritti umani.³⁹⁰ Non vi è nessun mandato specifico in base al quale gli accordi WTO dovrebbero promuovere o proteggere i diritti umani sebbene qualche riferimento può riscontrarsi negli obiettivi statuari dell'organizzazione che si ispirano invece esclusivamente ai principi di non-discriminazione, Stato di diritto, liberalismo e risoluzione pacifica delle controversie.

Tentativi di incorporare le questioni inerenti i diritti umani sono stati avanzati con l'adozione dell'Agenda di Doha per lo sviluppo del 2001 limitatamente al diritto di proteggere la salute pubblica, che deve essere tenuto in considerazione nell'interpretare e attuare l'accordo TRIPS. Pertanto, il diritto all'alimentazione potrebbe essere il prossimo diritto ad essere incorporato nell'agenda del WTO considerando il fatto che il suo

³⁸⁸ UN Doc, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *The right to adequate food*, General Comment n.12, E/C.12/1999/5, del 12.05.1999, par. 41.

³⁸⁹ UN doc, Subcommission on Protection and Promotion Human Rights, *Report of the sessional working group on the working methods and activities of transnational corporations on its first session*, E/CN.4/Sub.2/1999/9.

³⁹⁰ Su tale aspetto si veda in particolare, GRAY, *Right to Food Principles vis à vis Rules Governing International Trade*, 2003, <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Papers/gray>.

esercizio potrebbe essere minacciato proprio dall'attuazione di varie disposizioni e politiche dell'Organizzazione.

4. La FAO, la sicurezza alimentare e il "rights-based approach"

Il problema della fame e dello sfruttamento delle risorse agro-alimentari è principalmente legato alla *sicurezza alimentare*, vale a dire alla disponibilità, all'accessibilità, alla stabilità e all'utilizzo degli alimenti. Affinché un individuo possa godere di un'effettiva sicurezza alimentare, lo Stato deve essere in grado di produrre o importare il cibo necessario e garantire sistemi di conservazione, distribuzione ed assicurarne un equo accesso.³⁹¹

La sicurezza alimentare è un concetto più recente del diritto all'alimentazione e, nel corso degli anni, ha assunto significati diversi. A tale riguardo, si stima infatti che esistono circa 200 definizioni e 450 indicatori di sicurezza alimentare.³⁹²

Dal Rapporto della Conferenza mondiale sull'alimentazione tenutasi presso la FAO nel 1974,³⁹³ si può rilevare un primo riferimento alla sicurezza alimentare, richiamo che, al contrario, non si ritrova nella Dichiarazione sullo sradicamento della fame e della malnutrizione, adottata dagli Stati nell'ambito della stessa Conferenza.

Secondo l'approccio definito dalla Conferenza, la sicurezza alimentare è definita come "availability in all times of adequate food supplies of foodstuffs (...) to sustain a steady expansion of food consumption (...) and to offset fluctuations in productions and prices". In tale accezione, la sicurezza alimentare è inserita nel contesto del rafforzamento della produzione di cibo, in particolare dei cereali, in funzione di un aumento dei relativi consumi.

A più di vent'anni dalla Conferenza sull'alimentazione del 1974, si riunisce a Roma il Vertice mondiale sull'alimentazione

³⁹¹ FAO, Committee on World Food Security, *Implications Of The Voluntary Guidelines for Parties and non-Parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Information Paper, IGWG RTFG INF/1, Roma, settembre 2004, par. 33.

³⁹² MECHLEM, "Food Security And The Right To Food", in *European Law Journal*, 2004, p. 633.

³⁹³ Cfr. FAO, *Report Of The World Food Conference*, CL 64/REP Roma, 5-16 novembre 1974.

con l'obiettivo di elaborare nuove soluzioni al problema della fame e della sicurezza alimentare. Il Vertice si è concluso con l'adozione Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare del 1996, strumento in cui si richiama la necessità di riconoscere il diritto di ognuno di avere accesso a cibo sano e nutriente, che si realizza nel diritto ad una alimentazione adeguata e nel diritto fondamentale di ciascuno di essere libero dalla fame. Si afferma inoltre che l'accesso al cibo deve essere sia fisico che economico e che il cibo deve rispondere non solo ai bisogni nutrizionali, ma anche le preferenze alimentari di ciascun individuo.

La Dichiarazione rileva due elementi fondamentali: gli aspetti qualitativi e culturali del cibo. Secondo tale impostazione il diritto di accesso al cibo sano e nutriente non comprenderebbe anche l'aspetto quantitativo, vale a dire, che il cibo sia presente in quantità sufficiente. Ciò potrebbe condurre ad una situazione in cui lo Stato possa eludere quell'obbligo di attuare il diritto ad un'alimentazione adeguata nei confronti degli individui che non sono in grado di aver accesso ad un al cibo per cause ad essi non direttamente attribuibili.

Il Piano d'azione sulla sicurezza alimentare, adottato dagli Stati membri della FAO a conclusione del Vertice del 1996, indica misure concrete da perseguire a livello nazionale. In particolare, l'Obiettivo 7.4 invita gli Stati a definire chiaramente il contenuto giuridico del "diritto ad un'alimentazione adeguata" così come indicato dal paragrafo 2 dell'art. 11 del Patto identificando, inoltre, il diritto all'alimentazione adeguata come mezzo principale per conseguire la sicurezza alimentare globale.

La mancanza di una chiara definizione del contenuto normativo arena anche la proposta di alcune organizzazioni non governative,³⁹⁴ che, durante il Vertice mondiale sull'alimentazione del 1996, avevano suggerito di adottare un codice di condotta sul diritto all'alimentazione.³⁹⁵

³⁹⁴ Sul Codice di Condotta sul diritto all'alimentazione cfr. WINDFUHR, "The Code Of Conduct On The Right To Adequate Food. A Tool For Civil Society", in *Hunger Notes*, 1998, pp.19-21.

³⁹⁵ La proposta di elaborare un codice di condotta sul diritto all'alimentazione, con lo scopo di vincolare gli Stati all'osservanza di tale diritto era stata presentata da alcuni Stati dell'America Latina, tra cui Venezuela e Cile, nel corso della Conferenza preparatoria al Vertice mondiale sull'alimentazione tenutosi a Roma nel 1996 svoltasi ad Asunción (Paraguay. Nel luglio del 1996, si tenne a Caracas una

Nel 2002, nel corso del “Vertice mondiale sull’alimentazione: cinque anni dopo”, gli Stati hanno invitato il Consiglio della FAO a stabilire, nel corso della sua centotrentaduesima sessione, un gruppo di lavoro intergovernativo, che vedesse tra i suoi membri anche la partecipazione di organizzazioni non-governative, al fine di elaborare un serie di linee-guida per sostenere gli sforzi degli Stati nella progressiva realizzazione del diritto all’alimentazione nel contesto della sicurezza alimentare nazionale. Al termine del suo mandato, il gruppo di lavoro avrebbe dovuto presentare un rapporto al Comitato sulla sicurezza alimentare mondiale della FAO.

Nel settembre 2004, al termine di lunghi negoziati, il Comitato ha adottato le “*Voluntary guidelines on the progressive realization of the right to food in the context of national food security.*”³⁹⁶

Tale strumento, giuridicamente non vincolante, costituito da 19 linee-guida, si apre richiamando i principi di uguaglianza e non discriminazione, di democrazia e buon governo e al principio che tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interrelati e interdipendenti (*guideline 1*), ribadendo anche che il cibo non deve essere utilizzato come mezzo di pressione politica o economica.

Le *Voluntary guidelines* rappresentano un “strumento pratico per i diritti umani” nel richiamare gli Stati ad assicurare l’accesso alle risorse e ai beni (*guideline 8*) e rilevando la necessità di porre in essere misure idonee a garantire l’accesso al

conferenza di esperti promossa dal governo del Venezuela al fine di individuare il contenuto normativo del diritto all’alimentazione. Il rapporto di tale conferenza, che vedeva tra i suoi partecipanti gli istituti specializzati delle Nazioni Unite, giuristi internazionali e numerose ONG, fu successivamente presentato al Vertice di Roma. Nell’intenzione dei membri della Conferenza di Caracas, il codice di condotta doveva colmare le lacune presenti nei vari strumenti internazionali che riconoscevano il diritto all’alimentazione adeguata. Il testo finale non si riferì soltanto al codice ma fissò alcuni punti importanti: chiarire il contenuto di tale diritto; sviluppare nuovi strumenti giuridici e formulare linee guida addizionali per l’attuazione in ambito nazionale.

³⁹⁶ Cfr., FAO, Committee on World Food Security, *Report of the 30th Session*, CL 127/10-Sup.1, Annex 1, Rome, 22-27 November 2004.

lavoro, alla terra, all'acqua, alle risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, per una produzione di cibo sostenibile per le generazioni presenti e future. In base alle *Voluntary guidelines*, ogni Stato gode di un margine di apprezzamento nella scelta dei metodi per attuare il diritto all'alimentazione, tuttavia essi sono invitati a condurre valutazioni sull'impatto delle loro politiche di attuazione del diritto all'alimentazione e apportare misure correttive sulla base dei dati raccolti (*guideline 17*).

Nell'espletamento della sua attività normativa nonché di assistenza tecnica, la FAO deve tenere in considerazione il c.d. *human rights-based approach*.

Le agenzie delle Nazioni Unite hanno definito una serie di caratteristiche dello sviluppo basato sui diritti umani: le politiche di sviluppo devono avere come obiettivo quello di soddisfare i diritti umani, identificare i titolari di tali diritti e obblighi e ispirarsi ai principi e gli *standard* derivati dai trattati internazionali sui diritti umani, che dovrebbero guidare tutta la cooperazione allo sviluppo e la programmazione in tutti i settori e in tutte le fasi del processo di programmazione.

Questo approccio mira all'analisi delle ineguaglianze presenti nei problemi dello sviluppo e a porre rimedio alle pratiche discriminatorie e all'iniqua distribuzione di potere che impedisce lo sviluppo.

5. Considerazioni conclusive

La progressiva affermazione del diritto all'alimentazione in ambito internazionale costituisce il risultato della presa di coscienza che la nutrizione e l'accesso al cibo rappresentano un diritto fondamentale dell'essere umano. Lo Stato è tenuto quindi a garantire e proteggere tale diritto non solo attraverso politiche economiche e di sviluppo ma favorendo, in ambito nazionale, la possibilità per l'individuo di poter adire un tribunale o un organo quasi-giudiziario qualora lamenti la violazione del diritto di essere libero dalla fame.

Alcuni Stati hanno riconosciuto il diritto all'alimentazione nelle loro Costituzioni³⁹⁷ e hanno sottoscritto le *Voluntary guidelines* per la sua piena realizzazione sul piano nazionale. Quest'ultimo strumento rappresenta un passaggio importante per il consolidamento del diritto all'alimentazione, favorendo una sua più chiara definizione e predisponendo un sistema di monitoraggio dell'attività degli Stati attraverso il sistema dei rapporti anche se fondata su basi volontarie.

A tale scopo, è stato istituito anche il Relatore speciale della Commissione dei diritti umani per il diritto all'alimentazione, il quale, nell'ambito delle suo mandato, effettua delle visite *in loco*, portando alla luce situazioni in cui l'esercizio del diritto all'alimentazione e l'accesso al cibo sono negati.

Rimane ancora aperta la questione della giustiziabilità del diritto all'alimentazione, come del resto dei vari diritti economici sociali e culturali. L'attenzione recente che la Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite ha dedicato a tale tema, ha riaperto il dibattito sulla disparità di tutela tra i diritti civili e politici, da un lato, e quelli economici, sociali e culturali, dall'altro, e sulla necessità di mantenere sempre presente l'indivisibilità rispetto dei diritti umani nel loro complesso.

Sta emergendo la tendenza a definire sempre più concretamente il diritto all'alimentazione, individuando precisi obblighi per lo Stato, che è chiamato ad intervenire sul piano nazionale con l'adozione di misure idonee, sia economiche che legislative. Tutto ciò si inserisce nel quadro più ampio del c.d. "*rights-based approach*" allo sviluppo e alla povertà, che ha come scopo di favorire il passaggio dal riconoscimento dei bisogni primari dell'individuo a diritti soggettivi e quello di riconoscere

³⁹⁷ Le costituzioni del Congo (Art. 34), Ecuador (Art. 19), Haiti (Art. 22), Nicaragua (Art. 63), Sudafrica (Art. 27), Uganda (Art. 14) e Ucraina (Art. 48) riconoscono esplicitamente il diritto all'alimentazione adeguate così come enunciato dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Le costituzioni del Bangladesh (Art. 15), Etiopia (Art. 90), Guatemala (Art. 99), India (Art. 47), Iran (Art. 3 e 43), Malawi (Art. 13), Nigeria (Art. 16), Pakistan (Art. 38), Seychelles (Preambolo) e Sri Lanka (Art. 27), riconoscono tale diritto nell'ambito delle responsabilità dello Stato, mentre le costituzioni del Brasile (Art. 227), Guatemala (Art. 51), Paraguay (Art. 53), Perù (Art. 6), and Sudafrica (Art. 28), riconoscono il diritto del fanciullo ad una alimentazione adeguata.

gli individui non solo come beneficiari ma anche soggetti capaci di rivendicare tali diritti.

BIBLIOGRAFIA

- ALSTON-CRAWFORD, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge, 2000.
- ALSTON – TOMAŠEVSKI, *The Right to Food*, Leiden, 1987
- CADIN, *L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale*, in SPATAFORA-CADIN- CARLETTI, *Sviluppo e diritti umani nelle cooperazione internazionale*, Torino, 2003, pp. 3-106.
- CASTERMANS HOLLEMAN, *The Protection of Economic, Social and Cultural Rights within the UN Framework*, in “The Netherlands International Law Review” , 1995, pp. 353-373.
- COTULA-VIDAR, *The Right to Food in Emergencies*, FAO Legal Series, Roma, 1999.
- DENNIS – STEWART, *Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There Be an International Compliant Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health?* in “American Journal of International Law”, 2004, pp. 462 -515.
- EIDE ET AL., *Food as a Human Right*, Tokyo, 1984.
- EIDE-KRAUSE-ROSAS, *Economic, Social and Cultural Rights*, Boston-London, 2001.
- FARAMELLI, *World Hunger, Ethics and The Right to Food*, Rome , 1983.
- FAO, *The State of Food Insecurity*, Rome, 2006.
- FAO , *The Right to Adequate Food in Theory and Practice*, Rome, 1998.
- JOLLY- GHASSEMI, *The child's Right to Food*, relazione presentata al seminario su “Food Aid Marking the Twentieth Anniversary o the WFP”, WFP/ Government of the Netherlands, The Hague, 3-5 October 1983.
- LAWSON, *Food and Human Rights*, in *Encyclopaedia of Human Rights*, 2^a ed., Washington, 1992, p.513-519.
- MAFFEIS, *L'affermazione nell'ambito delle Nazioni Unite del diritto ad una alimentazione adeguata e del diritto all'acqua*, in “Diritti dell'uomo: cronache e battaglie”, 2002, p. 62-66.
- MARCHIONE, *The right to food in the post-Cold War era*, in “Food Policy”, 1996, pp.83-102.
- MARCHISIO, *L'ONU*, Bologna, 2000.

- MARCHISIO- DI BLASE, *L'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura delle Nazioni Unite (FAO)*, Milano, 1992.
- MECHLEM, *Food Security and the Right to Food*, in *European Law Journal*, 2004, pp.631-648.
- MOORE, *Il diritto all'alimentazione*, <http://www.fao.org/Legal/rtf/mooreit.pdf>.
- O'FLAHERTY, *Human Rights and the UN*, London, 1996.
- ORLONMEHIELLE, *The African Human Rights System*, The Hauge-London-New York, 2001.
- SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale. Le organizzazioni internazionali e i diritti umani*, Vol. II, Napoli, 2003.
- UN, *El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano fundamental*, Human Rights Studies Series, New York, 1989.
- VIDAR, *The Right to Food in International Law*, atti del Covegno "Critical Issues in Realising the Right to Food in South Africa, Western Cape, 14 November 2003.
- VIDAR, *The Right to Food Guidelines: New Demands for Academia in Research and Capacity Development*, atti del Convegno "Exploring the Potential for Introducing an Academic Course Linking Food, Nutritional Health and Human Rights in South Africa", Cape Town, 8-9 November 2004.
- ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2002.
- ZIEGLER, *Dalla parte dei più deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004.

- MARCHISIO- DI BLASE, *L'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura delle Nazioni Unite (FAO)*, Milano, 1992.
- MECHLEM, *Food Security and the Right to Food*, in *European Law Journal*, 2004, pp.631-648.
- MOORE, *Il diritto all'alimentazione*, <http://www.fao.org/Legal/rtf/mooreit.pdf>.
- O'FLAHERTY, *Human Rights and the UN*, London, 1996.
- ORLONMEHIELLE, *The African Human Rights System*, The Hague-London-New York, 2001.
- SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale. Le organizzazioni internazionali e i diritti umani*, Vol. II, Napoli, 2003.
- UN, *El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano fundamental*, Human Rights Studies Series, New York, 1989.
- VIDAR, *The Right to Food in International Law*, atti del Convegno "Critical Issues in Realising the Right to Food" in South Africa, Western Cape, 14 November 2003.
- VIDAR, *The Right to Food Guidelines: New Demands for Academia in Research and Capacity Development*, atti del Convegno " Exploring the Potential for Introducing an Academic Course Linking Food, Nutritional Health and Human Rights in South Africa", Cape Town, 8-9 November 2004.
- ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2002.
- ZIEGLER, *Dalla parte dei più deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004.

V. DIVERSITA' CULTURALE

Maria Belen Olmos Giupponi

SOMMARIO. 1. Premessa. 2. Gli obiettivi e le linee direttrici della Convenzione. 3. L'applicazione della Convenzione. 4. Il contenuto della Convenzione: diritti e doveri. 5. La cooperazione internazionale in materia di diversità culturale. 6. Riflessioni finali.

1. Premessa

Dopo un periodo di lavoro e di negoziazioni,³⁹⁸ è stata adottata, il 20 ottobre 2005, la "Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali", in seguito denominata "Convenzione".³⁹⁹ Per quanto riguarda l'Unione Europea la Convenzione è stata negoziata congiuntamente dalla Commissione europea, in nome della Comunità e dalla Presidenza del Consiglio, in nome degli Stati membri.⁴⁰⁰

Negli ultimi anni l'UNESCO ha dedicato un'attenta riflessione alla questione della diversità culturale, sottolineando la

³⁹⁸ Le negoziazioni si sono svolte in due tappe: nella prima tappa un Comitato di esperti nominati dal Direttore Generale dell'UNESCO ha redatto il testo preliminare dello strumento tra il dicembre 2003 e il maggio 2004; nella seconda tappa, si sono tenute, da settembre 2004 fino ad ottobre 2005, le negoziazioni intergovernative e le discussioni

³⁹⁹ L'entrata in vigore è prevista per il 18 marzo 2007. La Repubblica Italiana è diventata parte nella Convenzione il 31 gennaio 2007. Il testo della Convenzione si può trovare nella pagina dell'UNESCO: www.unesco.it/document/documenti/testi/protezione_promozione_diversita_culturali.pdf. (27.02.07).

⁴⁰⁰ Si veda la Decisione del Consiglio dell'Unione Europea in [/www.aedon.mulino.it/archivio/2006/3/unesco.htm](http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/3/unesco.htm).(03.03.07).

necessità di garantirne la tutela.⁴⁰¹ Quest'ultima Convenzione costituisce un importante strumento in materia di tutela della diversità culturale, in quanto consacra un accordo della comunità internazionale sui principi di base e sui concetti fondamentali legati alla diversità culturale.⁴⁰²

Riallacciandosi ai diversi ambiti di cooperazione culturale sviluppata su impulso dell'UNESCO, il testo raccoglie i principi fondamentali e enuncia i criteri ispiratori in materia, trattando il ruolo e la legittimità delle politiche pubbliche nell'ambito della protezione e della promozione della diversità culturale.⁴⁰³ Esso afferma inoltre l'importanza della cooperazione internazionale anche per far fronte alle situazioni di vulnerabilità culturale, soprattutto per quanto riguarda i Paesi in via di sviluppo. Un altro aspetto di particolare importanza è la definizione di un'articolazione adeguata con gli altri strumenti internazionali al fine di consentire un'applicazione effettiva della Convenzione stessa.

Il contenuto centrale della Convenzione è costituito da alcune questioni di crescente importanza nell'ambito della comunità internazionale:

- a) La diversità culturale come patrimonio comune dell'umanità, che deve essere riconosciuta e preservata nell'interesse generale.
- b) Il rapporto tra la diversità culturale e lo sviluppo sostenibile. La Convenzione accoglie l'idea che si debba cercare un equilibrio tra la tutela della diversità culturale,

⁴⁰¹ CARMELITANO, "La Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali", in *In.Law, Rivista della Cattedra di Diritto Internazionale*, 3, dicembre 2006, Facoltà di Scienze Politiche-Università degli Studi di Perugia ([\(www.morlacchilibri.com/inlaw/downloads/in.law_07_3.pdf\)](http://www.morlacchilibri.com/inlaw/downloads/in.law_07_3.pdf).(03.03.07)).

⁴⁰² Per quanto riguarda la posizione dell'Unione Europea vedi europa.eu.int/comm/culture/portal/action/diversity/unesco_en.htm.

⁴⁰³ Soprattutto nel ambito della protezione internazionale del patrimonio culturale. V. FRANCONI, "Principi e criteri ispiratori per la protezione internazionale del patrimonio culturale", in FRANCONI, DEL VECCHIO, DE CATERINI (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano, 2000, p. 11 ss.

sviluppo e rispetto dell'ambiente, soprattutto negli accordi multilaterali.

- c) La necessità di integrare la diversità culturale nelle politiche nazionali ed internazionali di sviluppo e, anzi, nella stessa cooperazione internazionale allo sviluppo, all'interno del quadro delineato dalla *Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite* (2000) e in conformità al suo obiettivo centrale della lotta alla povertà.⁴⁰⁴
- d) La relazione tra diversità culturale e la protezione dei diritti dei gruppi vulnerabili. La Convenzione tratta del legame tra la protezione della diversità culturale e la tutela dei diritti culturale dei popoli autoctoni, sottolineando anche "l'importanza della cultura per la coesione sociale in generale e, in particolare, il suo contributo al miglioramento dello *status* e del ruolo delle donne nella società".⁴⁰⁵
- e) La diversità culturale ed il suo rapporto con il commercio internazionale. In questo senso la Convenzione si riferisce ai beni e i servizi culturali, i quali hanno "una duplice natura, economica e culturale in quanto portatori d'identità, di valori e di senso e non debbono pertanto essere trattati come dotati esclusivamente di valore commerciale".⁴⁰⁶

2. Il quadro di regolazione della Convenzione: Gli obiettivi e le linee direttrici

Nella prima parte, la Convenzione stabilisce come obiettivi:⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Adottata dall'Assemblea Generale il 20 settembre 2000 (web.nientescuse.it/nientescuse/docs/4.pdf).

⁴⁰⁵ V. il Preambolo della Convenzione.

⁴⁰⁶ *Ibidem*.

⁴⁰⁷ Articolo 1: Obiettivi. La Convenzione stabilisce il rapporto con gli altri strumenti sulla diversità culturale adottati prima, in particolare con la Dichiarazione universale sulla diversità culturale, 31ma sessione

- a) La protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali.
- b) La creazione di condizioni tali da consentire alle culture di prosperare e interagire liberamente in modo da arricchirsi a vicenda.
- c) Lo sviluppo del dialogo tra le culture, al fine di assicurare scambi culturali più intensi ed equilibrati nel mondo nel rispetto interculturale e per una cultura della pace.
- d) La promozione dell'interculturalità, al fine di sviluppare l'interazione culturale nello spirito dell'edificazione di ponti tra i popoli.
- e) La tutela della diversità delle espressioni culturali e la consapevolezza del suo valore ai vari livelli: locale, nazionale e internazionale.
- f) La proclamazione dell'importanza del legame tra cultura e sviluppo per tutti i Paesi, e in particolare quelli in via di sviluppo, incoraggiando le azioni a livello nazionale e internazionale affinché sia riconosciuto il valore di tale legame.
- g) Il riconoscimento della natura specifica delle attività, dei beni e dei servizi culturali in quanto portatori di identità, di valori e di senso.
- h) La riaffermazione del diritto sovrano degli Stati di conservare, adottare e attuare le politiche e le misure che ritengano opportune per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali all'interno dei loro territori.
- i) il rafforzamento della cooperazione e della solidarietà internazionale in uno spirito di lavoro in comune, al fine in

dell' UNESCO, 2 novembre 2001. Per consultare il testo della dichiarazione v. http://www.unesco.ch/pdf/dich_diversita_corr.pdf.

particolare di accrescere le capacità dei paesi in via di sviluppo di proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali presenti al loro interno.

La Convenzione al contempo menziona come linee direttrici che devono orientare la attività statale i seguenti principi:

- a) Principio del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Convenzione recepisce un principio fondamentale del diritto internazionale contemporaneo, quale quello del rispetto dei diritti dell'uomo e sue delle libertà fondamentali, riconosciuto dagli strumenti internazionali e regionali che si occupano della materia. Soprattutto si propone di garantire i diritti più strettamente legati all'ambito culturale, in particolare: la libertà d'espressione, dell'informazione e della comunicazione, nonché la possibilità per gli individui di scegliere liberamente le proprie espressioni culturali. Stabilisce inoltre che nessuna disposizione della stessa Convenzione può essere invocata per ledere o limitare i diritti umani e le libertà fondamentali proclamati dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo o garantiti dal diritto internazionale.⁴⁰⁸

- b) Principio di sovranità.

In conformità con il dettato della Carta delle Nazioni Unite, si riafferma il principio di sovranità nell'ambito culturale e nella adozione di misure e politiche per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali sul territorio nazionale.

- c) Principio della pari dignità e del rispetto di tutte le culture.

⁴⁰⁸ Articolo 2. 1 *in fine* della Convenzione.

Questo principio ha come scopo fondamentale quello della protezione delle minoranze e dei popoli indigeni. Al riguardo merita di essere sottolineato come le norme di salvaguarda dei diritti sia delle minoranze che dei popoli indigeni prevedono tra i principali diritti loro riconosciuti proprio quelli di carattere culturale.⁴⁰⁹

d) Principio di solidarietà e cooperazione internazionale.

Anche per quanto riguarda questo principio la Convenzione contiene una formulazione una volta a promuovere la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo sia nelle diverse aree delle espressioni culturali che in quelle delle industrie culturali (cinema, libri, tv, ecc.)

e) Principio della complementarietà degli aspetti economici e culturali dello sviluppo.

Un aspetto riaffermato dalla Convenzione è quello del necessario rapporto tra economia e cultura e del correlato diritto degli individui e dei popoli a partecipare e godere degli aspetti culturali dello sviluppo.⁴¹⁰

f) Principio dello sviluppo sostenibile.

La Convenzione indica che “la protezione, la promozione e la conservazione della diversità culturale sono una condizione

⁴⁰⁹ Come ad esempio previsto nella Convenzione n. 169 della Organizzazione Mondiale del Lavoro su Popoli Indigeni e Tribali, in www.gfbv.it/3dossier/diritto/ilo169-conv-it.html.

⁴¹⁰ V. FERRI, *La diversità culturale come fattore (potenziale e problematico) di omogeneizzazione giuridica. Appunti e spunti a margine dell'approvazione della Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali*, in: fermi.univr.it/europa/Approfondimenti/05_03_approfondimento.pdf.

essenziale per uno sviluppo sostenibile a beneficio delle generazioni presenti e future”⁴¹¹.

g) Principio di accesso paritario.

Il diritto all’uguaglianza è ribadito dalla Convenzione, anche per quanto concerne il diritto di accesso paritario alla ricca e diversificata gamma di espressioni culturali e la possibilità di accesso delle diverse culture ai mezzi di espressione e diffusione.

h) Principio di apertura e di equilibrio.

Un’altra questione che deve essere tenuta in considerazione dalla parte degli Stati è quella delle misure volte a favorire la diversità delle espressioni culturali. Esse devono essere conformi agli obiettivi perseguiti dalla Convenzione e devono promuovere in modo adeguato l’apertura alle altre culture del mondo.

3. L’applicazione della Convenzione

La Convenzione si occupa di definire il suo ambito di attuazione, cercando di precisare i campi in cui saranno applicati le sue disposizioni. In primo luogo essa precisa che si applicherà “alle misure adottate dalle Parti relativamente alla protezione e alla promozione della diversità delle espressioni culturali”⁴¹². Quindi specifica cosa si intende per diversità culturale, definendola come “la molteplicità delle forme mediante le quali si esprimono le culture dei gruppi e delle società. Tali espressioni si trasmettono all’interno dei gruppi e delle società nonché fra di essi”⁴¹³. In questo modo la diversità culturale viene a comprendere non soltanto le manifestazioni del patrimonio culturale dell’umanità ma anche le espressioni culturali e i modi diversi di creazione artistica, di produzione, diffusione, distribuzione e godimento, quali che siano i mezzi e le tecnologie utilizzati.

⁴¹¹ Articolo 2 della Convenzione, intitolato Linee Diretrici.

⁴¹² Parte II. Ambito di applicazione, dove tratta della applicazione e delle definizioni utilizzate nell’ambito della diversità culturale.

⁴¹³ Articolo 4.1 della Convenzione.

La Convenzione si occupa della definizione dei principali termini impiegati nel suo testo, tra cui dobbiamo ricordare, per la loro ripercussione ai fini della conseguente regolamentazione, quelle di: attività, beni e servizi culturali, industrie culturali e politiche e misure culturali. Mentre vengono definiti come "attività, beni e servizi culturali" quelli che "considerati dal punto di vista della loro qualità, utilizzazione e finalità specifica, incarnano o trasmettono espressioni culturali, indipendentemente dal loro eventuale valore commerciale... *in più*, le attività culturali possono essere fini a sé stesse oppure contribuire alla produzione di beni e servizi culturali". Sono conseguentemente definite le industrie culturali quelle che producono e distribuiscono i beni o i servizi culturali come sopra individuati.

Infine, per non lasciare dubbi al riguardo e fornendo al riguardo un'interpretazione autentica, la Convenzione fa riferimento alle politiche e misure culturali individuate come "quelle relative alla cultura, a livello locale, nazionale, regionale o internazionale, che siano incentrate sulla cultura in quanto tale o destinate ad avere un effetto diretto sulle espressioni culturali degli individui, dei gruppi o delle società, compresa la creazione, la produzione, la diffusione e la distribuzione di attività, beni e servizi culturali, e sull'accesso agli stessi".

4. Il contenuto della Convenzione: diritti e i doveri

Un aspetto della Convenzione che risalta è quello del catalogo di diritti e obbligazioni che essa prevede a carico delle Parti, come tali prendendo in considerazione i singoli Stati. Dunque, in questo senso, agli individui e ai gruppi di individui di diversa natura (organizzazioni, associazioni, minoranze, popoli indigeni) vengono attribuiti diritti attraverso lo Stato a cui appartengono. Viene in tal rispettata modo una tradizionale caratteristica del diritto internazionale pubblico secondo la quale l'individuo non viene ad essere il diretto destinatario delle sue norme.

Per quanto riguarda i doveri menzionati dalla Convenzione viene in primo luogo il rispetto dei principi di diritto internazionale consacrati dalla Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, quello della tutela dei diritti umani.⁴¹⁴ La Convenzione riafferma poi il diritto sovrano degli Stati di autodeterminazione anche nell'ambito culturale. Come dovere specifico viene indicato quello di adeguare le determinazioni statali al contenuto della Convenzione nell'adozione delle misure per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali sul territorio degli Stati. Trattasi di questione d'altronde assai dibattuta anche per la proposta fatta da alcuni Stati in sede OMC di introdurre una clausola di "eccezione culturale" all'applicazione dei principi di libero scambio di beni e servizi.⁴¹⁵

Inoltre, nella stessa parte, la Convenzione tratta dei diritti delle Parti, elencando una serie di misure che possono essere adottate dagli Stati che, come abbiamo detto prima, godono di ampia libertà nella relativa scelta, differenziando tra il livello di attuazione nazionale e quello internazionale. In questo senso come é stato affermato "most of the provisions of the Convention have little normative effect, because they impose neither great responsibilities nor binding commitments on the Parties"⁴¹⁶.

⁴¹⁴ Sugli obblighi degli Stati nel diritto internazionale, v. A., *Diritto Internazionale*, I, Bologna, 2003; CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002.

⁴¹⁵ Cfr. CARMELITANO, *La Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali* cit. Sull'eccezione culturale v. HAHN, "A Clash of Cultures? The UNESCO Diversity Convention and International Trade Law", in *Journal of International Economic Law*, IX, 3, September 2006, pp. 515-552; GARRET, "Commerce Versus Culture: The Battle between United States and European Union over Audiovisual Trade Policies", in *North Caroline Journal of International Law and Commercial Regulation*, 1994, pp. 256-346; GRABER, "The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO?", in *Journal of International Economic Law*, IX, 3, September 2006, pp. 553-574; PAUL, "Cultural Resistance to Global Governance", in *Michigan Journal of International Law*, 2006, pp. 219-262.

⁴¹⁶ GRABER, *The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO?*, cit.

Tra le misure che gli Stati possono adottare al loro interno si prevedono:⁴¹⁷

- a) disposizioni regolamentari volte a proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali;
- b) misure appropriate tali da offrire l'opportunità alle attività, ai beni e ai servizi culturali nazionali di inserirsi tra quelli disponibili sul territorio per la loro creazione, produzione, diffusione, distribuzione e godimento, comprese le misure relative alla lingua utilizzata per tali attività, beni e servizi;
- c) misure volte a fornire alle industrie culturali nazionali indipendenti e alle attività del settore informale un accesso reale ai mezzi di produzione, diffusione e distribuzione di attività, beni e servizi culturali;
- d) misure volte ad assegnare aiuti finanziari pubblici;
- e) misure volte a incoraggiare gli enti senza fini di lucro e le istituzioni pubbliche e private, gli artisti e gli altri operatori culturali a sviluppare e promuovere il libero scambio e la libera circolazione delle idee e delle espressioni culturali nonché delle attività, dei beni e dei servizi culturali, e a stimolare la creazione e lo spirito imprenditoriale nelle loro attività;
- f) misure volte a istituire e sostenere in modo appropriato le istituzioni del servizio pubblico;
- g) misure volte a incoraggiare e sostenere gli artisti e tutte le altre figure che partecipano alla creazione di espressioni culturali;
- h) misure volte a promuovere la diversità dei mezzi di comunicazione, anche mediante il servizio pubblico di radiodiffusione.

Come diritto eccezionale si parla poi delle misure speciali che può adottare uno Stato per proteggere le espressioni culturali qualora constati "l'esistenza di situazioni speciali in cui le espressioni culturali sul suo territorio sono esposte a un rischio di estinzione o a una minaccia grave oppure necessitano di un qualche tipo di salvaguardia urgente".⁴¹⁸ Stante il carattere eccezionale di queste misure, gli Stati devono informarne il

⁴¹⁷ Articolo 6 della Convenzione: Diritti delle Parti a livello nazionale. La Convenzione soltanto ne prevede la possibilità, lasciando agli Stati la determinazione delle misure concrete.

⁴¹⁸ Articolo 8 della Convenzione: Misure destinate a proteggere le espressioni culturali.

Comitato intergovernativo , il quale può emettere al riguardo le proprie raccomandazioni.

Un altro aspetto che la Convenzione regola è quello della creazione di un meccanismo di condivisione delle informazioni tra gli Stati, così come quello che attiene alle informazioni che gli Stati devono fornire ogni quattro anni alla UNESCO circa le misure adottate nel loro territorio e a livello internazionale.⁴¹⁹

Inoltre c'è un esplicito riferimento al ruolo della società civile, per quanto concerne l'educazione in materia di diversità culturale, attraverso programmi specifici al riguardo e la partecipazione attiva della società civile vista come modalità di rafforzamento della protezione e della promozione della diversità delle espressioni culturali.⁴²⁰

5. La cooperazione internazionale in materia di diversità culturale

Nell'ambito della disciplina dei diritti e degli strumenti per la loro realizzazione, varie disposizioni⁴²¹ fanno riferimento alla

⁴¹⁹ Articolo 9 della Convenzione: Condivisione delle informazioni e trasparenza.

⁴²⁰ Articolo 10 della Convenzione: Educazione e sensibilizzazione del pubblico. Le Parti: a) favoriscono e sviluppano la comprensione dell'importanza della protezione e della promozione della diversità delle espressioni culturali, in particolare mediante programmi volti a una maggiore educazione e sensibilizzazione del pubblico; b) cooperano con le altre Parti e con le organizzazioni internazionali e regionali per raggiungere l'obiettivo del presente articolo; c) si adoperano per incoraggiare la creatività e rafforzare le capacità di produzione mediante l'istituzione di programmi d'istruzione, formazione e scambio nel settore delle industrie culturali. Dette misure dovrebbero essere applicate in modo da non avere conseguenze negative sulle forme di produzione tradizionali. Articolo 11: Partecipazione della società civile. Le Parti riconoscono il ruolo fondamentale della società civile nella protezione e nella promozione della diversità delle espressioni culturali. Le Parti incoraggiano la partecipazione attiva della società civile ai loro sforzi per raggiungere gli obiettivi della presente convenzione.

⁴²¹ Articolo 12: Promozione della cooperazione internazionale; Articolo 13: Integrazione della cultura nello sviluppo sostenibile;

cooperazione internazionale di carattere bilaterale, regionale e multilaterale per promuovere la diversità culturale ai fini di:

- a) facilitare il dialogo tra le Parti sulla politica culturale;
- b) rafforzare le capacità strategiche e di gestione del settore pubblico nelle istituzioni culturali pubbliche, grazie agli scambi culturali professionali e internazionali, nonché alla condivisione delle buone prassi;
- c) rafforzare le collaborazioni con la società civile, le organizzazioni non governative e il settore privato, nonché fra tutte queste entità, al fine di favorire e promuovere la diversità delle espressioni culturali;
- d) promuovere l'uso delle nuove tecnologie e incoraggiare le collaborazioni al fine di rafforzare la condivisione delle informazioni e la capacità di comprensione culturale e di favorire la diversità delle espressioni culturali;
- e) incoraggiare la conclusione di accordi di co-produzione e di co-distribuzione.

Un'altra questione che affronta la Convenzione è quella che riguarda la incorporazione del criterio della diversità culturale nel concetto di sviluppo sostenibile e la costruzione di una dimensione culturale nella cooperazione allo sviluppo.⁴²² In questo ultimo ambito si prevede che all'interno della lotta alla povertà sia rispettato il criterio di salvaguardia della diversità culturale, principalmente ai fini della promozione delle industrie culturali, per cui gli Stati devono facilitare le possibilità di accesso al mercato mondiale delle attività, beni e servizi culturali, garantendo la mobilità degli artisti dei Paesi in via di sviluppo. In ogni caso, insieme ad altre misure di "rafforzamento delle

Articolo 14: Cooperazione allo sviluppo; Articolo 15: Modalità di collaborazione; Articolo 16: Trattamento preferenziale per i Paesi in via di sviluppo; Articolo 17: Cooperazione internazionale in caso di minaccia grave nei confronti delle espressioni culturali.

⁴²² Dossier del Governo Italiano *Ratifica della Convenzione sulla Protezione e Promozione delle diversità culturali* v. http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/convenzione_diversita_culturali/index.html.

capacità”, si cerca di assicurare un trattamento agevolato ai Paesi in via di sviluppo.⁴²³

Per quanto riguarda il sostegno finanziario, una innovazione è costituita dalla creazione di un apposito Fondo internazionale per la diversità culturale, costituito in qualità di fondo in deposito, conformemente al Regolamento finanziario dell’UNESCO.⁴²⁴

L’articolo 18 stabilisce che le risorse del Fondo sono costituite:

- “a) dai contributi volontari delle Parti;
- b) dai fondi stanziati a tal fine dalla Conferenza generale dell’UNESCO;
- c) da versamenti, donazioni o lasciti effettuati da altri Stati, organizzazioni e programmi del sistema delle Nazioni Unite, altre organizzazioni regionali o internazionali ed enti pubblici o privati, nonché persone private;
- d) dagli interessi relativi alle risorse del Fondo;
- e) dal prodotto di collette e dalle entrate dovute alle manifestazioni organizzate a favore del Fondo;
- f) da tutte le altre risorse autorizzate dal regolamento del Fondo.”

La Convenzione risolve il problema dei rapporti con altri strumenti di sostegno, indicando il criterio della non contraddizione e stabilendo viceversa il principio di sostegno reciproco, complementarità e non subordinazione.⁴²⁵

Come organi della Convenzione,⁴²⁶ si prevedono:

⁴²³ Altre misure che prevede la Convenzione sono: lo scambio di informazioni, esperienze e competenze, nonché la formazione delle risorse umane nei paesi in via di sviluppo nei settori pubblico e privato; il trasferimento di tecnologie e competenze, in particolare nel settore delle industrie e delle imprese a carattere culturale.

⁴²⁴ Articolo 18 della Convenzione: Fondo internazionale per la diversità culturale.

⁴²⁵ Parte V della Convenzione: Rapporti con gli altri strumenti. (Articoli 20 e 21).

⁴²⁶ Parte VI della Convenzione: Organi della Convenzione. (Articoli 22, 23 e 24).

- a) Conferenza delle Parti: costituisce l'organo plenario e supremo della Convenzione. Si riunisce in sessione ordinaria ogni due anni, per quanto possibile nel quadro della Conferenza generale dell'UNESCO. Essa può riunirsi in sessione straordinaria su propria decisione o su domanda formulata da almeno un terzo delle Parti al Comitato intergovernativo.
- b) Comitato intergovernativo: È istituito presso l'UNESCO un Comitato intergovernativo per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali. Esso è composto dai rappresentanti di 18 Stati che sono Parti della Convenzione, eletti per una durata di quattro anni dalla Conferenza delle Parti non appena la Convenzione entrerà in vigore. Il Comitato intergovernativo, che si riunisce una volta all'anno, funziona sotto l'autorità e le direttive della Conferenza delle Parti ed è responsabile di fronte a quest'ultima. Il numero dei membri del Comitato intergovernativo passerà a 24 non appena il numero delle Parti della Convenzione raggiungerà il numero di 50. L'elezione dei membri del Comitato intergovernativo si basa sui principi di ripartizione geografica paritaria e rotazione.
- c) Segretariato dell'UNESCO: Ha l'incarico di assistere gli organi della Convenzione e, in questo senso, prepara la documentazione della Conferenza delle Parti e del Comitato intergovernativo, nonché il progetto di ordine del giorno delle loro riunioni, aiuta l'applicazione delle loro decisioni e riferisce sulle stesse.

Nelle disposizioni finali troviamo poi un meccanismo per la soluzione di controversie,⁴²⁷ stabilendosi che, in caso di controversia tra le Parti della Convenzione relativamente alla sua interpretazione o applicazione, le stesse devono ricercare una soluzione negoziale. In caso di mancata risoluzione negoziale, è previsto che le Parti possano ricorrere di comune accordo ai buoni

⁴²⁷ Questo meccanismo di conciliazione (*Conciliation Procedure*) è disciplinato in un Allegato alla Convenzione.

uffici di terzi o richiederne la mediazione. Inoltre la Convenzione ha istituito un meccanismo *ad hoc* di soluzione delle controversie tramite una apposita Commissione di Conciliazione regolando una procedura specifica per il suo funzionamento che appare in verità un poco precaria, nel senso che si tratta di un “treaty-based dispute settlement regime protecting primarily state sovereignty and less so the integrity of the treaty-based legal obligations”.⁴²⁸

6. Riflessioni finali

Evidentemente la Convenzione rappresenta uno sforzo considerevole per creare le basi di un accordo all'interno della comunità internazionale in materia di diversità culturale. Per quanto riguarda la portata della Convenzione, essa formalmente è fonte di norme di diritto internazionale aventi carattere obbligatorio per tutti gli Stati che la ratifichino. Ciò nonostante, la maggior parte delle sue formulazioni hanno un contenuto essenzialmente generale, che dovrà pertanto essere specificato attraverso l'attività degli Stati membri.

In questo senso, il suo pregio principale è più che altro quella di ordinare i principi e le direttive della materia, lasciando ai singoli Stati il compito di realizzarne più specificamente i contenuti nel rispetto della sovranità statale da essa ribadito. La Convenzione riconosce infatti, su scala internazionale, il diritto sovrano degli Stati e dei governi di adottare politiche culturali per lo sviluppo dei rispettivi settori culturali, di elaborare politiche audiovisive ed incentivare le relative attività industriali.

Per quanto riguarda la regolazione del commercio internazionale relativo ai beni e servizi culturali, la Convenzione non offre una soluzione completa, indicando soltanto alcune grandi linee di indirizzo. In questo senso essa non produce nessuna modifica negli accordi dell'OMC.⁴²⁹ Però gli Stati parti sono obbligati a prendere in considerazione gli obiettivi della

⁴²⁸ HAHN, *A Clash of Cultures?*, cit.

⁴²⁹ Cfr. WOUTERS, DE MEESTER, *UNESCO's Convention on Cultural Diversity and WTO Law: Complementary or Contradictory?*, K.U. Leuven, Faculty of Law, Institute for International Law, Working Paper 73, Aprile 2005, (www.law.kuleuven.ac.be/iir/nl/wp/WP/WP73e.pdf.)

diversità culturale e le disposizioni della Convenzione nelle trattative concernenti i loro impegni commerciali e nell'applicazione ed interpretazione dei loro obblighi commerciali. In ogni caso, la Convenzione "potrebbe (...) costituire una valida piattaforma di discussione per gli Stati affinché la specificità dei beni e dei servizi culturali venga riconosciuta anche nell'ambito del sistema OMC".⁴³⁰

Un altro aspetto che rimane, alla luce della Convenzione, come una delle preoccupazioni principali nell'attuale contesto internazionale, è quello relativo agli Stati del cosiddetto "Terzo Mondo", sottosviluppati o in via di sviluppo, e concerne la possibilità di assicurare l'applicazione effettiva di una adeguata politica di cooperazione culturale multilaterale nei loro confronti.

In conclusione e nel sottolineare l'importanza della Convenzione in esame si deve rimarcare come l'efficacia concreta della medesima dipenderà però, così come succede frequentemente per le norme del diritto internazionale, dalla volontà degli Stati firmatari e dal loro effettivo impegno nella promozione del principio di diversità culturale.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., Culture and market: can Europe reconcile unity and diversity?- Acts of the ERA Annual Congress-Trier 3th /4th December 2004.

CARMELITANO, T., La Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, in *In.Law*, Rivista della Cattedra di Diritto Internazionale numero 3, dicembre 2006, Facoltà di Scienze Politiche-Università degli Studi di Perugia, in http://www.morlacchilibri.com/inlaw/downloads/in.law_07_3.pdf. (03.03.07).

⁴³⁰ CARMELITANO, *La Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*, cit.

COHEN, E., *Globalization and cultural diversity*, in: World Culture Report: Cultural Diversity, Conflict and Pluralism, UNESCO, 2000, pp. 66-91.

CRAUFURD SMITH R., *Culture and European Union Law*, Oxford University Press, 2004.

DAGNAUD, M./ BONNET, M./ DEPONDT, S., *Médias: promouvoir la diversité culturelle*, CGP, Paris, 2000.

FERRI, D., *La diversità culturale come fattore (potenziale e problematico) di omogeneizzazione giuridica. Appunti e spunti a margine dell'approvazione della Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali*, in http://fermi.univr.it/europa/Approfondimenti/05_03_approfondimento.pdf. (07.03.07).

FOA, S. y SANTAGATA, W., *Eccezione Culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon* 2, 2004, in <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/2/santfoa.htm>. (07.03.07).

FRANCIONI F., Principi e criteri ispiratori per la protezione internazionale del patrimonio culturale, in FRANCIONI F., DEL VECCHIO A., DE CATERINI P. (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano, 2000.

GRABER, C.B., *The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A counterbalance to the WTO?*, in *Journal of International Economic Law* Vol, 9, Number 3, September 2006, pp. 553-74.

HAHN, M., *A Clash of Cultures? The UNESCO Diversity Convention and International Trade Law*, in *Journal of International Economic Law*, Vol, 9, Number 3, September 2006, pp.515-552.

HANNERZ, U., *La Diversità Culturale*, Il Mulino, Bologna, 2001.

NEUWIRTH, R. J., The Cultural Industries: A Clash of basic values?, in F.PALERMO, G. N. TOGGENBURG (eds), *European Constitutional values and Cultural Diversity*, Bozen/Bolzano, 2003.

OGGIANU, S., *Disciplina Pubblica delle attività artistiche e culturali*, Giappichelli, Torino, 2004.

QUADRANTI, I., *La politica culturale europea nel periodo di riflessione sul futuro dell'Unione*, Aedon, Rivista di arti e diritto on line N. 3, 2006, p. 1127-1345 .In: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/3/quadranti.htm>. (07.03.07).

UNESCO. Documenti ufficiali. In: <http://unesdoc.unesco.org>.

UNIONE EUROPEA. Documenti sulla preparazione, adozione e ratificazione de la Convenzione della UNESCO sulla Diversità Culturale. In http://europa.eu/index_it.htm.

WOUTERS, J.; DE MEESTER, B., *UNESCO's Convention on Cultural Diversity and WTO Law: Complementary or Contradictory?*, K.U. Leuven, Faculty of Law, Institute for International Law, Working Paper n° 73, Aprile 2005, in <http://www.law.kuleuven.ac.be/iir/nl/wp/WP/WP73e.pdf>. (08.03.07).

ZAMBARDINO, B., *La Convenzione UNESCO: la protezione e promozione della diversità culturale*, in Rivista dell'Associazione per l'Economia della Cultura, numero 1, marzo 2006, p. 79-88.

VI. ISTRUZIONE

Ilja Richard Pavone

SOMMARIO. 1. L'azione delle Nazioni Unite a favore del diritto all'istruzione e dell'alfabetizzazione. 1.1 La Dichiarazione universale dei diritti umani. 1.2 I Patti internazionali sui diritti umani. 1.3 La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo. 1.4 La Dichiarazione del Millennio e il diritto all'istruzione. 1.5 Il Decennio delle Nazioni Unite dedicato all'alfabetizzazione. 1.6 Il Decennio delle Nazioni Unite dell'educazione per lo sviluppo sostenibile. 2. L'azione dell'UNESCO a favore del diritto all'istruzione e dell'alfabetizzazione. 2.1 La Convenzione contro la discriminazione nell'educazione. 2.2 Le Conferenze internazionali in materia di educazione e loro atti conclusivi. 3. Conclusioni.

1. L'azione delle Nazioni Unite a favore del diritto all'istruzione e dell'alfabetizzazione

Il diritto all'istruzione è un diritto umano fondamentale (individuale e al contempo collettivo e rientra tra i diritti culturali) e riveste un ruolo indispensabile per l'esercizio di tutti gli altri diritti: nessuno dei diritti civili, politici, economici e sociali può essere esercitato con consapevolezza senza che l'individuo abbia ricevuto un livello minimo di istruzione.

Per alfabetizzazione si intende, di norma, la capacità di ciascun individuo di saper leggere, scrivere e far di conto, ma nei Paesi che posseggono un livello di istruzione elevato e tecnologie avanzate viene considerato analfabeta chiunque sia incapace di compilare un questionario complesso o di assimilare istruzioni scritte di una certa tecnicità.

Si stima che gli analfabeti di età superiore ai 15 anni siano un quarto della popolazione adulta mondiale: di questi, 130 milioni sono ragazzi tra i 5 e gli 11 anni. Nel 2001, nonostante le iscrizioni a scuola siano aumentate, oltre 100 milioni di bambini in età scolare non hanno avuto accesso alla scuola primaria; il 60% sono bambine. Di questi 100 milioni il 38% si trova in Asia

meridionale e il 39% nell' Africa subsahariana.⁴³¹ Si è stimato che nel 2000, circa il 70% degli adulti analfabeti viveva in tre regioni del mondo: Nord Africa e Africa subsahariana, Asia meridionale, Stati arabi. Tale accrescimento numerico (nel 1970 gli analfabeti erano 760 milioni) è stato un effetto diretto di una serie di fattori, quali l'esplosione demografica, l'aumento del debito dei Paesi del Terzo Mondo nei confronti dei Paesi industrializzati, la povertà.

Il diritto all'istruzione risulta essere la prima vittima dell'incremento di popolazione: questo avviene perché i bisogni basilari, quali il cibo, l'acqua, la salute hanno la precedenza ed eliminano l'educazione dalla scala delle priorità. Inoltre, negli ultimi 30 anni, i problemi socio-politici ed economici e lo schiacciante peso del debito estero hanno portato a 1,2 miliardi le persone che vivono con meno di 1 dollaro al giorno: in uno scenario di questo tipo gli stanziamenti per l'educazione, la salute, il diritto alla casa vengono tagliati, sottovalutando l'importanza fondamentale che ha l'educazione nello sviluppo. E' chiaro quindi che l'analfabetismo non può essere separato dal contesto demografico e di sviluppo di ciascuno Stato.

Nonostante i conflitti armati e le pressioni economiche dovute all'indebitamento abbiano fortemente compromesso la qualità dell'istruzione, negli anni '90 si sono registrati incoraggianti progressi: Botswana, Capo Verde, Malawi, Mauritius, Sud Africa, e Zimbabwe sono tra i Paesi che hanno raggiunto tassi di iscrizione elementare del 90%. Il Malawi, in particolare, ha introdotto nel 1994 l'istruzione elementare gratuita. L'Etiopia, il Ghana, la Tanzania, l'Uganda, il Mozambico sono stati selezionati dalla Banca Mondiale tra i 18 Paesi che potranno accedere a finanziamenti supplementari per i propri programmi di istruzione primaria.⁴³²

Oggi non si parla più solamente di educazione di base, educazione fondamentale, primaria e secondaria, bensì di educazione continuativa o permanente: si sta, cioè, diffondendo l'opinione che l'educazione costituisca un processo continuo dall'infanzia all'età adulta.⁴³³

⁴³¹ Si veda il rapporto dell'Unicef 2006 sulla condizione dell'infanzia nel mondo.

⁴³² Vedi *World Bank First Education for All Fast Track Initiative Group 2002*.

⁴³³ Si veda UNESCO, *Rapporto mondiale sull'educazione 2000*, Parigi, 2000, p. 44.

Per riuscire nei suoi compiti, l'educazione dovrebbe essere basata su quattro tipologie di apprendimento, i cosiddetti "quattro pilastri dell'educazione", destinate a svilupparsi nel corso della vita di un individuo: *imparare a conoscere*, cioè acquisire gli strumenti della comprensione, *imparare a fare*, ovvero essere capace di agire nel proprio ambiente con le conoscenze acquisite, *imparare a vivere insieme*, in modo tale da partecipare con il prossimo a tutte le attività umane, *imparare ad essere*, un'evoluzione che scaturisce dai tre stadi precedenti.⁴³⁴

Ovviamente i bisogni educativi degli adulti saranno diversi da quelli dei fanciulli, a parte la comunanza di elementi dell'apprendimento di base, quali la scrittura, la lettura, il sapersi esprimere oralmente, saper risolvere i problemi; il procedimento di alfabetizzazione degli adulti deve basarsi su una formazione sia teorica che pratica.⁴³⁵

L'educazione degli adulti deve permettere loro di organizzare la vita quotidiana e familiare, conoscendo i diritti civili, l'organizzazione della comunità, le caratteristiche dell'ambiente, e di crescere i figli in buona salute, il che presuppone delle conoscenze in materia di sanità e nutrizione. Il godimento del diritto all'istruzione riveste particolare importanza per le donne nei Paesi in via di sviluppo. Una donna che abbia ricevuto un'adeguata educazione primaria godrà generalmente di uno stato di salute migliore, avrà meno figli e avrà più opportunità di incrementare il salario della famiglia. I suoi figli, inoltre, beneficeranno di tassi di mortalità minori, migliore nutrizione e una buona condizione generale di salute. Per queste ragioni, la tutela dei diritti dei minori e delle donne sono alla base dei programmi di educazione dell'ONU e dei suoi istituti specializzati.⁴³⁶

⁴³⁴ Cfr. DELORS, *Nell'educazione un tesoro-Rapporto all'UNESCO della Commissione Internazionale sull'Educazione per il XXI secolo*, Parigi, 1996, p. 79 ss.

⁴³⁵ Si veda UNESCO, *Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux: une vision pour les années '90 - Document de référence de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, Jomtien, Thailande- 5/7 mars 1990*, Parigi, 1990, p. 69 ss.

⁴³⁶ Secondo il Rapporto *Lo stato della popolazione nel mondo*, adottato nel 1997 dall'UNFPA (*United Nations Population Fund*), la realizzazione del diritto all'istruzione per le donne è il più importante strumento di *empowerment* in quanto la conoscenza, l'esperienza e

Tra gli obiettivi delle Nazioni Unite, enunciati all'art. 1 della Carta, vi è quello di conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione.

La Dichiarazione e il Programma di azione adottati a conclusione della Conferenza mondiale sui diritti umani delle Nazioni Unite tenutasi a Vienna dal 14 al 25 giugno 1993 hanno il merito di affermare una volta per tutte l'eguaglianza di tutti i diritti umani: "tutti i diritti umani sono universali, indivisibili ed interdipendenti...la comunità internazionale deve considerare tutti i diritti umani sullo stesso piano, in maniera equivalente e dare loro la medesima enfasi".⁴³⁷

Non esistono quindi diritti di prima generazione (come sono definiti di norma i diritti civili e politici), né di seconda generazione quali, appunto, i diritti economici, sociali e culturali, né diritti di terza (il diritto all'ambiente e quello allo sviluppo), né di quarta generazione (il diritto alla pace): i diritti umani sono inscindibili e andrebbero garantiti e resi effettivi simultaneamente, senza alcun ordine generazionale.

L'istruzione coincide quindi col concetto di "educazione formale". Per diritto all'educazione, invece, si intende il concetto più ampio di "educazione non formale", con il quale si fa riferimento ad una formazione organizzata al di fuori del sistema educativo formale, la scuola appunto; "educazione" significa apprendimento di nozioni che offrono modalità di approccio comunitario alla soluzione dei problemi; acquisizione di principi

l'autostima sono necessarie al fine di una piena partecipazione ai processi produttivi. L'istruzione consente alle donne di approfittare di ogni opportunità, di mettere in discussione i propri ruoli tradizionali e di cambiare le condizioni della propria vita. Promuovere l'istruzione delle donne e delle bambine contribuisce a ritardare l'età del matrimonio e quindi a ridurre la dimensione delle famiglie. Il diritto a non essere discriminati in base al sesso viene violato dalle abitudini familiari di favorire i figli maschi per quanto riguarda l'alimentazione, la salute e l'istruzione.

⁴³⁷ Vedi Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione della Conferenza mondiale del 1993 sui diritti Umani, Parte I, par. 5.

etici e morali che conciliano le esigenze dell'individuo con quelle della società.

La rilevanza del fattore culturale è testimoniata dal fatto che oggi giorno i conflitti che insanguinano il mondo sono nella maggior parte dei casi di natura etnica o religiosa, quindi culturale, perciò il diritto all'istruzione è fondamentale per garantire la convivenza sociale.

L'istruzione è perciò alla base della lotta contro l'ignoranza, intesa come fonte di intolleranza e pregiudizi, contro la povertà, contro la disinformazione su temi delicati quali la procreazione e le malattie, in particolare l'HIV e più in generale contro ogni forma di discriminazione, che, come è noto, è generatrice di conflitti sia tra le nazioni che tra i cittadini di un medesimo Stato.⁴³⁸ L'educazione nella sua accezione più ampia, che comprende anche l'educazione delle coscienze e quindi l'educazione ai diritti umani; in quest'ottica costituisce lo strumento che garantisce una cultura della pace.

Numerosi istituti ed organi delle Nazioni Unite sono coinvolti nel finanziamento e nello sviluppo di programmi di educazione. Questi variano dalla tradizionale educazione elementare allo sviluppo delle risorse umane in settori quali l'amministrazione pubblica, l'agricoltura, i servizi sanitari, a campagne di sensibilizzazione pubblica sui problemi correlati all'HIV/AIDS, l'abuso di droghe, i diritti umani e molte altre questioni. L'UNICEF (*United Nations Children's Fund*), organo sussidiario dell'Assemblea Generale, che si occupa in maniera specifica dei problemi dell'infanzia, ad esempio, indirizza più del 20% del suo piano annuale di spesa a favore dell'educazione, prestando particolare attenzione all'istruzione delle ragazze.

L'organizzazione *leader* nel settore della promozione dell'educazione è l'UNESCO, (*United Nations Organization for Education, Science and Culture*). L'UNESCO è l'istituto specializzato delle Nazioni Unite che si prefigge tra i suoi obiettivi la promozione dell'educazione, della scienza e dell'educazione.⁴³⁹

⁴³⁸ Cfr. SINGH, "Non discrimination, égalité des chances et droit à l'éducation – L'action de l'UNESCO", in UNESCO-INTERCENTER MESSINA, *The right to education of vulnerable groups whilst respecting their cultural identity*, Torino, 2001, p. 55 ss.

⁴³⁹ L'art. 1.1. dello Statuto dell'UNESCO recita: "l'Organizzazione si propone di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza rafforzando, con l'educazione, le scienze e la cultura, la

Per raggiungere questi obiettivi l'UNESCO ha organizzato, nel corso dei decenni, congressi, seminari, tavole rotonde ed ha adottato una serie di strumenti internazionali volti a favorire la diffusione della cultura e dell' insegnamento ed il rafforzamento dei diritti umani.⁴⁴⁰

a. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani

La Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, dedica l'art. 26 al diritto all'istruzione,⁴⁴¹ attribuendo tale diritto fondamentale ad ogni individuo, ricordando che l'istruzione deve promuovere il rispetto dei diritti umani e la tolleranza verso il prossimo, preoccupandosi di affermare il carattere gratuito e obbligatorio che almeno l'istruzione primaria deve possedere, assicurandosi che l'istruzione secondaria possa essere accessibile a tutti sulla base del merito.⁴⁴² Esiste, infatti, una stretta correlazione tra le risorse economiche di un Paese e il suo tasso di scolarizzazione: esso tocca il 98% nei Paesi industrializzati e scende al 57% nei Paesi in via di sviluppo; il costo dell'istruzione

collaborazione tra le Nazioni, allo scopo di garantire il rispetto universale della giustizia, del diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, a profitto di tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione, che la Carta delle Nazioni Unite riconosce a tutti i popoli".

⁴⁴⁰ Sull'UNESCO in generale, cfr. SAULLE, voce "UNESCO", in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1981, p. 319 ss.

⁴⁴¹ L'articolo 26 della Dichiarazione prevede: "1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. 2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. 3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli".

⁴⁴² Cfr. SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale*, Volume II, *Le organizzazioni internazionali e i diritti umani*, Napoli, p. 375 ss.

che grava sullo Stato è ovviamente proporzionalmente più elevato per i Paesi poveri: ai Paesi industrializzati basta investire il 4% del proprio bilancio per avere scuole mediamente efficienti, mentre un Paese in via di sviluppo dedica circa il 12% della propria spesa pubblica all'istruzione e non ottiene gli stessi risultati sia in tema di strutture, che di qualità dell'insegnamento. Non bisogna poi dimenticare che tra gli anni '70 e gli anni '90 gli aiuti in ambito di cooperazione internazionale per sostenere i Paesi poveri nel mantenimento di scolastico dignitoso sono stati quasi dimezzati (-40% dal 1975 al 1995).⁴⁴³

b. I Patti internazionali sui diritti umani

Dal 1948 si è sviluppata una progressiva opera di codificazione dei diritti umani che ha portato alla stesura di un numero considerevole di strumenti giuridici internazionali a loro tutela: oggi si parla di *Codice internazionale dei diritti umani* per indicare l'insieme delle norme giuridiche internazionali mediante le quali gli Stati si sono impegnati a riconoscere i diritti dell'uomo fondamentali. In questo contesto si inseriscono i Patti internazionali sui diritti dell'uomo adottati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1966, ma entrati in vigore solo dieci anni più tardi.⁴⁴⁴

Il Patto sui diritti civili e politici ed il Patto sui diritti economici, sociali e culturali sono stati elaborati con l'intento di ribadire e rafforzare quanto in precedenza affermato nella Dichiarazione universale, traducendone i contenuti in disposizioni destinate a vincolare giuridicamente gli Stati che li abbiano ratificati. Il Patto sui diritti economici, sociali e culturali è il primo dei due ad entrare in vigore il 3 gennaio 1976 e dedica al diritto all'istruzione l'art. 13, i cui contenuti risultano approfonditi rispetto all'art. 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani.⁴⁴⁵

⁴⁴³ Vedi "I bambini e i loro diritti", Collana "TEMI" curata dal Comitato Italiano per l'Unicef, 2002, p. 59 ss.

⁴⁴⁴ Cfr. ZANGHI', *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2000, p. 398 ss.

⁴⁴⁵ L'articolo 13 recita: "1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione. Essi convengono sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti

A differenza dell'art. 26 della Dichiarazione Universale, che si riferisce direttamente agli individui, l'art.13 chiama in causa gli Stati contraenti nell'assicurare a tutti il diritto all'istruzione: diversamente dal Patto sui diritti civili e politici, il quale stabilisce che gli Stati parti hanno il dovere di dare immediata esecuzione ai principi contenuti nel documento, indipendentemente dalle proprie risorse, il Patto sui diritti economici, sociali e culturali auspica la progressiva applicazione dei suoi contenuti in relazione al soddisfacimento dei parametri minimi in esso indicati, più precisamente alle risorse disponibili negli Stati contraenti.

c. La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo

dell'uomo e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia tra tutte le Nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. 2. Gli Stati parti del presente Patto, al fine di assicurare la piena attuazione di questo diritto, riconoscono che: a) l'istruzione primaria deve essere obbligatoria e accessibile gratuitamente a tutti; b) l'istruzione secondaria, nelle sue diverse forme, inclusa l'istruzione secondaria tecnica e professionale, deve essere resa generale ed accessibile a tutti con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita; c) l'istruzione superiore deve essere resa accessibile a tutti su un piano di uguaglianza, in base alle attitudini di ciascuno, con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita; d) l'istruzione di base deve essere incoraggiata o intensificata, nella misura del possibile, a beneficio degli individui che non hanno ricevuto istruzione primaria o non ne hanno completato il corso; e) deve perseguirsi attivamente lo sviluppo di un sistema di scuole di ogni grado, stabilirsi un adeguato sistema di borse di studio e assicurarsi un continuo miglioramento delle condizioni materiali del personale insegnante. 3. Gli Stati parti del seguente Patto si impegnano a rispettare la libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori legali, di scegliere per i figli scuole diverse da quelle istituite dalle autorità pubbliche, purché conformi ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti o approvati dallo Stato in materia di istruzione, e di curare l'educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni. 4. [...Omissis...]."

La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York il 20 novembre 1989 ed ha il pregio non solo di essere lo strumento che per primo ha garantito una protezione piena e completa dei minori, assicurando loro l'intera gamma dei diritti umani attribuiti agli adulti, ma anche di costituire un trattato vincolante per i Paesi che lo hanno ratificato, a differenza dei due strumenti precedenti, rispettivamente la Dichiarazione dei diritti del fanciullo adottata dalla Società delle Nazioni nel 1924, nota comunemente come Dichiarazione di Ginevra, e la Dichiarazione dei diritti del fanciullo adottata dalle Nazioni Unite nel 1959.⁴⁴⁶ La Convenzione di New York è inoltre il primo trattato a prendere in considerazione i fanciulli quali soggetti di diritto: da destinatario di protezione il bambino diviene titolare di diritti.⁴⁴⁷

Un'altra importante caratteristica della Convenzione è il contributo dato alla sua stesura da parte dei Paesi in via di sviluppo e delle organizzazioni internazionali, che affiora negli articoli che trattano temi delicati, come la tutela dell'identità del bambino (art. 8), il divieto di separazione del fanciullo dai genitori (art. 9), il diritto all'ascolto del minore nei procedimenti giudiziari e amministrativi che lo riguardano (art. 12), la tutela dei fanciulli orfani (art. 20) e disabili (art. 23), la protezione contro qualsiasi forma di sfruttamento (artt. 32-33-34) e contro l'utilizzo dei bambini nei conflitti armati (art. 38) e, per quanto ci riguarda, nel campo dell'educazione (artt. 28 e 29).⁴⁴⁸

Il principio cardine dell'intero trattato è quello del superiore interesse del fanciullo (art. 3), che non deve mai essere perso di vista nelle decisioni che riguardano il minore⁴⁴⁹.

⁴⁴⁶ Ad oggi, la Convenzione è stata ratificata da 190 Paesi, ad eccezione di Somalia e Stati Uniti.

⁴⁴⁷ Sul concetto di "interesse superiore del minore", cfr. CAFERRA, *Famiglia e assistenza. Il diritto della famiglia nel sistema della sicurezza sociale*, Bologna, 1996, p. 94 ss.

⁴⁴⁸ Per un'analisi approfondita della Convenzione di New York, cfr. SAULLE, *The Rights of the Child*, New York, 1994, ID (a cura di), *La Convenzione dei diritti del minore e l'ordinamento italiano*, Napoli, 1994; ID *Minori, bioetica e norme standard nel diritto internazionale*, Napoli, 1995; ID *op. cit.* p. 375 ss.

⁴⁴⁹ L'art. 3.1 della Convenzione recita: "In tutte le decisioni riguardanti i fanciulli che scaturiscano da istituzioni di assistenza sociale, privata o pubbliche, tribunali, autorità amministrative o organi legislativi,

Ultima caratteristica della Convenzione è l'istituzione di un Comitato dei diritti del fanciullo (art. 43) che, pur non ha poteri di decisione vincolanti e ha esclusivamente il compito di esaminare i rapporti che gli Stati contraenti devono periodicamente inviargli illustrando le misure adottate a livello interno per dare attuazione ai principi contenuti nel trattato, e di rivolgere loro raccomandazioni.

Probabilmente sarebbe stato auspicabile prevedere una procedura di comunicazioni individuali in caso di violazione della Convenzione da parte degli Stati contraenti come è già previsto da alcune Convenzioni promosse dalle Nazioni Unite in tema di diritti umani⁴⁵⁰.

l'interesse superiore del fanciullo deve costituire oggetto di primaria considerazione”.

⁴⁵⁰ A titolo di esempio, procedure di comunicazioni individuali sono previste dalla Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (1965), dal Patto sui diritti civili e politici (1996), dalla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione delle donne (1979), dalla Convenzione contro la tortura (1984), dalla Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990). Una procedura di comunicazioni individuali è prevista anche dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite.

Il diritto all'istruzione è sancito all'art. 28.⁴⁵¹ La disposizione in questione tocca diversi aspetti del diritto all'istruzione: parlando di "istruzione primaria gratuita ed obbligatoria per tutti" e di "eguali opportunità" introduce il principio di non discriminazione in materia di apprendimento. In particolare ci riferiamo alla discriminazione nei confronti delle bambine: secondo le stime dell'UNESCO nel 2000 su 860 milioni di adulti analfabeti i 2/3 erano donne; il loro tasso di abbandono scolastico è ovunque più alto di quello dei loro coetanei maschi e sin da piccole sono oberate da lavori domestici che ne limitano o impediscono la frequenza scolastica.

Gli ostacoli alla realizzazione dell'obiettivo dell'istruzione per le bambine sono per lo più di origine culturale: spesso i genitori ritengono che l'istruzione per le figlie sia superflua dato il ruolo sociale di mogli e madri cui sono destinate; oppure non accettano che le figlie abbiano un insegnante maschio o frequentino una classe mista, o ancora, temono che andando a scuola possano rendersi indipendenti mentalmente e rimettere in discussione gli equilibri familiari e sociali basati sulla supremazia

⁴⁵¹ L'articolo 28 della Convenzione prevede: "1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo ad avere un'educazione e, nell'ottica della progressiva piena realizzazione di tale diritto e sulla base di eguali opportunità, devono in particolare: a) rendere l'istruzione primaria gratuita ed obbligatoria per tutti; b) promuovere lo sviluppo di varie forme di istruzione secondaria sia generale che professionale, renderle utilizzabili ed accessibili a tutti i fanciulli e adottare misure appropriate quali l'introduzione della gratuità dell'insegnamento e l'offerta di un'assistenza finanziaria nei casi di necessità; c) rendere l'istruzione superiore accessibile a tutti sulla base delle capacità, con ogni mezzo appropriato; d) rendere l'informazione educativa e l'orientamento professionale disponibile ed alla portata di tutti i fanciulli; e) prendere provvedimenti atti ad incoraggiare la regolare frequenza scolastica e la riduzione dei tassi di abbandono. 2. Gli Stati parti devono prendere ogni misura appropriata per assicurare che la disciplina scolastica venga impartita rispettando la dignità umana del fanciullo ed in conformità alla presente Convenzione. 3. Gli Stati parti devono promuovere e favorire la cooperazione internazionale in materia di educazione, in particolare al fine di contribuire all'eliminazione dell'ignoranza e dell'analfabetismo nel mondo intero e facilitando l'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche ed ai metodi di insegnamento. A questo proposito i bisogni dei Paesi in via di sviluppo devono essere tenuti in particolare considerazione".

del maschio. L'art. 28 della Convenzione parla anche di graduale introduzione della gratuità dell'insegnamento e dell'offerta e di un'assistenza finanziaria nei casi di necessità: è noto come la povertà sia da sempre la causa principale dell'abbandono scolastico; quando i bambini più poveri non sono tagliati fuori dal diritto all'istruzione di base a causa del costo elevato dei libri, lo sono perché la frequenza delle lezioni da parte loro costituirebbe un mancato guadagno per la famiglia di appartenenza, per la quale il loro lavoro costituisce una fonte di sostentamento. L'art. 28 incoraggia l'adozione di provvedimenti atti a favorire la regolare frequenza scolastica e la riduzione del tasso di abbandono: oltre ad agevolare i bambini appartenenti alle fasce economiche svantaggiate e ad avvicinare le scuole ai villaggi in modo da incrementare il numero di alunni, è necessario alimentare l'interesse degli allievi tramite insegnamenti vicini al loro contesto culturale.

In un'ottica più generale si inserisce l'art. 29, che indica i fini cui deve vertere il diritto all'educazione.⁴⁵² L'art. 29 della Convenzione accoglie la definizione data precedentemente di "educazione non formale" e nella formazione della personalità del fanciullo fa affidamento non solo su un'adeguata preparazione scolastica, ma anche sull'educazione ai diritti umani, sul rispetto delle diverse culture, sul rispetto dell'ambiente, sullo spirito di comprensione e tolleranza.

⁴⁵² L'articolo 29 della Convenzione recita: "Gli Stati parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità: a) favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità; b) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; c) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del Paese in cui vive, del Paese in cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua; d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi e delle persone di origine autoctona; e) sviluppare nel fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale".

d. La Dichiarazione del Millennio e il diritto all'istruzione

La Dichiarazione del Millennio, adottata dall'Assemblea Generale il 20 settembre 2000 è stata sottoscritta unanimamente dai 189 Stati membri delle Nazioni Unite. La Dichiarazione contiene l'elenco degli otto "Obiettivi di Sviluppo del Millennio" (ODM). Gli ODM incorporano a loro volta 18 mete con tempi prestabiliti per raggiungerle. Questi obiettivi si concepiscono come impegni concreti per ottenere la riduzione della povertà nelle sue differenti dimensioni (povertà nelle entrate economiche, fame, malattie, mancanza di un'abitazione adeguata, esclusione) e contemporaneamente, promuovono l'equità di genere, l'educazione e la sostenibilità ambientale.

Il secondo obiettivo sancito dalla Dichiarazione, formalizza la decisione degli Stati delle Nazioni Unite di impegnarsi a garantire che, entro il 2015, tutti i bambini del pianeta, maschi o femmine, siano in grado di completare il ciclo degli studi elementari. Anche l'accesso paritario a tutti i livelli dell'istruzione fa parte di quest'obiettivo e rende quindi necessario un impegno concreto e efficace dei Paesi che dovrebbero, per esempio, offrire un sostegno finanziario alle famiglie più povere. In tale ottica, il terzo obiettivo prevede la promozione dell'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne mediante l'eliminazione della disuguaglianza di genere nell'istruzione primaria e secondaria.

L'educazione primaria e l'uguaglianza di genere nell'educazione sono le due aree dove gli Obiettivi del Millennio si sovrappongono con il programma EFA (*Education for All*). Il Programma EFA, nato su iniziativa dell'UNESCO, pone, mediante sei aree di intervento prioritarie ("1. Early childhood care and education; 2. Universal primary education; 3. Youth and adult learning; 4. Literacy; 5. Gender; 6. Quality"), l'obiettivo di garantire l'accesso universale all'educazione di base, che dovrebbe essere dunque assicurato alle persone di ogni sesso ed età, offrire competenze e promuovere un continuo miglioramento della qualità della vita. L'obiettivo educativo è infatti intrinsecamente legato all'incremento delle potenzialità di ciascuna persona, e quindi, di conseguenza, anche cruciale per il raggiungimento degli altri obiettivi del Millennio (lotta alla povertà, diritto alla salute, diritto all'acqua potabile, sviluppo sostenibile, ecc.).

Il “World Summit Outcome” adottato dall’Assemblea generale a conclusione delle celebrazioni per il 60° anniversario delle Nazioni Unite il 24 ottobre 2005, ribadisce il nesso esistente tra educazione e eradicazione della povertà affermato negli Obiettivi del Millennio, con particolare riferimento alle bambine.

I punti 43 a 45 del documento sono dedicati all’educazione. I Paesi membri dell’Organizzazione delle Nazioni Unite ribadiscono il ruolo critico dell’educazione formale ed informale affinché il fanciullo sia posto nelle condizioni più favorevoli alla formazione ed allo sviluppo della sua personalità in tal senso, viene riconfermato l’Obiettivo dell’educazione primaria per tutti entro il 2015.⁴⁵³

e. 2003-2012: Il Decennio delle Nazioni Unite dedicato all'alfabetizzazione

L’11 febbraio 2003 l’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha deciso di dedicare il decennio 2003-2012 all'alfabetizzazione: la possibilità per ogni persona di imparare a leggere e scrivere e di avere un’istruzione di qualità costituisce un fondamentale diritto ed è basilare per costruire il dialogo e la comprensione fra gli individui. Il Programma si situa all’interno del movimento EFA (“Education for All”), dove l’alfabetizzazione è un tema portante all’interno dei sei obiettivi EFA e condizione per il loro conseguimento. In quanto strumento chiave per l’apprendimento, tale tema permea tutte le forme e tutti i livelli dell’educazione. Non si può parlare di accesso all’apprendimento e alle relative strutture senza una forte attenzione all’acquisizione di un’alfabetizzazione di qualità. Il Decennio per l'alfabetizzazione ha previsto tra le sue priorità “alfabetizzazione per tutti”, “apprendimento per tutti”, “una voce per tutti”, “alfabetizzazione è libertà”. Gli sforzi per promuovere l'alfabetizzazione non sono nuovi, ma sono stati incrementati dopo la stima dei circa 113 milioni di bambini e 860 milioni di adulti in tutto il mondo che non hanno accesso all'istruzione; nel 2000 un adulto su cinque è risultato essere analfabeta, di essi i 2/3 sono donne. La priorità nella lotta all' analfabetismo è data ai gruppi

⁴⁵³ Cfr. BOSCO, “Nazioni Unite – Vertice a New York dei Capi di Stato e di Governo (14-16 settembre 2005), Documento finale”, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 23, 2006, p. 88 ss.

sociali svantaggiati, specialmente donne e bambine, minoranze etniche e linguistiche, popolazioni indigene, migranti e rifugiati, disabili. L'acquisizione e l'uso dell'alfabetizzazione hanno infatti impatto sulla salute del bambino e della madre, sui tassi di fertilità e sui livelli di reddito, così come su aspetti meno tangibili, quali l'aumento dell'autostima, dello spirito d'iniziativa.

Il Piano di azione del Decennio per l'alfabetizzazione si basa su delle linee guida che prevedono un approccio locale e multilingue all'istruzione, partecipazione della comunità al raggiungimento degli obiettivi finali, monitoraggio dei progressi raggiunti durante il Decennio, supporto finanziario da parte dei Governi. Obiettivo ambizioso del progetto è diminuire del 50% il tasso di analfabetismo, da qui al 2012, eliminando gradualmente le barriere linguistiche e le rette scolastiche.

f. Il Decennio delle Nazioni Unite dell'educazione per lo sviluppo sostenibile

Nel dicembre 2002 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sulla base di una proposta nata in occasione del Vertice Mondiale di Johannesburg, che coglieva il ruolo fondamentale dell'educazione nel contesto della protezione ambientale e dello sviluppo sostenibile ha adottato la Risoluzione 57/254 che proclama il Decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile per il periodo 2005-2014 (DESS). Lo scopo principale di questo programma è indicato nella Risoluzione 59/237 dell'Assemblea Generale, dove i Governi vengono incoraggiati: "a introdurre misure attuative del Decennio all'interno dei rispettivi sistemi e strategie in campo educativo e, laddove opportuno, nei piani nazionali di sviluppo". Inoltre l'Assemblea generale "invita i Governi a promuovere una maggiore sensibilizzazione e partecipazione relativamente al Decennio, tra le altre cose attraverso la collaborazione con la società civile e di altri attori interessati, e azioni di stimolo degli stessi, specialmente nella fase iniziale del Decennio".

Scopo ultimo di questo Programma è garantire l'integrazione dei principi, dei valori e delle pratiche dello sviluppo sostenibile in tutte le fasi del processo di educazione ed apprendimento. L'idea di fondo è stimolare nei comportamenti delle nuove generazioni cambiamenti tali da rendere il futuro più

sostenibile in termini di salvaguardia ambientale, progresso economico e equità della società per le generazioni presenti e future.

Il Programma è strettamente legato alle altre iniziative adottate in ambito Nazioni Unite, in particolar modo agli Obiettivi del Millennio, al movimento *Education for All* (EFA), al Decennio delle Nazioni Unite per l'Alfabetizzazione ("UN Literacy Decade"). I processi appena elencati riconoscono il ruolo centrale dell'educazione di base e la necessità di estenderne l'accesso e migliorarne la qualità.

L'UNESCO, su mandato dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (Risoluzione 59/237) ha elaborato uno Schema internazionale di implementazione per il Decennio delle Nazioni Unite dell'educazione per lo sviluppo sostenibile (DESS). Il documento – privo di valore giuridico vincolante – detta le linee-guida per indirizzare gli attori coinvolti nel Decennio (orientamenti generali, contesto temporale, modalità di azione).

2. L'azione dell'UNESCO a favore del diritto all'istruzione e dell'alfabetizzazione

L'educazione resta la grande sfida con cui oggi come alle sue origini l'UNESCO è chiamata a confrontarsi, in un contesto generale in cui le cifre dell'estrema povertà e dell'analfabetismo sono molto prossime tra loro, come lo sono quelle dell'impossibilità dell'accesso a sufficienti risorse idriche o alimentari e in cui il divario tra Paesi ricchi e poveri cresce ogni giorno allargando il fossato scientifico-tecnologico per non parlare del divario digitale.

Gli strumenti adottati dall'UNESCO nel settore dell'istruzione si possono dividere in due categorie: la prima comprende gli strumenti aventi forza giuridica vincolante per gli Stati membri che li ratificano, cioè trattati e convenzioni; la seconda è costituita da documenti, che pur non avendo carattere giuridicamente vincolante, s'impongono agli Stati membri poichè dotati di grande autorità morale che conferisce loro carattere quasi

obbligatorio: si tratta di dichiarazioni, risoluzioni e raccomandazioni.⁴⁵⁴

E' proprio in considerazione della grave situazione esistente nel mondo in relazione all'analfabetismo che l'attività dell'UNESCO è andata intensificandosi negli anni con la redazione di strumenti specifici in materia e in settori correlati, quali la Convenzione contro la discriminazione nell'educazione (14 dicembre 1960) e la Dichiarazione mondiale sull' 'Educazione per tutti (1990).

2.1 La Convenzione contro la discriminazione nell'Educazione

Un tassello fondamentale nell'ambito dell'attività normativa dell'UNESCO è costituito dall'adozione della Convenzione contro la discriminazione nell'educazione il 14 dicembre 1960 a Parigi, al termine della undicesima sessione della Conferenza generale. La Convenzione - entrata in vigore il 22 maggio 1962 - ha come obiettivo quello di incoraggiare gli Stati membri a prendere le misure necessarie ad eliminare e prevenire la discriminazione nell'insegnamento e di assicurare parità di opportunità e di trattamento. La discriminazione cui la Convenzione si riferisce, deriva sia dalla combinazione di fattori sociali, storici, geografici ed economici, sia da misure legislative o amministrative fino ad includere il caso estremo del deliberato diniego del diritto all'istruzione per certe categorie sociali.⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ Cfr. SINGH, "Non discrimination, égalité des chances et droit à l'éducation - L'action de l'UNESCO", in UNESCO - INTERCENTER MESSINA *The right to education of vulnerable groups whilst respecting their cultural identity*, Torino, 2001, p. 55 ss.

⁴⁵⁵ La definizione di discriminazione è contenuta nell' art. 1 : "Ai fini di questa Convenzione, il termine "discriminazione" include ogni distinzione, esclusione, limitazione o preferenza che, essendo basata su razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, origine nazionale o sociale, condizione economica o di nascita, che abbia lo scopo o l'effetto di annullare o menomare l'eguaglianza di trattamento nell'educazione, in particolare: a) di privare una persona o un gruppo di persone dell'accesso all'educazione (...), o b) di limitare una persona o un gruppo di persone ad un'educazione di livello inferiore, o c) fatte salve le norme stabilite nell'art. 2, di istituire o mantenere sistemi educativi separati per persone o gruppi di persone; d) di imporre ad una persona o ad un gruppo di persone condizioni incompatibili con la dignità dell'uomo".

L'art. 2 della Convenzione precisa invece che non costituiscono discriminazione l'istituzione di sistemi educativi separati per alunni dei due sessi, o di istituti educativi separati per motivi religiosi o linguistici, o ancora di istituti educativi privati, se tali sistemi o istituti garantiscono un equivalente accesso all'istruzione, un personale insegnante ugualmente qualificato, se il loro intento non è assicurare l'esclusione di un gruppo.

La Convenzione invita gli Stati parti a modificare od abrogare la normativa interna che comporta discriminazioni, a vietare trattamenti diversi e preferenze basate sull'appartenenza di un individuo ad uno specifico gruppo e ad assicurare agli stranieri residenti sul proprio territorio l'accesso all'istruzione, al pari dei propri cittadini (art. 3).

Gli Stati parti si impegnano ulteriormente a sviluppare una politica nazionale che miri a promuovere uguaglianza di opportunità e di trattamento in materia di educazione (art. 4).

Nel 1962 alla Convenzione è stato affiancato un Protocollo, entrato in vigore nel 1968, che istituisce una Commissione di conciliazione col compito di risolvere eventuali controversie che possano sorgere tra gli Stati parti della Convenzione qualora siano riscontrati casi di discriminazione nell'insegnamento.

La Commissione di conciliazione può essere attivata solo dagli Stati che hanno ratificato il Protocollo: essa non può considerarsi un organo giudiziario, ma mira a favorire una soluzione amichevole delle controversie.

Gli Stati contraenti hanno inoltre l'obbligo di presentare dei rapporti periodici che informino l'UNESCO delle misure legislative e amministrative adottate a livello interno per conformarsi alla Convenzione (art. 7).

2.2 . Le Conferenze internazionali in materia di educazione e i loro atti conclusivi

L'attività dell'UNESCO si è sviluppata anche attraverso l'organizzazione di congressi e simposi e di specifiche Conferenze sull'educazione, che riuniscono i Ministri dell'istruzione di tutti i Paesi membri dell'Organizzazione e che in genere si sono conclusi con la redazione di documenti ufficiali che riassumono i temi

toccati durante i congressi e gli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere nel futuro.⁴⁵⁶

Fra i tanti incontri promossi dall'UNESCO in materia di educazione si possono citare la Conferenza Internazionale sull'educazione degli adulti, tenutasi a Montreal nel 1960, il Congresso mondiale dei Ministri dell'educazione sull'eliminazione dell'analfabetismo, riunitosi a Teheran nel 1965, che ha portato alla proclamazione dell'8 settembre quale "Giornata internazionale per l'alfabetizzazione"; infine, nel 1975, il Simposio internazionale sull'alfabetizzazione riunitosi a Persepolis, che fa il punto della situazione valutando i risultati di un decennio di azioni in materia di alfabetizzazione.

Il Simposio ha adottato all'unanimità una Dichiarazione nella quale si stima che vi siano circa un miliardo di analfabeti nel mondo e che nemmeno i Paesi industrializzati siano esenti dal fenomeno: da qui l'esigenza di riaffermare l'alfabetizzazione come un diritto di ciascun essere umano, come uno strumento necessario per ogni cambiamento sociale, un atto politico mai neutro, poiché esistono strutture economiche, sociali, amministrative favorevoli al progresso ed altre no; il successo di una campagna d'alfabetizzazione è strettamente legato alla volontà politica nazionale. Le Conferenze internazionali sull'istruzione sono servite a focalizzare l'attenzione dei Governi sul problema dell'analfabetismo, il quale è rientrato gradualmente nella lista di priorità da affrontare.

Le Conferenze che sono seguite non hanno fatto che riaffermare l'esigenza del diritto di ciascuno all'istruzione: la Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia, adottata in occasione del Vertice ONU sull'infanzia tenutosi nel 1990, al punto 13 afferma: "Attualmente

⁴⁵⁶ Ricordiamo, oltre a quelle citate nel testo, il Congresso internazionale sull'insegnamento dei Diritti Umani (Malta, 1987); la Conferenza internazionale sull'Educazione (Ginevra, 1994); il Congresso Internazionale sull'educazione per i diritti umani e la democrazia (Montreal, 1993); la Quinta Conferenza internazionale sull'educazione degli adulti (Amburgo, 1997); la Conferenza intergovernativa sulle politiche culturali per lo sviluppo (Stoccolma, 1998); la Conferenza mondiale sull'istruzione superiore (Parigi, 1998); il Congresso internazionale sull'istruzione tecnica e professionale (Seul, 1999); la Conferenza mondiale sulla scienza (Budapest, 1999).

100 milioni di bambini non sono scolarizzati, i due terzi sono femmine. Niente può contribuire maggiormente allo sviluppo dei bambini se non l'educazione di base e l'alfabetizzazione per tutti".

La Dichiarazione mondiale sull'educazione per tutti adottata nel 1990 a conclusione della Conferenza di Jomtien, Thailandia, da un insieme di organizzazioni internazionali, compresa l'UNESCO, dispone all'art. 1.2 che l'intera società ha la responsabilità di "rispettare e fare fruttare il patrimonio culturale, linguistico e spirituale comune, di promuovere l'educazione, (...) di mostrarsi tollerante verso i sistemi sociali, politici o religiosi differenti, di vegliare affinché i diritti dell'uomo siano salvaguardati e di operare per la pace e la solidarietà internazionali".

L'art. 3 della Dichiarazione intitolato "Universalizzare l'accesso e promuovere l'equità" riflette il principio di non discriminazione: "Tutti i bambini, tutti gli adolescenti e tutti gli adulti dovranno avere accesso all'educazione fondamentale. A tal fine è necessario sviluppare servizi educativi di qualità e prendere delle misure sistematiche per ridurre le disparità".

La Dichiarazione contiene anche disposizioni importanti sul diritto all'istruzione dei gruppi più vulnerabili, i bambini di strada, i bambini che lavorano, i poveri, le popolazioni delle zone rurali, le minoranze etniche, razziali, linguistiche, i nomadi, i rifugiati.

Nel 1994 è la volta della "Conferenza Mondiale sulle Esigenze speciali dell'Educazione", che ha adottato la Dichiarazione di Salamanca con lo scopo di facilitare l'accesso all'educazione per le persone con bisogni particolari.⁴⁵⁷

⁴⁵⁷ La Dichiarazione recita: "1. Noi, delegati della Conferenza Mondiale sulle esigenze speciali dell'educazione, rappresentanti di novantadue Governi e venticinque organizzazioni internazionali, riaffermiamo qui il nostro impegno per l'educazione per tutti, riconoscendo la necessità e l'urgenza di fornire l'educazione a bambini, giovani ed adulti con speciali esigenze nell'ambito del regolare sistema educativo (...). 2. Noi crediamo e proclamiamo che: Ogni bambino ha il diritto fondamentale all'educazione e deve ricevere l'opportunità di raggiungere e mantenere un accettabile livello d'istruzione; ogni bambino ha proprie caratteristiche, propri interessi, abilità ed esigenze di apprendimento. È necessario progettare sistemi educativi ed attuare programmi scolastici che tengano conto dell'ampia diversità di queste caratteristiche ed esigenze. Coloro che hanno speciali esigenze d'apprendimento devono avere accesso a scuole normali che devono

La Dichiarazione di Salamanca, oltre a ribadire il principio di non discriminazione, sottolinea l'esigenza di metodi di insegnamento diversificati e adatti alle caratteristiche e alle necessità d'apprendimento di ciascun bambino.

Nell'aprile del 2000 si è riunito a Dakar, Senegal, il "World Education Forum", a dieci anni esatti dalla Conferenza di Jomtien: il Forum non fa che riaffermare la visione del problema così come inquadrato nella Conferenza tenutasi in Thailandia, lanciando lo slogan dell' "Educazione per tutti", ribadendo, cioè, che bambini, adolescenti, adulti hanno il diritto di beneficiare di un' educazione che soddisfi i loro bisogni educativi basilari; di un' educazione che insegni a conoscere, a fare, a vivere insieme, ad essere; di un'educazione che sviluppi le loro potenzialità e formi la loro personalità di modo che possano trasformare la società in cui vivono.

Il "World Education Forum" di Dakar si è prefissato di raggiungere l'obiettivo di incrementare del 50% il livello di alfabetizzazione entro il 2015, proprio in seguito alle statistiche deludenti che hanno decretato percentuali ancora altissime di analfabetismo in determinate regioni del mondo e anche fra i Paesi industrializzati, nonostante la promozione di numerose campagne per l'alfabetizzazione.

Il moltiplicarsi di iniziative a favore della diffusione dell' alfabetizzazione, così come l'organizzazione di conferenze periodiche sull' argomento e di campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, ci fanno capire come l'analfabetismo sia una questione ancora aperta, un problema ancora estremamente diffuso nel mondo, e come sia necessario partire dall'educazione primaria dei bambini per prevenire la formazione di una nuova generazione di adulti analfabeti; investire sui bambini è la parola d'ordine per scongiurare una questione che richiede sicuramente

inserirli in una pedagogia centrata sul bambino, capace di soddisfare tali esigenze; scuole normali con un orientamento complessivo di questo genere costituiscono il mezzo più efficace per combattere atteggiamenti discriminatori, creare comunità accoglienti e realizzare l'educazione per tutti (...). Vedi: "World Conference on Special Needs Education: Access and Quality - Salamanca, Spain, 7-10 giugno 1994, Final Report" UNESCO, Ministero dell'Educazione e della Scienza, Paris/Madrid, 1994, p. 9 ss.

strutture, qualità degli insegnanti, sostegno finanziario, per essere risolta alla radice.

3. Conclusioni

Nell'ambito di questo studio è stato esaminato l'evolversi del regime internazionale a garanzia del diritto all'istruzione dei fanciulli, mediante l'analisi dei principali strumenti giuridici e programmi di azione, elaborati in seno alle Nazioni Unite e all'UNESCO, nonché attraverso l'attività delle conferenze tenutesi nel settore della cultura ed il monitoraggio della situazione globale relativamente al diffondersi dell'alfabetizzazione.

Purtroppo bisogna constatare il persistere del problema dell'analfabetismo e non solo limitatamente ai Paesi in via di sviluppo, ma anche, in contro tendenza, nei Paesi industrializzati, il che ha indotto le Nazioni Unite ed i suoi istituti specializzati ad insistere nell'opera di sensibilizzazione diretta a mobilitare, oltre agli Stati ed al settore scolastico, le famiglie e la società intera.

Da segnalare anche la mancanza di incisività di molti degli strumenti internazionali elaborati a favore della causa dell'alfabetizzazione, del diritto all'istruzione e dell'educazione ai diritti umani, i quali, la maggior parte delle volte, risultano essere mere raccomandazioni o dichiarazioni non sostenute da un sistema di controllo effettivo, relativamente alla loro applicazione da parte degli Stati membri.

La convocazione del Forum di Dakar nel 2000 e la proclamazione del Decennio 2003-2012 sull'alfabetizzazione hanno fissato quali futuri obiettivi il dimezzamento della percentuale mondiale di analfabetismo entro il 2015, e lo stanziamento di fondi ulteriori da parte dei Governi e di aiuti finanziari dall'intera comunità internazionale per i Paesi maggiormente colpiti dal problema, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, l'eliminazione delle rette scolastiche, l'istruzione primaria e secondaria gratuita, metodi educativi differenziati a seconda delle tipologie scolari (anche adulti), delle loro necessità, delle loro inclinazioni, dei contesti in cui vivono. Sarà importante verificare i risultati raggiunti sia a medio sia a lungo termine. Sarebbe infine auspicabile un maggior coinvolgimento da parte Alto Commissario per i Diritti Umani

nell'effettiva attuazione dei principi enunciati nei vari Programmi e Dichiarazioni delle Nazioni Unite dedicati all'educazione.

VII. MEDITERRANEO

Stefania Stefanile

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La Conferenza di Barcellona. 3. Il Programma MEDA. 4. Il ruolo delle Regioni per l'implementazione della strategia euro-mediterranea. 5. Mezzogiorno e Mediterraneo. 6. Critiche e prospettive.

1. Premessa

Nell'immaginario comune, il Mediterraneo è percepito come una frontiera e luogo di aspri conflitti da un lato, e uno spazio di cooperazione e di solidarietà dall'altro, "un crocevia", quindi, aperto agli scambi e all'incontro tra culture, sistemi economici e sociali differenti.

I Paesi mediterranei, infatti, seppur simili per vari aspetti, sono in realtà abbastanza diversi e per questo non costituiscono un sistema economico propriamente detto, ossia un tipo di organizzazione delle attività economiche le cui regole, istituzioni e finalità siano riconosciute, condivise e applicate in modo uniforme sul territorio. Sono diverse, da Paese a Paese, le modalità tecnico-organizzative della produzione, come i rapporti tra Stato e impresa, l'organizzazione dei mercati, nonché gli incentivi economici e gli esiti delle varie economie nazionali. Anche sul piano sociale vi sono consuetudini e scenari demografici variegati, per non parlare poi dei differenti regimi che si incontrano su quello politico.

Il Nord del bacino è attraversato da tensioni contraddittorie: dalla forte opposizione alla guerra alla tendenza al riarmo, dall'affermazione dei diritti universali al tentativo di negare diritti civili e sociali storicamente consolidati, dalla dichiarazione di volontà di dialogo interculturale a tendenze razziste, dalla volontà di apertura nei confronti delle altre sponde al perpetuarsi di una politica economica che le impoverisce.

Il Sud del bacino è caratterizzato invece da mancanza di libertà, diritti e sviluppo, diviso tra spinte alla riforma sociale e politica da un lato e all'integralismo religioso dall'altro, attratto dalla sfida della democrazia e dal miraggio del benessere occidentale e al tempo stesso violentato da guerre, dittature e occupazioni militari.

Ma negli ultimi anni è emerso un "altro Mediterraneo": se si considerano, infatti, le prospettive del bacino in termini di fenomeni demografici, di emergenze ambientali, di approvvigionamento di risorse energetiche, di dinamiche dei mercati dei beni e dei servizi, e le soluzioni ai problemi emergenti in quegli ambiti proposte a livello nazionale, ci si rende conto del carattere unitario dell'area: ne sono un esempio sia i flussi dell'immigrazione/emigrazione che le tendenze verso il decentramento/sviluppo produttivo, come pure le politiche messe in atto nei mercati delle materie prime energetiche (gas e petrolio) e soprattutto il dialogo instaurato da associazioni, organizzazioni della società civile e amministrazioni locali.

Complementarietà, sinergie e reciprocità sembrano profilarsi come denominatori comuni quasi obbligati per i futuri comportamenti dei singoli Paesi. Ed è allora in questa prospettiva che il Mediterraneo può essere definito come "*sistema socio-economico a base geopolitica*" ossia un insieme di Stati politicamente e socialmente diversi, collocati in uno spazio geografico definito, che in un preciso momento storico presentano interdipendenza dei processi di cambiamento.⁴⁵⁸

La questione dei rapporti tra la Comunità Europea e i Paesi Terzi del Mediterraneo (PTM) si pone all'inizio degli anni '60, quando la Francia sottolinea la necessità di rafforzare le interdipendenze commerciali, frutto di decenni di rapporti coloniali, tra alcuni Stati Europei e Paesi del Mediterraneo.

Ma bisogna attendere il Vertice di Parigi del 19 ottobre del 1972 per la definizione di una strategia, la cosiddetta Politica Globale Mediterranea (PGM) che copre il periodo dal 1976 al 1990. L'auspicio della PGM era di creare un ampio mercato tra Europa e Mediterraneo all'interno del quale vi fosse un'area di libero scambio dei prodotti industriali e un trattamento preferenziale per l'80% delle esportazioni agricole di ogni Stato. La logica di questo nuovo programma comunitario era ispirata alla necessità di stipulare accordi commerciali fra loro coerenti, di dare corso al principio di non discriminazione nei confronti dei vicini e di rendere gli scambi commerciali conformi alle regole del GATT.

Di fatto, però, molti degli obiettivi non furono raggiunti, per cui nel 1990 si diede inizio all'attuazione del Protocollo

⁴⁵⁸ ROMAGNOLI, "Sviluppo Economico e 'Libero scambio' Euro-mediterraneo", in *Il Mediterraneo – Economia e Sviluppo*, Milano 2001.

comunitario istitutivo della Nuova Politica Mediterranea, un insieme di linee guida che dovevano (negli intenti europei) dare attuazione ad un approccio allo sviluppo economico basato sul “libero mercato”. Il perseguimento di questo obiettivo era supportato dalle politiche finanziarie del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale, il cui aiuto era diretto a promuovere “l’aggiustamento strutturale” delle economie, ad incoraggiare gli investimenti privati, a facilitare l’accesso ai mercati europei da parte dei produttori dei Paesi del bacino, ad agevolare il dialogo politico ed economico anche a livello regionale. Nonostante questo impiego di fondi, superiore agli stanziamenti dei precedenti programmi, i risultati economici per i Paesi dell’area sud-orientale non invertirono la tendenza degli scambi, ancora una volta a causa del sostanziale protezionismo europeo nei confronti delle importazioni dei prodotti agricoli e tessili.

In realtà, è la Conferenza di Barcellona, che il 27 e 28 novembre 1995 ha riunito, per la prima volta, i quindici Paesi dell’Unione Europea e dodici Paesi del Sud e dell’Est del Mediterraneo (Algeria, Marocco, Tunisia, Egitto, Israele, Giordania, Autorità Palestinese, Libano, Siria, Turchia, Cipro e Malta), ad essere generalmente indicata come un punto di svolta non solo nei rapporti fra i paesi che appartengono al bacino, ma anche nel processo di sviluppo delle loro economie. Essi, infatti, sono riuniti intorno ad un documento finale (Dichiarazione del Partenariato Euro-mediterraneo, meglio nota come Dichiarazione di Barcellona) e al programma di lavoro ad esso congiunto centrato sui temi dell’allargamento del mercato, dell’assistenza ed integrazione reciproca nei settori della sicurezza, della tutela dei diritti umani e del rispetto delle diversità culturali e religiose.

Il processo avviato a Barcellona rappresenta una grande risorsa strategica, politica ed economica per i paesi che vi partecipano, e un fondamentale laboratorio di dialogo e cooperazione.

La *partnership* promossa in quella occasione, rafforzata poi nei successivi incontri ministeriali, accompagnati dai *forum Civili* di Malta (1997), Stoccarda (1999), Marsiglia (2000), Bruxelles (2001), Valencia (2002) Napoli (2003) e Lussemburgo (2005), mira infatti a favorire nell’area una pacifica convivenza e stabili relazioni di cooperazione e sicurezza al fine di migliorare le condizioni socio-economiche dei popoli che ne fanno parte.

I *forum civili* hanno testimoniato la vitalità della società civile euro-mediterranea costituendo occasioni di incontro, di condivisione di esperienze, di sviluppo di sinergie e di presentazione di raccomandazioni e proposte ai governi dei Paesi aderenti al Partenariato euro-mediterraneo (PEM), su questioni di interesse generale quali la cittadinanza, la democrazia, i diritti dell'uomo, l'uguaglianza culturale, la strategia politica, il ruolo della donna e dei giovani, l'ambiente, lo sviluppo, ecc.

Inoltre, la nuova "Assemblea Parlamentare Euro-mediterranea" (APEM, istituita a Napoli nel 2003 in sostituzione del "Forum parlamentare euromediterraneo"), si configura quale foro consultivo permanente composto da 240 deputati, 120 dei quali provenienti dai Paesi *partner* mediterranei e 120 dall'UE.

La Fondazione Laboratorio Mediterraneo – *Maison de la Méditerranée* (Napoli) – è coinvolta in questo processo di partecipazione sociale ed è impegnata a fornire, attraverso la sua rete per il dialogo tra le società e le culture – tra cui si evidenzia l'agenzia di stampa ANSAMÉD – la più ampia visibilità. A tal fine, la Fondazione ha elaborato un programma di attività in occasione del decennale del partenariato euro-mediterraneo e del 2005 "Anno del Mediterraneo" lanciando il sito web (www.euromed10.org) sul quale vengono riportate le attività e le opinioni che caratterizzano questa ricorrenza per quanto riguarda sia le istituzioni che la società civile.

2. La Conferenza di Barcellona

Il partenariato euro-mediterraneo lanciato dalla Conferenza di Barcellona ha definito una strategia dagli obiettivi ambiziosi e a lungo termine:

- creazione di una zona di pace e stabilità imperniata sui principi fondamentali della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo;
- creazione di un'area di prosperità comune mediante la progressiva instaurazione del libero scambio tra UE e i suoi partner, nonché tra i partner stessi, per creare entro il 2010, una più vasta zona di libero scambio euro-mediterranea;
- migliore comprensione dei popoli della regione e sviluppo di una società civile attiva.

Esso è costituito da un sistema multilaterale fondato su una rete di rapporti bilaterali tra i Paesi *partner* mediterranei e l'Unione Europea espressi dagli accordi di associazione. Infatti, gli strumenti a disposizione dell'Unione sono:

- gli Accordi di associazione (dialogo politico, instaurazione del libero scambio con l'UE, cooperazione finanziaria ed altre forme di cooperazione);
- il Programma MEDA (sostegno finanziario per il raggiungimento degli obiettivi degli accordi di associazione);
- il Comitato dei 35 *partner* mediterranei;
- la futura Carta per la pace e la stabilità.

Sin dal preambolo della Dichiarazione di Barcellona, i partecipanti affermano la loro volontà di superare il classico bilateralismo che ha contrassegnato a lungo le relazioni euro-mediterranee, investendole di una dimensione nuova, fondata su una cooperazione globale e solidale. Ne deriva un contesto multilaterale e durevole che poggia sullo spirito di partenariato, pur nel rispetto delle differenti specificità culturali, politiche ed economiche proprie di ogni partecipante.

Dagli obiettivi sopra delineati derivano i tre ambiti prioritari, ossia i tre pilastri del processo:

- il partenariato politico e di sicurezza;
- il partenariato economico e finanziario;
- il partenariato sociale, culturale ed umano.

Il primo pilastro mira a creare un'area comune di pace e stabilità basata sul rispetto della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e dei principi del diritto internazionale.

Il capitolo politico ha lo scopo, da un lato, di promuovere a livello regionale un comune concetto di sicurezza, nel rispetto delle diversità, da realizzare attraverso riunioni frequenti tra i rappresentanti degli Stati membri, dall'altro, di raggiungere forme politiche democratiche e il rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo all'interno di ciascuno degli Stati aderenti.

Sul piano regionale numerose consultazioni sono tenute a vari livelli:

- Conferenze euro-mediterranee tra Ministri degli Affari Esteri;
- Comitato euro-mediterraneo, che rappresenta la cabina di pilotaggio del partenariato ed ha la funzione di

“(...)preparare le riunioni dei Ministri degli Affari Esteri, fare il punto, dare una valutazione del seguito del processo di Barcellona e di tutte le sue componenti ed aggiornare il programma di lavoro”.

Sul piano bilaterale, gli Accordi di associazione rappresentano lo strumento di confronto e negoziazione tra singoli Paesi ed UE.

Ma il progresso di questo pilastro è sostanzialmente condizionato dal blocco del processo di pace relativo al conflitto arabo-israeliano, aggravato dall'attuale situazione riguardante la minaccia del terrorismo. La stessa adozione della Carta euro-mediterranea per la pace e la stabilità, con le misure di diplomazia preventiva previste, ne è compromessa. La Carta dovrebbe funzionare da strumento politicamente vincolante, volto a prevenire crisi e tensioni, a garantire pace e stabilità mediante una cooperazione rafforzata in materia di sicurezza.

Il secondo pilastro, il partenariato economico e finanziario, definisce una strategia di sviluppo economico e sociale sostenibile per la Regione, tesa a rendere irreversibile la realizzazione di una zona di libero scambio (ZLS) entro il 2010. Compito arduo se si considerano le condizioni economiche strutturali dei *partner* e le ricadute sociali delle riforme economiche. Tre sono gli obiettivi strettamente connessi:

- la realizzazione di una zona di libero scambio tra i *partner* euro-mediterranei;
- la facilitazione e il sostegno alla transizione economica, agevolando i *partner* mediterranei nell'affrontare le sfide rappresentate dall'apertura dei mercati;
- l'accrescimento dell'assistenza finanziaria e dei flussi di investimento loro destinati.

Per il raggiungimento di tali scopi l'UE si avvale di due metodi: 1) l'approccio multilaterale, volto a promuovere l'armonizzazione dei mercati, a rimuovere gli ostacoli al commercio e agli investimenti; 2) l'attuazione degli accordi euromediterranei di associazione bilaterali, che prevedono un processo di smantellamento tariffario e la progressiva reciproca apertura dei mercati al commercio di beni e di servizi.

Sul piano bilaterale l'assistenza è essenzialmente fornita dal programma MEDA, e si iscrive nell'ambito degli Accordi di associazione.

Mentre questi ultimi preparano il terreno a scambi e commerci verticali (tra Nord e Sud), le ulteriori iniziative mirano ad attenuare la frammentazione dei mercati regionali del Sud.

Sul piano regionale, la cooperazione ha definito sei ambiti prioritari: industria, ambiente, acqua, società dell'informazione, energia e trasporti.

A tale proposito, sono stati realizzati la Rete euro-mediterranea di istituti economici (FEMISE), la cooperazione in materia statistica (MEDSTAT), un sistema informativo sui saperi nella gestione delle risorse idriche locali (EMWIS/SEMIDE), l'iniziativa per la realizzazione di una società dell'informazione (EUMEDIS), il Programma d'azione a breve e medio termine per l'ambiente (SMAP).

Un passo in avanti nella cooperazione Sud-Sud, e più precisamente sub-regionale, è costituito dal Processo di Aghadir (Marocco) che nel 2001 ha riunito in una zona di libero scambio Marocco, Egitto, Tunisia e Giordania.

Il terzo pilastro, invece, relativo al partenariato sociale, culturale ed umano, ha l'obiettivo di promuovere la reciproca comprensione tra i popoli della regione e mette decisamente in gioco gli aspetti connessi a tradizioni e culture.

Considerando tali premesse, è stato avviato un gran numero di iniziative e programmi nei settori della cooperazione e degli scambi culturali. Nel programma EuroMed audiovisivo, ad esempio, si distinguono: CapMed, per la creazione e la conservazione di archivi audiovisivi; CinemaMed, progetto teso a favorire lo sviluppo dei rapporti di cooperazione tra l'UE e i Paesi del bacino del Mediterraneo nel settore cinematografico. Nell'ambito del patrimonio culturale, invece, il programma Euro-Med Héritage, sostiene la valorizzazione del patrimonio culturale nella regione mediterranea. Nel settore della gioventù, il programma Euro-Med Gioventù promuove la comprensione delle rispettive situazioni e culture, sulla base di un impegno alla tolleranza, al dialogo e al reciproco rispetto.

Per quanto concerne la cooperazione nei settori dell'istruzione e formazione, l'estensione di Tempus III (programma transeuropeo di cooperazione per l'istruzione superiore) ai *partner* mediterranei, costituisce uno strumento fondamentale per rafforzare il dialogo interculturale e supportare i piani di sviluppo.

3. Il Programma MEDA

Il Programma MEDA è il principale strumento finanziario dell'Unione Europea al servizio del partenariato euro-mediterraneo. Esso prevede misure di accompagnamento finanziarie e tecniche per la riforma delle strutture economiche e sociali dei *partner* mediterranei.

Il MEDA ha avuto come prima base giuridica il regolamento del 1996 (regolamento (CE) n° 1488/96 del consiglio) che copriva il periodo dal 1995 al 1999 e lo dotava di un bilancio di 3.435 milioni di euro.

Il Consiglio, su proposta della Commissione, il 27 novembre 2000, ha adottato il nuovo regolamento MEDA (regolamento (CE) n° 2698/2000), che razionalizza e semplifica le procedure di attuazione della cooperazione tra l'Unione e i suoi partner mediterranei ed istituisce il programma MEDA II per il periodo 2000-2006. Il nuovo programma ha avuto una dotazione di 5,35 miliardi di euro per finanziare sia i programmi bilaterali che quelli di cooperazione regionale (questi ultimi aperti alla partecipazione di tutti i partner).

MEDA II si basa su tre principi:

- la razionalizzazione del processo decisionale al fine di garantire la funzione strategica della programmazione aumentandone l'efficacia e prevedendo la definizione di documenti di strategia nazionale e regionale, di programmi indicativi nazionali e regionali, di piani di finanziamento annuali.

I piani indicativi nazionali e regionali coprono periodi triennali, e tenendo conto delle priorità individuate con i partner mediterranei, definiscono gli obiettivi principali, le linee direttrici e i settori prioritari del sostegno comunitario.

I piani di finanziamento vengono definiti a livello nazionale e regionale, contengono i progetti da finanziare e sono generalmente adottati annualmente.

- L'aumento delle capacità di programmazione fondato sul rafforzamento del dialogo con i *partner* mediterranei. MEDA prevede l'aggiornamento, se necessario, annuale dei programmi indicativi, nonché la loro eventuale modifica in funzione dell'esperienza acquisita e dei

progressi compiuti nei settori delle riforme strutturali, della stabilizzazione economica, sviluppo industriale, progresso sociale.

- La semplificazione delle procedure per una più rapida ed efficace attuazione delle misure adottate assegna un ruolo centrale al comitato di gestione previsto dal regolamento MEDA.

A tale proposito, dalla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa agli strumenti di assistenza esterna nel quadro delle future prospettive finanziarie 2007-2013, si evince una nuova proposta di una struttura amministrativa semplificata per l'attuazione dei programmi comunitari di assistenza e cooperazione. Tale comunicazione è stata adottata il 10 febbraio 2004 con l'ambizioso obiettivo di rafforzare la voce dell'Unione mediante strumenti più efficienti per avere maggiore considerazione sulla scena internazionale e promuovere una reale strategia comune.

Attualmente, infatti, la cooperazione e l'assistenza nella regione del Mediterraneo meridionale e del Vicino Oriente sono gestite attraverso 11 regolamenti, sempre più complessi. Per tale motivo, tra i principali strumenti/politiche proposti vi è lo Strumento europeo di vicinato e partenariato (*European Neighbourhood and Partnership Instrument* – ENPI) i cui destinatari saranno i paesi MEDA, i nuovi Stati indipendenti occidentali e i Paesi del Caucaso meridionale.

L'ENPI avrà carattere onnicomprensivo, sostituendosi a MEDA, a TACIS e ad altri strumenti vigenti, prefiggendosi due obiettivi fondamentali:

- promuovere la progressiva integrazione economica e una più profonda cooperazione politica tra l'UE e i Paesi *partner* ;
- sfruttare le specifiche opportunità e far fronte alle particolari sfide che derivano dalla vicinanza geografica e che sono comuni all'UE e ai suoi vicini.⁴⁵⁹

Un'altra caratteristica specifica e innovativa dell'ENPI è l'attenzione dedicata alla cooperazione transfrontaliera, attraverso il finanziamento di “programmi congiunti” che riuniranno regioni di Stati membri e di Paesi *partner* aventi una frontiera in comune,

⁴⁵⁹ Cfr. Commissione Europea – COM (2004) 626 – Bruxelles 29-09-2004.

semplificando notevolmente le procedure e guadagnandone in termini di efficienza.

4. Il ruolo delle Regioni per l'implementazione della strategia euro-mediterranea

L'ampiezza e la complessità delle sfide economiche che si presentano ai Paesi del bacino del Mediterraneo rende indispensabile una strategia diretta al raggiungimento di molteplici obiettivi, che possano assicurare in prospettiva la salvaguardia dei mutui interessi dei Paesi dell'area. Tutto ciò si realizza orientando il comportamento dell'insieme dei protagonisti, economici, sociali, politici ed associativi, ed offrendo le condizioni ottimali per uno sviluppo solidale, durevole e partecipativo che riguardi il complesso dell'area. Tale strategia si articola attorno alla costruzione di un vero e proprio mercato regionale vivacizzato da iniziative decentralizzate di cooperazione.

La cooperazione intermediterranea, infatti, a livello degli Stati e delle istituzioni sovranazionali (Commissione Europea, Unione del *Maghreb* Arabo) non può essere in grado, da sola, di realizzare le ristrutturazioni permanenti indispensabili per l'attuazione di una divisione regionale del lavoro agricolo, industriale e nei servizi.

È importante, quindi, ricorrere a iniziative decentralizzate di *partnership* tra le collettività territoriali (regioni, comuni, agenzie locali per lo sviluppo) dell'area mediterranea, e ciò attraverso lo sviluppo di progetti ed interventi di cooperazione agricola ed industriale, di formazione, di diffusione delle innovazioni e di promozione di reti di solidarietà tra soggetti economici locali e regionali mediterranei.

L'interesse di questa *partnership* decentralizzata consiste nell'impegnare i diretti protagonisti delle società civili (rappresentanti eletti a livello locale, organizzazioni professionali, associazioni di produttori, università) coinvolti nei processi effettivi di produzione e di scambio.

Le esperienze di gemellaggio tra collettività locali delle due rive del bacino del Mediterraneo costituiscono esempi edificanti a questo riguardo. Ma il coordinamento delle politiche

economiche regionali consiste in un'opera continua di concertazione.

Per tali motivi, al fine di superare la fase di *impasse* della *partnership* euromediterranea, si auspica una cooperazione più determinata e solidale, contribuendo a fornire ai paesi del Sud del Mediterraneo le condizioni per uno sviluppo endogeno. In questo modo, rendendo possibile il trasferimento di *know-how* tecnologico, fornendo un sostegno finanziario adeguato agli operatori locali e nazionali, consentendo l'accesso ai mercati e operando nel senso di promuovere la diffusione di nuovi diritti economici e sociali, il mutuo sviluppo contribuisce ad attenuare le ineguaglianze strutturali che caratterizzano l'area e ne minacciano la stabilità (indebitamento, ritardi tecnologici, povertà assoluta).

L'AICCRE (Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa) intende fornire una risposta alle richieste della Dichiarazione di Barcellona come sede di concertazione regionale e locale, fondamentale per favorire una maggiore partecipazione degli enti locali alle politiche europee.

È un movimento politico e promozionale che coordina le iniziative dei poteri regionali e locali per la costruzione dell'unità politica europea in forma federale; assicura ai poteri locali e regionali, nei loro rapporti con le organizzazioni e le istituzioni europee, un "servizio europeo di informazione" degli amministratori eletti ed assistenza ad attività volte a utilizzare i programmi, e i relativi progetti, previsti dall'UE; promuove iniziative di reciproca conoscenza e di collaborazione, di scambi e gemellaggi, fra i poteri locali e regionali dei vari paesi d'Europa; favorisce in una prospettiva federalista, iniziative di pace, di collaborazione tra i popoli; rispetta e sostiene le legittime esigenze dei gruppi minoritari etnici e linguistici nel contesto di un'Europa pluriethnica e multiculturale.

L'AICCRE si avvale dei gemellaggi come strumento di azione specifica. Essi hanno creato nell'Europa comunitaria una rete di oltre 7000 Comuni ed altri Enti territoriali affratellati che proclamano di associarsi permanentemente per confrontare i loro problemi e le loro esperienze, per sviluppare fra di loro i vincoli di amicizia e di concreta solidarietà, sul piano economico, sociale e culturale.

In tal modo, le Regioni, gli Enti intermedi e i Comuni europei, attraverso il Comitato delle Regioni e degli Enti locali, diventano organi della struttura istituzionale dell'Unione Europea

e dispongono quindi di uno strumento più efficace per dialogare con le istituzioni comunitarie.

È proprio su iniziativa dell'AICCRE e dell'OCA (Organizzazione delle Città arabe) che è stato istituito il COPPEM, Comitato permanente per il Partenariato Euro-Mediterraneo delle Autorità locali e delle Regioni, in occasione della prima Assemblea plenaria dei suoi Membri (Palermo, 27-28 novembre 2000).

Il COPPEM, con sede a Palermo, è un'associazione internazionale senza fini di lucro, composta da 101 Membri titolari e 101 Membri supplenti, che rappresentano Comuni, Province, autorità locali e Regioni dei 35 paesi euro-mediterranei.

Il Comitato permanente per il Partenariato Euro-mediterraneo condivide la Strategia Comune Europea stabilita a Feira nel giugno 2000, per la Regione mediterranea.

In termini generali, la finalità di tale associazione è quella di promuovere il dialogo e la cooperazione per lo sviluppo locale tra città, comuni e regioni dei Paesi aderenti al Partenariato Euro-mediterraneo, il rafforzamento delle istituzioni democratiche, anche fornendo sostegno a soggetti non governativi della Regione, l'attiva e fattiva partecipazione di tutti gli attori coinvolti al raggiungimento degli obiettivi definiti dieci anni fa a Barcellona.

5. Mezzogiorno e Mediterraneo

L'importanza del fattore geografico strategico nel determinare la centralità del ruolo italiano nella costruzione della dimensione euro-mediterranea comporta di conseguenza l'utilità, anzi la necessità, di assegnare alle Regioni, come attori dotati di una propria autonomia operativa, un ruolo di primo piano nell'implementazione dei diversi capitoli del Piano di Azione dell'UE.

Ad esempio, il processo di integrazione economica tra le due sponde del Mediterraneo interessa tutte le regioni italiane. In particolare, il Mezzogiorno di Italia ha assunto un peso decisivo come acquirente dei prodotti provenienti da questi paesi.

Le principali protagoniste sono le piccole imprese che operano nei settori "tradizionali" verso i paesi mediterranei. La dinamicità delle PMI può contribuire alla ristrutturazione delle economie dei Paesi in via di sviluppo e alla lotta alla povertà. Il

processo di globalizzazione, le tecnologie avanzate e le innovazioni sono una grande opportunità per le PMI, ma comportano forti costi di transizione. Per tali motivi, essenziali sono interventi mirati sui sistemi di istruzione per assecondare culture innovatrici e imprenditoriali.

Pertanto, le nostre regioni meridionali possono fornire ai partner mediterranei il proprio valore aggiunto in termini di risorse umane come fattore di sviluppo e integrazione.

Esse possono contribuire allo sviluppo delle PMI del *Maghreb* e del *Mashrek*, ad esempio, con modalità di intervento sia vecchie, come il finanziamento o il co-finanziamento delle infrastrutture, che nuove, come l'offerta di capitale di rischio e l'appoggio delle *joint-ventures* tra privati. Così facendo, l'Italia concorrerà a promuovere i propri interessi, quelli dell'Europa e dei Paesi del Mediterraneo, che all'Europa sono da sempre indissolubilmente legati.

A questo riguardo potrebbe essere indicativo il Progetto Pilota Genoardo (PPG)⁴⁶⁰ che fa parte proprio del programma finalizzato alla creazione della *Banca Mediterranea per lo Sviluppo e l'Investimento*, costola della Banca Europea degli investimenti, e che mira a creare una o più piccole isole di risanamento urbano per gli immigrati musulmani.

Un primo passo per la realizzazione del PGG, è stato compiuto nel 2000 nell'area urbana di Palermo, città fulcro dei rapporti fra Europa e Islam. Il Progetto Pilota Genoardo vuole approdare alla rivalutazione degli spazi abitativi, in cui sono concentrati gli immigrati musulmani, fondandosi sui principi che hanno ispirato la costruzione della città islamica classica, nell'intento di mantenere l'identità culturale delle comunità musulmane. Inoltre, questo progetto mira ad utilizzare una struttura operativa a carattere partecipativo che preveda anche e soprattutto finanziamenti da parte di istituti che si trovano nei paesi di provenienza degli immigrati. Ciò permetterebbe agli investitori del mondo islamico di contribuire alla lotta contro l'emarginazione delle famiglie musulmane presenti a Palermo, tramite l'accesso alla proprietà immobiliare e mediante operazioni non usurarie.

⁴⁶⁰ Il nome Genoardo (*gannat al ard*: Paradiso in terra) indicò in epoca arabo-normanna il grande parco urbano di Palermo.

È definito Progetto Pilota per vari motivi: perché in un mondo caratterizzato “dalla sovrapposizione dei poteri e da rapporti interregionali, identifica il Comune come sede istituzionale naturale per la gestione delle tematiche immigratorie”; poiché coniuga le tipologie abitative della casa islamica con la struttura islamica già esistente nella città di Palermo; perché rappresenta un ulteriore contributo al dialogo interreligioso e infine perché in contrapposizione ai megaprogetti governativi cerca di risolvere realmente e gradatamente problemi non solo di carattere economico, ma anche etico.

È interessante, inoltre, sottolineare il ruolo di rilievo che potrebbe giocare, all’interno del PPG, il programma “Med-Migration” lanciato nel 1996 nell’ambito delle politiche euro-med avviate dal Partenariato Euro-Mediterraneo.

In conclusione, quindi, questo progetto può essere interpretato come un ulteriore ponte tra le due sponde del Mediterraneo, tentando di unire presente e passato di due realtà diverse ma sotto molti aspetti simili.

Le Regioni e gli altri Enti territoriali meridionali, quindi, dovranno adoperarsi intensamente per affermare in modo unitario e deciso il ruolo centrale del Mezzogiorno come ponte tra l’Europa e il Mediterraneo. Tale posizione è stata confermata dalla decisione VIII Conferenza Euro-mediterranea dei Ministri degli Affari Esteri, tenuta il 27/28 novembre 2005 di celebrare il 2005 come “Anno del Mediterraneo”.

6. Critiche e prospettive

Nella sua risoluzione del 23 febbraio 2005 sul partenariato euro-mediterraneo, il Parlamento europeo ha invitato il Consiglio e la Commissione a “intensificare i loro sforzi per rafforzare la democrazia nei paesi mediterranei, nonché a contribuire e a promuovere le necessarie riforme politiche, economiche e sociali,” considerando soprattutto che “la politica mediterranea costituisce una delle grandi priorità della politica estera dell’Unione Europea e che il processo di Barcellona non ha che da guadagnare, in termini di efficienza, da una politica estera e di sicurezza comune

coerente da parte dell'Unione europea, la quale in questo modo accrescerebbe anche la propria credibilità”⁴⁶¹.

Il partenariato che si auspica è di tipo globale, in grado cioè di comprendere una liberalizzazione politica ed economica, uno sviluppo sostenibile, una prosperità condivisa attraverso una comune difesa dei valori democratici e il rispetto dei diritti umani, in un vero spirito di cooperazione simmetrica.

Dai risultati conseguiti, però, si deve purtroppo constatare che la dimensione regionale del partenariato ha avuto un'evoluzione assai limitata, mentre dovrebbe essere seriamente sviluppata e godere di maggiori risorse finanziarie, come previsto all'inizio del processo.

È deplorabile, infatti, che nel progetto di bilancio per l'esercizio 2006, il Consiglio abbia ridotto gli importi destinati al programma MEDA, soprattutto per quanto concerne la linea relativa alla riforma istituzionale, allo sviluppo democratico e ai diritti umani, alle riforme economiche e sociali e alla cooperazione sub-regionale. Ci si rammarica, poi, del fatto che il partenariato non abbia avuto ancora un effetto diretto sui grandi conflitti irrisolti che dividono la grande regione mediterranea, nonostante il dialogo sia stato avviato da azioni concrete nell'ambito di gruppi di lavoro.

Il bilancio della revisione del partenariato, a dieci anni dalla sua creazione, è risultato ambiguo, dato che, se da un lato sono stati ottenuti numerosi successi, dall'altro resta ancora tanto da fare per implementare quanto previsto dalla Dichiarazione di Barcellona.

È necessario, pertanto, rafforzare la dimensione regionale anche attraverso una maggiore partecipazione della società civile e degli attori non governativi al processo di Barcellona, aumentando la sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Proprio in quest'ottica si pone l'iniziativa di MEDLINK, progetto che intende promuovere una rete di relazioni ed azioni comuni tra soggetti della società civile del Mediterraneo, con l'obiettivo di rafforzare il ruolo di questa componente nella costruzione di uno spazio comune fondato sui diritti, sulla convivenza pacifica dei popoli, sulla democrazia e giustizia sociale, sugli scambi interculturali, su economie socialmente

⁴⁶¹ Cfr. Relazione del deputato finlandese Jaattenmaki, adottata dal Parlamento Europeo il 27 ottobre 2005.

sostenibili. I promotori di tale progetto sono organizzazioni italiane già concretamente impegnate nelle relazioni mediterranee che perciò vogliono allargare gli spazi di incontro e confronto tra i diversi attori della società civile. Il primo evento, tenutosi a Roma nel novembre 2006, si è articolato in tre momenti:

- 1) il momento descrittivo, caratterizzato dalla denuncia della situazione attuale attraverso *dossier*, mostre e *slides*, che hanno costituito il “background” dell’intera conferenza;
- 2) Il confronto delle idee, caratterizzato da momenti interattivi su determinate tematiche, finalizzati a mettere a fuoco punti di convergenza e di dissenso dei partecipanti.
- 3) Il momento dello scambio culturale, caratterizzato da eventi artistici (musica, video, *performances* artistiche etc.) incentrati sulle contaminazioni culturali.

L’intento è quello di avvicinarsi sempre più alle genti del Sud del bacino e cercare di lavorare *con* loro, piuttosto che *per* loro, coinvolgendoli nei processi decisionali.

Tale iniziativa, quindi, non vuole essere fine a se stessa ma parte di un percorso più lungo e duraturo in cui si pone l’idea di costruire una “Casa del Mediterraneo” nella Regione Lazio, luogo di incontro e confronto aperto dei popoli del bacino.

Il sostegno alla riforma dell’insegnamento, una gestione comune dei movimenti demografici e dei flussi migratori, nonché un’intensificazione del dialogo tra le diverse culture e religioni e dell’assistenza per strategie concertate di lotta al terrorismo sembrano essere potenziali settori per un rafforzamento della cooperazione tra partner euro – mediterranei: lo sviluppo del programma “Erasmus Mundus” e il programma di “Gioventù in azione” per il 2007/2013 segnano un passo significativo nel rafforzare gli scambi interculturali nei paesi mediterranei. Progetti di infrastrutture, coinvolgimento delle PMI per promuovere la crescita economica e il consumo, ad esempio attraverso strumenti di microcredito; sostegno alla formazione, alla ricerca e allo sviluppo, alla diffusione delle buone pratiche; cooperazione sulla protezione civile e sulla tutela dell’ambiente, sull’utilizzo sostenibile delle risorse energetiche: sono solo alcune delle priorità fissate nell’ultima Conferenza Euro-Mediterranea (Barcellona 27-28 novembre 2005), che riguardano il prossimo

futuro, per cui, imparando dagli errori e dagli stalli del passato, è necessario impegnarsi ad ottenere risultati concreti a breve e medio termine.

BIBLIOGRAFIA

- **A. ROMAGNOLI**, *Sviluppo Economico e “Libero scambio” Euro – Mediterraneo*, in Enciclopedia Tematica Aperta, Il Mediterraneo – Economia e Sviluppo – Editoriale Jaka Book Spa, Milano 2001.
- **D. GUERRAOUI**, *Le grandi sfide economiche del Mediterraneo*, in Enciclopedia Tematica Aperta, Il Mediterraneo – Economia e Sviluppo – Editoriale Jaka Book Spa, Milano 2001.

RIVISTE

- **E. GRILLI – F. MANNO**, *Con il Mediterraneo, quale futuro?*, Dossier *EUROPA BIFRONTI*, in *Politica Internazionale n°6 (nov.- dic.1998)*.
- **V. STRIKA**, *Il “Partenariato mediterraneo” e i suoi problemi*, in *Afriche e Orienti*.

- **I. PERI – F. JACQUET**, *The Foreign Policy of the European Union: perspectives for the new Euro – Mediterranean Partnership*, in *Medit* n°1/2000.
- **C. E. MERIANO**, *Urgenza del Partenariato Euro – Mediterraneo*, in *Africa e Mediterraneo – Cultura, Politica, Economia e Società*, n°2/1995, Edizioni Pendragou, Bologna.

DOCUMENTI

- **M. HAMOUDEH**, “*The Aghadir Process*”, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta, Malta 4-6 Maggio 2002.
- **COMMISSIONE DELLE COMUNITA’ EUROPEE**, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa agli strumenti di assistenza esterna nel quadro delle future prospettive finanziarie 2007/2013*, COM (2004) 626, Bruxelles 29-9-2004.

- **IPALMO**, Documento “Per il rilancio della dimensione mediterranea dell’Europa”, Roma , Maggio 2003.
- **CNEL**, *Osservazioni e proposte sul Partenariato Euro – Mediterraneo*, Assemblea 28 febbraio 2002.

SITI WEB

- www.euromedi.org: sito web della Fondazione Mediterraneo
- www.medlinknet.org: sito web del progetto Medlink
- www.ipalmo.com: sito web dell’Istituto per le relazioni tra l’Italia e i Paesi dell’Africa, America Latina, Medio e Estremo Oriente
- www.ceicc-napoli.it: sito web del Centro Europeo di Informazione Cultura e Cittadinanza (Napoli)
- www.infomedi.org: sito web – periodico a cura del Centro Studi Mediterranei
- www.europa.eu.int: portale dell’Unione Europea

- www.europarl.it: portale italiano del Parlamento Europeo

VIII. MIGRANTI

MARTA EMANUELA ROTOLO

SOMMARIO. 1. Le migrazioni nel contesto internazionale. 2. Due esperienze a confronto: *Maghreb* ed Est europeo. 3. La cooperazione decentrata in materia di immigrazione: i progetti in atto. 4. Alcune considerazioni finali.

1. Le migrazioni nel contesto internazionale.

Le migrazioni sono sempre esistite, ma il dibattito sulla loro “*necessità – opportunità*” ha assunto oggi connotazioni diverse in un ambiente sempre più orientato e coinvolto nel processo di globalizzazione.⁴⁶²

A livello europeo, soprattutto, la questione migratoria ha acquistato una dimensione inedita, in quanto nuovi Paesi quali l’Italia, la Spagna, il Portogallo e la Grecia (tradizionali serbatoi di manodopera per il Nord) sono diventati meta di componenti migratorie provenienti da Paesi in via di sviluppo, nonché da Paesi a sviluppo temporaneamente bloccato.⁴⁶³

⁴⁶² TODISCO, “Qualche considerazione economica e demografica sulle migrazioni internazionali”, in *Quaderni di Studi Europei. Le migrazioni nelle relazioni internazionali*, Milano, 2002, pag. 47, il quale rileva al riguardo come si sia passati “da una interpretazione malthusiana delle migrazioni come spostamento delle popolazioni più povere ad una interpretazione economicista in cui il migrante è uno dei fattori dell’azione di scambio e forse neanche il più importante”.

⁴⁶³ Attualmente, infatti, tutti gli Stati membri dell’Unione Europea registrano al proprio interno presenze di immigrati, sia in posizione regolare che irregolare, derivanti da ingressi più o meno recenti e non beneficiari pertanto delle normative di regolamentazione, promulgate – come vedremo – a partire dall’ultimo decennio del XX secolo.

Tali flussi migratori si traducono sicuramente in maggiore disponibilità della forza lavoro nel Paese ricevente:⁴⁶⁴ le migrazioni costituiscono, infatti, un movimento di risorse umane, nonché un movimento di risorse monetarie;⁴⁶⁵ ma anche una crescita demografica di Paesi, che soffrono attualmente di un rapido quanto inarrestabile processo di invecchiamento; e quindi, l'introduzione di gente giovane e con livelli riproduttivi abbastanza elevati consentirebbe di ridurre l'astenia demografica locale.⁴⁶⁶

I Paesi riceventi rispondono ai flussi di persone in entrata con le più svariate politiche di integrazione che, in via teorica, possono essere distinte in differenti modelli in funzione dei rapporti intercorrenti fra gli stranieri e la società di accoglienza.

Il "modello della fusione", previsto soprattutto nei Paesi di più recente immigrazione (ad esempio Italia e Spagna), prevede la fusione delle varie culture presenti, dando così vita al cd. *melting pot*.⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ Il lavoro rappresenta infatti una variabile fondamentale, con la quale misurare il grado di inserimento dell'immigrato nella comunità di accoglienza, rappresentando sia il luogo che il terreno principale di confronto tra immigrato e società di destinazione.

⁴⁶⁵ Si veda, al riguardo, la Relazione OCSE, *International Mobility of Highly Skilled, Proceedings of the Seminar held in Paris, 11 - 12 June 2001*, nella quale si presenta la mobilità internazionale delle alte qualifiche come un elemento totalmente positivo, sia per il Paese d'origine che per quello di accoglienza, oltre ad una particolare attenzione alle misure tendenti ad evitare eventuali discrepanze tra la qualificazione degli immigrati e le richieste del mercato del lavoro del Paese di accoglienza.

⁴⁶⁶ L'ipotesi di avvalersi dell'immigrazione sostitutiva per risolvere le esigenze legate al calo e all'invecchiamento della popolazione UE è stata ampiamente studiata: si veda, per esempio, ONU, *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Divisione demografica, Dipartimento per gli affari economici e sociali, New York, 2000.

⁴⁶⁷ Si noti, al riguardo, che tale modello risulta di difficile applicazione concreta, poiché l'attaccamento alle

Nel “modello dell’assimilazione”, agli immigrati viene richiesto di perdere la propria identità pregressa in favore delle caratteristiche culturali del Paese di accoglienza:⁴⁶⁸ tale modello è riscontrabile, ad esempio, in Francia, dove le differenze culturali ed etniche sembra che vengano prese poco in considerazione, tendendo a fare degli immigrati dei cittadini francesi.

Il “modello di segregazione”, a sua volta, prevede la creazione di ghetti cui costringere le minoranze etniche in nome della loro inferiorità razziale; mentre nel “modello di integrazione pluralistica”, si pone maggiormente l’accento sulla differenziazione culturale nell’ambito di una struttura sociale unitaria, e quindi sull’opportunità di riconoscere il diritto dei gruppi e degli individui di essere portatori di valori e attitudini differenti, fino a quando tali differenze non si traducano in conflittualità.⁴⁶⁹

Da citare sono, infine, il “modello dell’integrazione interazionistica”, il quale insiste sul carattere di dualità e reciprocità, intendendo l’integrazione stessa come processo dinamico, nel quale diversi valori si arricchiscono attraverso la mutua conoscenza, il rispettivo accomodamento e la reciproca comprensione; e il modello, basato su un’integrazione paritetica, un processo di scambio reciproco tra autoctoni e immigrati, su una sorta di inter-azione.

Accanto a tali politiche, l’obiettivo di gestire la pressione migratoria, regolarizzandone la dimensione numerica, ha ispirato e sta tuttora ispirando in misura crescente scelte importanti in materia di cooperazione allo sviluppo, di sicurezza internazionale e stabilizzazione regionale, nonché in materia di

proprie origini molto spesso va oltre l’esigenza di “sentirsi parte” della nuova società.

⁴⁶⁸ La visione integralista di questo modello ha ostacolato la sua applicabilità, in quanto basato su una sorta di “invisibilità” degli immigrati.

⁴⁶⁹ Tale modello viene proposto, ad esempio, nel Regno Unito, dove l’obiettivo non è tanto quello dell’integrazione, quanto di stabilire pari opportunità tra individui, nel mantenimento delle diversità culturali in un contesto di mutua tolleranza.

relazioni commerciali, sia a livello europeo che di singoli Stati membri.⁴⁷⁰

In ambito europeo, infatti, la cooperazione allo sviluppo costituisce oggi una componente fondamentale della politica estera dell'Unione.⁴⁷¹ Ciò va sicuramente inserito in un contesto più ampio: negli ultimi tempi, infatti, la comunità internazionale si è resa conto che il fenomeno dell'immigrazione non va visto solo come un problema di ordine pubblico, ma al contrario può costituire una ricchezza sia per il Paese di destinazione dei flussi migratori, che impiegano manodopera così disponibile, che per quelli di origine, che ricevono denaro sotto forma di rimesse degli emigranti.⁴⁷²

2. Due esperienze a confronto: il *Maghreb* e l'Est europeo

⁴⁷⁰ Trattasi comunque di due discipline, che si sono storicamente sviluppate ed articolate in maniera autonoma e parallela, rispondendo altresì a due necessità differenti, la cooperazione essendo finalizzata a sviluppare sia i sistemi politici ed economico-sociali dei Paesi beneficiari che le necessità delle rispettive popolazioni, anche a livello di comunità locali; mentre la seconda ha inteso innanzitutto garantire migliori condizioni esistenziali a quelle parti della popolazione espatriate, nonché a contribuire allo sviluppo di settori economici delle società di accoglienza.

⁴⁷¹ La relativa normativa ambisce al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni locali, estendendosi a tal fine agli interventi umanitari di emergenza, all'elaborazione di progetti ed alla realizzazione concordata di programmi volti a potenziare la struttura economica dei *partners*, a promuovere l'istruzione e la formazione dei cittadini di questi Paesi.

⁴⁷² In altri termini, il fenomeno non viene più considerato come un "domestic problem", ma come un fenomeno globale da affrontare attraverso una stretta collaborazione tra tutti i Paesi interessati, che tenga conto dei vari soggetti coinvolti nel processo migratorio.

Per comprendere più a fondo il rapporto intercorrente tra cooperazione allo sviluppo e processi migratori, è interessante guardare a due casi emblematici: l'emigrazione dal *Maghreb* e quella dall'Est europeo, che ancora oggi interessano ampiamente il nostro continente, e nello specifico anche il nostro Paese.

Partendo dalla prima, qui alla base della formazione di flussi migratori ci sono sia motivazioni economiche, che di carattere sociale, politico – religioso e culturale, sebbene poi determinanti siano stati fenomeni demografici, legati a sovrappopolazione e sottosviluppo.⁴⁷³

In particolare, gli studi sull'emigrazione maghrebina rilevano come essa presenti caratteristiche differenti, a seconda della specifica fase storica attraversata: nella fase precoloniale, la mobilità geografica aveva un carattere esclusivamente interno, legato all'allevamento e alla transumanza del bestiame; in quella coloniale, il *Maghreb* si presenta come un'area geografica di emigrazione, ma soprattutto di significativa immigrazione straniera, soprattutto europea;⁴⁷⁴ mentre, infine, la fase postcoloniale ha visto sorgere l'emigrazione verso l'Europa, fenomeno che è risultato pertanto contemporaneo al cd. "boom economico" dell'Europa settentrionale. E, quindi, all'esubero di manodopera maghrebina veniva a corrispondere una carenza di maestranze nel mercato del lavoro dei principali Paesi europei industrializzati; esigenza reciproca, che è sfociata infatti nella cd. "emigrazione programmata", attraverso accordi ufficiali di reclutamento.⁴⁷⁵ Tale prassi ha però subito una battuta d'arresto nel 1973, anno della grande recessione europea, che ha quindi provocato un repentino cambiamento di rotta della politica

⁴⁷³ Gli esodi più significativi sono avvenuti, infatti, a più riprese a partire dalle aree predesertiche e dalla fascia delle oasi, in direzione delle grandi città.

⁴⁷⁴ Tale immigrazione era composta non solo da coloni provenienti dalla Madrepatria, ma anche da maestranze di altre nazionalità, favorite dal fatto che gli stranieri erano marcatamente più tutelati e garantiti dei lavoratori autonomi. Sul tema, si veda AMIN, *Le Maghreb moderne*, 1970, pag. 70.

⁴⁷⁵ Tali accordi iniziarono ad essere stipulati nel 1962 e proseguirono con fasi alterne fino al 1973, con la Francia come Paese più interessato.

migratoria dei Paesi europei interessati e la conseguente formazione di flussi spontanei, diretti verso altre mete (sempre europee), dove non fosse in vigore alcuna “politica di stop”.

Dopo tali “politiche di stop” gli ingressi, almeno a livello ufficiale, sono stati consentiti solo ai figli e ai congiunti degli emigranti, nella prospettiva di facilitare i ricongiungimenti e la ricostituzione dei nuclei familiari e all’interno di questo quadro di riferimento, i rapporti di cooperazione nello spazio euromaghrebino sono stati tutti progettati con l’intento di attivare una “politica globale mediterranea”,⁴⁷⁶ che però ha prodotto i suoi effetti più significativi solo in Israele e in ex Jugoslavia (prima del conflitto).⁴⁷⁷

I limiti di tale politica, in particolare verso il *Maghreb*, sono individuabili sia nella persistenza di misure protezionistiche da parte dell’UE, che nella persistenza di regimi autoritari che non permettono il pieno dispiegamento delle risorse endogene presenti ed operanti nelle rispettive società civili.

Altro mezzo, utilizzato dalla cooperazione in questo settore, riguarda poi la cd. “politica del ritorno”: il ritorno dell’emigrante nell’area di origine, dopo aver assolto e considerato concluso per varie ragioni il proprio progetto migratorio, è uno degli aspetti maggiormente studiati sia in ambito intranazionale che internazionale. Politica, che però in questo caso, non ha dato i suoi frutti a causa sicuramente delle “politiche di stop” e al conseguente irrigidimento delle possibilità di reingresso.

In questo contesto, gli operatori del settore auspicano innanzitutto la realizzazione di un nuovo Patto euromaghrebino, che preveda ad esempio Governatorati protetti (con maggior “solidarietà” e meno “libero mercato”) e Governatorati non

⁴⁷⁶ Punti cruciali di tale politica sono stati: l’intensificazione generalizzata degli scambi commerciali tra i Paesi comunitari e i Paesi terzi del Mediterraneo; il miglioramento delle condizioni produttive e di accesso dei prodotti agroalimentari, petroliferi, fosfati grezzi e gas, nonché prodotti tessili lavorati; il perseguimento di modalità innovative al fine di migliorare le opportunità relazionali e trovare nuovi equilibri negli interscambi.

⁴⁷⁷ Cfr. Relazione del Comitato Economico e Sociale della Comunità economica, 1993, pag. 93.

protetti (con minor “solidarietà” e maggior “libero mercato”), sulla base della loro minore o maggiore autonomia economica e sociopolitica, il che darebbe l’opportunità di mirare al meglio i processi di sviluppo, nell’ottica di frenare l’avvio e la composizione dei flussi. In tali aree, infatti, potrebbero essere attuati piani di sviluppo a livello integrato, cioè in maniera multidimensionale, dove andranno a confluire risorse endogene ed esogene.

I Governatorati e le Amministrazioni locali europee potrebbero altresì formalizzare Patti di sviluppo diretto, sul principio della cooperazione decentrata, con appositi regolamenti a carattere bilaterale e multilaterale.

A differenza dell’esperienza maghrebina, quella dell’Europa dell’Est ha conosciuto sicuramente maggiori e più rapidi cambiamenti, dovuti sicuramente al processo di allargamento dell’Unione europea che la sta coinvolgendo.

La migrazione proveniente dall’Est europeo e diretta verso l’Europa occidentale risale al XIX secolo: fin dall’inizio, essa è stata caratterizzata da componenti migratorie a carattere etnico e politico, e fino al 1989-91 si è iscritta in gran parte in un sistema di accordi bilaterali, mentre la migrazione spontanea è rimasta un’eccezione.

Dopo il 1989, invece, il numero di migranti che non godevano del sostegno di un Paese occidentale è nettamente aumentato: il contesto internazionale stava cambiando, ad Est si formavano nuovi governi democratici, anche se fragili, aperti comunque all’Occidente, le tipologie migratorie non erano più le stesse e, di conseguenza, mutava l’atteggiamento dei governi occidentali, preoccupati a contenere quanto più possibile gli ingressi.

Una volta però eliminato il cd. “scenario catastrofe”, si assiste piuttosto ad una migrazione composta da diverse

categorie di migranti, da quelli temporanei ⁴⁷⁸ a quelli economici, ⁴⁷⁹ ai giovani disoccupati.

Di fronte a tale nuova generazione di flussi migratori, i Paesi dell'Unione europea, essendone interessati in maniera diversa, hanno posto in essere specifiche politiche nazionali al riguardo. I Paesi interessati da tali flussi sono soprattutto la Germania, l'Austria, l'Italia e la Grecia.

La Germania ha ricevuto il numero più consistente di migranti dell'Europa dell'Est, tra il 1985 ed oggi, cui ha risposto istituendo una serie di misure, atte a limitare l'afflusso degli *Aussiedler* appunto, con l'obiettivo di creare un vero e proprio "cordone sanitario" attraverso accordi con la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, l'Ungheria e la Romania, prevedendo aiuti a questi Paesi a condizione che essi riprendano i rifugiati penetrati attraverso le loro frontiere e tramite la ripresa dell'immigrazione temporanea con delle quote per Paese.

L'Italia, dal canto suo, ha sviluppato una politica migratoria molto più incerta per quanto riguarda l'Europa dell'Est: a partire dal 1991, ha dovuto far fronte all'esodo albanese ed ai flussi di rifugiati dall'ex Jugoslavia, tentando di attuare una politica di fermezza e chiusura. Il mare Adriatico è stato controllato militarmente per impedire altri esodi, mentre sono stati portati aiuti nel Paese. ⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ Il riferimento qui è al cd. "turismo di impiego stagionale", che spinge i migranti ad Ovest per guadagnare, in alcune settimane, di che vivere a casa propria per tutto l'anno.

⁴⁷⁹ Si tratta, in questo caso, di rumeni e albanesi, cacciati dalla povertà, che migrano tra l'altro verso l'Europa dell'Est.

⁴⁸⁰ Questa era l'epoca dell' "Operazione Pellicano", conclusasi il 3 dicembre 1993: 6.000 soldati italiani circa sono stati incaricati di distribuire viveri e vestiti nell'insieme del Paese e in particolar modo nelle zone più sfavorite, cui devo aggiungersi le numerose azioni di cooperazione decentrata e centralizzata, sebbene l'esodo continui ancora oggi, il più delle volte in maniera illegale, senza che vi sia stata una vera e propria coordinazione tra politica di cooperazione ed immigrazione.

3. La cooperazione decentrata in materia di immigrazione: i progetti in atto

Distinguere tra cooperazione centralizzata e decentrata non è certo facile, soprattutto perché ad oggi molto limitate sono ancora le esperienze di cooperazione decentrata, sebbene molto interessante appaia essere la situazione italiana, che paradossalmente non ha mai mostrato di avere una cultura centralizzata, ma al contrario ha ed ha avuto una cultura diffusa di cooperazione decentrata,⁴⁸¹ che si propone come un nuovo approccio fondato sull'idea di cosviluppo, che permetta di affrontare in modo coerente una molteplicità di aspetti che legano due o più unità decentrate coinvolte e di ridurre i limiti degli approcci *bottom up* (cioè quelli tra ONG) e quelli *top down* (cioè quelli intergovernativi).

Le legge, che nel nostro Paese, disciplina le attività di cooperazione allo sviluppo è la n. 49/1987: essa prevede tutta una serie di strutture centrali per la cooperazione allo sviluppo, ponendo in tal modo forti limiti alla cooperazione decentrata, che però vive oggi un periodo di forte espansione, soprattutto dovuta alla legge 216/93 di modifica delle autonomie locali, in base alla quale possono presentare iniziative di cooperazione, di concerto con il Ministero degli Esteri, l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), l'UPI (Unione Province Italiane), i Comuni e le Province singolarmente e autonomamente.

In particolare, nel corso del monitoraggio, le politiche tese ad unire cooperazione decentrata e gestione dei flussi migratori sono apparse riconducibili a 5 principali blocchi tematici:

1. ritorno produttivo e attivazione dei circuiti economici;
2. rimpatrio assistito di categorie deboli;
3. canalizzazione e valorizzazione delle rimesse;
4. iniziative di sviluppo comunitario, note come "Community Development Projects";

⁴⁸¹ Nel dibattito italiano tale di tipo di cooperazione viene denominata "cooperazione orizzontale" perché fa riferimento solo a rapporti tra organismi omologhi: unità territoriali, ordini professionali, e così via.

5. reclutamento.⁴⁸²

Risultando gli immigrati particolarmente predisposti al lavoro autonomo ed alla creazione di piccole imprese, i progetti di sviluppo in questo senso intendono incentivare tale inclinazione, attraverso la creazione di circuiti economici transnazionali all'interno dei quali i migranti possano svolgere un ruolo di interfaccia o intraprendere percorsi di investimento; e il ritorno produttivo dei migranti che, investendo nel proprio Paese il capitale e le competenze acquisite all'estero, diventerebbero i principali attori in grado di compensare il cd. "brain drain", dovuto all'emigrazione di cittadini giovani e qualificati. In questo settore, rilevano sicuramente – tra gli altri – i programmi promossi dall'AGFOL (Agenzia di Formazione Lavoro), che a partire da metà anni Novanta, ha sperimentato un modello di gestione dei flussi migratori attraverso la partecipazione di gruppi di immigrati albanesi a percorsi di orientamento-formazione-inserimento guidato al lavoro e/o al rientro; nonché, il programma avviato nel 1997, nell'ambito di accordi bilaterali di cooperazione tra la regione Veneto e alcune province dell'Argentina (Buenos Aires, Cordoba, Santa Fe, Mendoza e Rio Negro), rivolto ad argentini di origine italiana. Nello specifico, tali programmi puntano a valorizzare i legami transnazionali tra istituzioni pubbliche e imprenditoriali nei due Paesi e a realizzare accordi tra imprese, scambi commerciali e *joint – ventures*.

Non puntano, invece, all'internazionalizzazione delle imprese italiane o al ritorno produttivo dei beneficiari, altri progetti di formazione portati contemporaneamente avanti, quale quello finanziato dall'Unione europea nell'ambito della linea "Aeneas" B7-667 e gestito dalla Ong COOPI di Milano, in collaborazione con l'associazione Punto Sud: tale programma si propone di promuovere e mantenere i legami tra le comunità locali nel Paese d'origine e gli emigranti legali in Italia e ad

⁴⁸² PIPERNO, REINA, "Migranti e città: un patto per il co-sviluppo", realizzata con il sostegno del Comune di Milano, e nel quadro dei programmi di ricerca CeSPI denominati *MigraCtion*.

agevolare il contributo dei migranti allo sviluppo sociale ed economico delle comunità d'origine.⁴⁸³

Allo stesso tempo, le associazioni di immigrati possono essere coinvolte in progetti di sviluppo come beneficiarie, mentre altre volte sono esse stesse che promuovono iniziative di sviluppo attraverso attività di *lobbying* sulle istituzioni; altre volte ancora esse giocano un ruolo di "facilitatrici" nei processi di sviluppo, avviati dalle ONG e dagli enti locali.

Ad Ivrea, ad esempio, il Sindaco ha promosso un meccanismo di partecipazione alla Consulta comunale basato proprio sull'obbligo di appartenenza ad un'associazione di comunità, mentre il Centro Interculturale del Comune di Torino ha avviato un corso di formazione rivolto a rappresentanti di comunità straniere sui temi di cittadinanza, rappresentanza, comunicazione e progettazione. L'obiettivo è quello di formare rappresentanti di gruppi, che sappiano impiegare le conoscenze acquisite per una migliore rappresentatività della comunità d'origine.⁴⁸⁴

Per quanto attiene, invece, al ruolo attivo degli immigrati, la comunità senegalese risulta essere sicuramente la più attiva in questo senso: l'associazione senegalese AJEDI (*Association des Jeunes Emigrés de Darou en Italie*) si è fatta infatti promotrice e co-finanziatrice di un progetto realizzato dal CISV, grazie ad un finanziamento del Comune di Torino, finalizzato alla creazione di una *mutuelle* di risparmio e credito a Darou Mousty. Attraverso la creazione di istituti di microfinanza in Senegal, il

⁴⁸³ A livello di attività, il progetto ha disegnato una mappatura della realtà imprenditoriale marocchina in Campania e Lombardia, dopodiché è stato strutturato il progetto pilota, facendo riferimento all'identificazione dei bisogni e delle potenzialità delle comunità di appartenenza dei migranti.

⁴⁸⁴ Altro progetto, orientato in questo senso, è il PROIM (Progetto Integrativo di Autosviluppo per Immigrati), finanziato dalla Regione Liguria, che ha coinvolto i migranti (provenienti dall'America latina e dall'Africa subsahariana) in un corso di formazione indirizzato all'individuazione ed all'utilizzo dei fondi della cooperazione internazionale, e all'identificazione e gestione del ciclo progettuale.

CISV intende promuovere la creazione di un legame tra gli emigrati senegalesi in Piemonte e il sistema delle casse di villaggio, considerato uno strumento atto a favorire il passaggio delle rimesse degli emigrati alle loro famiglie di provenienza; e nel lungo periodo, esso dovrebbe servire non solo a trasferire efficacemente il denaro degli immigrati e ad aumentare il fondo nelle casse, ma anche a stimolare gli emigrati ad investire come Associazione con progetti di sviluppo comunitario nella stessa zona o villaggio.

Quanto alle associazioni di migranti quali “facilitatrici” dei progetti di sviluppo, infine, è utile guardare ad un programma integrato delle province toscane in Senegal, finanziato dalla regione Toscana, il quale prevede un’azione di sostegno e affiancamento da parte dei migranti che consentirà di realizzare interventi nei settori della salute, del sociale, culturale e della cooperazione economica.

Al fine di rendere comunque completo il quadro delle iniziative di cooperazione decentrata (*Community Development Projects*) attive nel nostro Paese, ne forniamo di seguito una tabella riassuntiva.

ENTE FINANZIATORE E PROPONENTE	PAESI BENEFICIARI	CONTENUTO	FASE
Prov. Bolzano; Ass. “The Immigrants”	Pakistan	Costruzione scuola	Implementazione
Prov. Bolzano; Ass. “Porte Aperte”	Mali	Valorizzazione tecniche tradizionali nel settore tessile	Implementazione
Regione Marche	Congo	Costruzione 10 pozzi	Implementazione
Regione Marche	Costa d’Avorio	Sociale	Implementazione
Regione Marche Pasarps UNOPS	Valona, Albania	Valorizzazione turistica	Implementazione
Regione Piemonte Sanabil	Marocco	Agricoltura	Implementazione
Comune Torino	Darou Mousty,	<i>Mutuelle</i>	Concluso con

Sanabil Ajedi	Senegal		successo
Ass. Sunugal Comune Milano	Senegal	Sviluppo rurale	In avvio
Regione Toscana e 10 province	10 province senegalesi	Creazione partenariato sociale, economico, sanitario e culturale	Implementa- zione
Regione Lombardia Provincia Bergamo Ass. "Nord Sud" Njambur self help	Louga, Senegal	Ricostruzio- ne ospedale Louga	Implementazion e
Comune Modena PASARPS UNOPS	Albania Kosovo	Emergenza Kosovo; Valorizza- zione spiagge Velipoja	Conclusi
Prov. Trento	Algeria	Emergenza post- terremoto	Implementazion e
Prov. Trento	Costa d'Avorio	Ricostruzione acquedotto e pescicoltura	Implementazion e
Comune Torino		Culturale	Implementazion e
Regione Liguria CIOR, CoSPE	Senegal Ecuador Camerun Perù	Cooperazione internazionale	Concluso

Fonte: CeSPI

4. Alcune considerazioni finali

Il fenomeno dell'immigrazione non va visto solo come un problema di ordine pubblico, ma al contrario può costituire una ricchezza sia per il Paese di destinazione dei flussi migratori, che impiegano manodopera così disponibile, che per quelli di origine, che ricevono denaro sotto forma di rimesse degli emigranti: a conferma di quanto precedentemente detto, è sufficiente un sommario e conclusivo riferimento al Rapporto

UNFPA, presentato a Roma il 12 ottobre scorso, sullo stato della popolazione nel mondo nel 2005.

Il dato di maggior rilievo che emerge dal Rapporto riguarda il ruolo svolto dalle donne nei processi di migrazione e di rimesse: oggi, infatti, le donne costituirebbero circa la metà di tutti i migranti del mondo (95 milioni, pari al 49,6%)⁴⁸⁵ e la loro quota in rimesse si attesterebbe sul 62% di quelle totali.

L'altra faccia della medaglia rileva però che, mentre da un lato il flusso di personale qualificato dai più poveri a quelli più ricchi viene sfruttato come mezzo per migliorare la propria condizione di vita e quella dei familiari, dall'altro i paesi di origine si trovano ad affrontare un'emergenza soprattutto sanitaria,⁴⁸⁶ tenuto però in debito conto che tale flusso sarebbe anche e soprattutto originato dalla mancanza di attrezzature nel paese di origine.

Per molte donne, inoltre, l'emigrazione aprirebbe le porte all'eguaglianza, alla fuga dall'oppressione e dalla discriminazione, anche se sono milioni le donne migranti che vanno incontro a pericoli che testimoniano la mancanza di protezione adeguata dei loro diritti e la debolezza, ancora oggi, della cooperazione multilaterale. Occorre pertanto aumentare gli sforzi atti a combattere la xenofobia, la violenza, lo sfruttamento e la tratta e rielaborare le politiche, puntando sul riconoscimento dell'umanità comune che lega tutti, in un mondo sempre più senza confini.

⁴⁸⁵ Nel rapporto si legge infatti che ogni anno milioni di donne che lavorano all'estero mandano centinaia di migliaia di dollari di rimesse alle proprie famiglie e comunità, trattandosi tuttavia di un dato pressoché approssimativo, dal momento che queste stime non tengono conto dei fondi trasferiti attraverso canali informali.

⁴⁸⁶ Trattasi soprattutto di flusso massiccio di infermiere, ostetriche e medici dai paesi più poveri a quelli più ricchi.

IX. MOVIMENTI SOCIALI

Fabio de Nardis

1. Introduzione: il movimento per un'altra globalizzazione

I movimenti sociali sono ormai una parte caratterizzante delle società contemporanee. Sidney Tarrow (1994) afferma che le modalità di rivendicazione sociale sotto forma di movimento si vanno sempre più istituzionalizzando diventando parte dei repertori di partecipazione tradizionale. In questo senso, l'autore descrive le società contemporanee come "società di movimento" (Meyer, Tarrow 1998, 4) dove la protesta, da fatto sporadico, diviene un elemento perpetuo della vita moderna. Naturalmente i movimenti sociali non sono i soli veicoli di conflitto. Essi sovente interagiscono con altre forme di azione collettiva, non ultime quelle convenzionali espresse da partiti e sindacati, qualora se ne creino le circostanze, o al contrario con forme più radicali che sfociano in sommosse, ribellioni, rivoluzioni (McAdam, Tarrow, Tilly 1996).

Da tempo è emerso un nuovo *set* di attori e oggetti della protesta non sempre suscettibili di controllo da parte delle istituzioni politiche statuali (Ginsberg, Shefter 1990). Sono state elaborate nuove strategie di azione (McCarthy, Zald 1987), ulteriormente facilitate dallo sviluppo dei mezzi di trasporto e dei nuovi media elettronici che consentono la formazione di network di attivisti che un tempo non avrebbero avuto alcuna possibilità di entrare in contatto (Keck, Sikkink 1998). E diventa così possibile pianificare campagne ed eventi di protesta anche a prescindere dai confini territoriali degli Stati-nazione.

I simboli e le strategie di mobilitazione si diffondono geograficamente con molta più facilità rispetto al passato. Quando alcune campagne politiche o forme di conflitto mostrano la loro capacità di mobilitazione scoprendo la vulnerabilità politica degli Stati, vengono presto riproposte altrove allargando la sfera della conflittualità anche in paesi che ne erano stati precedentemente esclusi. Si tratta di un processo di transnazionalizzazione della protesta facilitato soprattutto dai mass media che oggi rappresentano una delle principali risorse per l'azione collettiva.

Nel processo di produzione delle informazioni e della pianificazione degli eventi importantissimo è il ruolo giocato dalle organizzazioni di movimento capaci di sfruttare un capitale sociale sempre più dinamico, di costruire forme di reclutamento creando generazioni di nuovi attivisti, agendo da veri propri imprenditori della protesta, pur evitando una eccessiva burocratizzazione e gerarchizzazione interna.

Uno degli esempi più lampanti di questi nuovi sviluppi ci viene dalle mobilitazioni del movimento per un'altra globalizzazione, che almeno dalla metà degli anni Novanta ha dimostrato di tenere alta l'attenzione degli osservatori internazionali portando avanti una critica serrata al pensiero neoliberista, ora attraverso campagne in favore dei paesi del Terzo Mondo, ora in difesa dell'ambiente, ora per l'autodeterminazione di genere o dei popoli oppressi, ora contro la guerra imperialista voluta dall'amministrazione Bush dopo gli attentati terroristici dell'11 Settembre 2001. Gli attivisti globali elaborano nuove strategie d'azione, creano legami transnazionali, costruiscono coalizioni politiche, identificano come target di protesta i Governi nazionali o quelle Organizzazioni Governative Internazionali (OGI), come il G8, il WTO, l'IMF, la WB, ecc., che sono i principali portavoce di quell'ideologia economicista che fa da contorno retorico ai processi di globalizzazione.

Le OGI, nate in realtà per compensare alcuni squilibri globali, si sono presto tramutate in strumento della globalizzazione economica attraverso la promozione di politiche di liberalizzazione del commercio e dei movimenti di capitale. Questo ha contribuito alla costituzione di una società civile transnazionale che si rappresenta come globale. Secondo Martin Shaw (2000), sarebbero almeno tre le istituzioni di questa costituenda società civile: le organizzazioni formali diversamente collegate a istituzioni nazionali (partiti, sindacati, chiese, media, sistemi educativi, ecc.); i network tra reti informali e movimenti (donne, gay, pacifisti, ecc.); e infine quelle organizzazioni (ONG) che agiscono da anni in un'arena transnazionale (Amnesty International, Greenpeace, Global Watch, ecc.). Al contempo, lo spostamento dei sistemi di *governance* a un livello sovranazionale ha in parte determinato la formazione di Organizzazioni Non Governative Internazionali (INGOs) che si manifestano come gli attori protagonisti di quella che la Leonardi (2001) descrive come la dimensione sociale della globalizzazione.

Anche i movimenti sociali che nascono e si sviluppano tradizionalmente in seno e parallelamente alle istituzioni politiche nazionali, oggi si organizzano transnazionalmente in risposta ai processi di graduale internazionalizzazione della politica (Smith 1995), spesso coinvolgendo le INGOs in reticoli informali fatti da una miriade di piccoli gruppi uniti da un comune schema interpretativo. Essi hanno da tempo elaborato il modello del controvertice come strumento di protesta al fine di fronteggiare le assisi delle principali organizzazioni governative. Si tratta di eventi organizzati in coincidenza ai grandi vertici ufficiali in cui si affrontano le stesse questioni in prospettiva critica, sfruttando al meglio gli strumenti dell'analisi, della mobilitazione e dell'informazione pubblica.

Come nota Charnowitz (1997), la storia dei controvertici è antica almeno quanto quella del sistema internazionale nato alla fine del XIX secolo, anche se nell'ultimo quarto di secolo, con un picco negli ultimi quindici anni, si è assistito a un consolidamento di questa pratica di protesta. Come nota il gruppo di ricerca che gira attorno al progetto della Global Civil Society, curato da studiosi della London School of Economics (Anheier, Glasius, Kaldor 2001), tra il 1988 e il 1991 si sono tenuti solo il 10% del totale degli eventi, mentre oltre il 40% dei meeting si sarebbero in realtà tenuti tra il 2000 e il 2001, con un picco presumibile negli anni successivi al 2001. I precursori degli attuali controvertici sarebbero rintracciabili nelle attività delle tante ONG che già nel 1945 ottennero un riconoscimento formale nella Carta delle Nazioni Unite, e in esperienze significative come quelle dei Tribunali d'opinione o dei movimenti pacifisti che proprio in Italia hanno avuto un rilievo particolare.⁴⁸⁷

Una vera svolta si ebbe con le iniziative coordinate a livello internazionale dalle Organizzazioni della società civile nel 1988, quando il vertice congiunto del Fondo Monetario Internazionale

⁴⁸⁷ Si pensi all'esperienza del Tribunale contro i crimini americani nella Guerra del Vietnam, creato nel 1967 dal filosofo inglese Bertrand Russell e presieduto dal francese Jean Paul Sartre. Ancora più rilevante, almeno per la storia d'Italia, è l'esperienza del Tribunale Russell II sull'America Latina, promosso dal deputato socialista Lelio Basso per denunciare i crimini commessi dai regimi militari in Cile, Brasile e in altre paesi del continente. Nel 1979 esso fu istituito a Roma come struttura permanente dalla Fondazione Internazionale Lelio e Lisli Basso per i diritti e la liberazione dei popoli.

(IMF) e Banca Mondiale (WB) a Berlino è stato accompagnato da un'iniziativa di protesta promossa dalle forze della sinistra europea che organizzarono una conferenza parallela e una manifestazione a cui parteciparono circa 80.000 persone (Gerhards, Rucht 1992). In quell'occasione si tenne anche una sessione del Tribunale permanente dei popoli che mise sotto accusa l'IMF e WB per la loro presunta responsabilità riguardo ai problemi di sotto-sviluppo dei paesi del Sud del mondo. Da allora si attivarono le prime reti internazionali che già nella riunione dell'IMF e WB, che si tenne a New York nel 1990, riuscirono a organizzare un contro-vertice in cui le organizzazioni della società civile del Nord e del Sud del mondo cominciarono a cooperare pianificando azioni comuni.

Con la fine della Guerra Fredda si apre un nuovo scenario. La prima tappa è rappresentata dalla Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo (1992), quando il Forum delle ONG che la affiancò per tutto il corso dei lavori organizzò un evento di dimensioni inaspettate che per la prima volta ottenne una discreta risonanza mediatica (Van Rooy 1997). Eventi analoghi vennero organizzati nel 1993 a Vienna, in occasione della Conferenza sui diritti umani, nel 1994 al Cairo, in occasione della Conferenza internazionale sulla popolazione, e nel 1995 a Copenhagen e a Pechino, in occasione della Conferenza sullo sviluppo sociale e di quella sulle donne.

Nella seconda metà degli anni Novanta questi network si sono ulteriormente consolidati estendendo il campo d'azione e il ventaglio dei temi oggetto di mobilitazione. Si organizzarono quindi controvertici sempre più partecipati contro il G7, a Lione nel 1996, a Denver nel 1997, a Birmingham nel 1998, a Colonia nel 1999, o contro l'IMF e WB a Hong Kong nel 1997, fino al faticoso appuntamento di Seattle, nel Novembre del 1999, contro il vertice dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO).

Parallelamente si attivarono diverse campagne internazionali, come *Jubilee 2000* sulla questione del debito estero dei paesi sotto-sviluppati, che mobilitò migliaia di attivisti in tutto il mondo in forme e modalità affatto innovative (Pettifor 1998), o come l'Assemblea dell'ONU dei popoli, tenuta a Perugia nel 1995 in occasione del cinquantenario dalla nascita delle Nazioni Unite. Da allora un'assemblea analoga è organizzata ogni anno dalla Tavola per la Pace, un network di circa cinquecento gruppi italiani e trecentocinquanta autorità locali impegnati a elaborare nuove idee

per un “economia di giustizia” e per una “globalizzazione dal basso” (Pianta 2001).

Dopo le mobilitazioni di Seattle nel 1999, si assiste a una escalation di eventi di protesta organizzati da gruppi connessi a livello transnazionale che cominciano ad autopercepirsi come movimento poliedrico ma sostanzialmente unitario. Da allora le occasioni di incontro sono state molteplici. Nel 2000 li si trova a Colonia per il summit del G7, poi a Seattle sempre per il vertice del WTO, quindi a Davos per il vertice dell’IMF, quindi a Cancún, a Napoli, a Quebec City, a Göteborg, fino alle grandi manifestazioni di Genova il 19-20-21 Luglio del 2001. A questo si aggiunge la grande novità espressa dal Forum Sociale Mondiale e dai Forum Sociali Continentali, come quello Europeo, Asiatico, Panamericano, che testimoniano la presenza di un attivismo transnazionale che trascende consensi a livello internazionale.

Una delle innovazioni più interessanti di questo movimento sono proprio i Forum Sociali, cioè quei luoghi di incontro tra i tanti soggetti della società civile che danno vita a vere e proprie arene di discussione pubblica. Si tratta di forme di sperimentazione sociale e politica che, a livello mondiale, come nei tanti livelli locali, realizzano le condizioni di una democrazia partecipativa (Elster 1998). Il Forum sociale come istituzione (nel senso sociologico del termine) è una sede di partecipazione democratica che getta le condizioni di una sperimentazione istituzionale di democrazia deliberativa, soprattutto ai livelli subnazionali e municipali di governo. Si pensi all’esperienza del Bilancio Partecipativo attivato nel 1990 nel comune brasiliano di Porto Alegre (sede anche dei primi tre Forum Sociali Mondiali) e presto sperimentato in molte altre realtà municipali, anche in Italia (Abers 2000; Gret, Sintomer 2002; Sullo 2002), come modalità nuova di *governance* urbana che sfrutta la costituzione di arene deliberative (Bobbio 2002).

2. La transnazionalizzazione dei movimenti

I movimenti sociali nascono con lo Stato nazionale che per questa ragione è stato per almeno due secoli il contesto e l’oggetto della protesta. Anche se attraverso la loro azione collettiva essi si sono fatti tradizionalmente portavoce di una concezione partecipativa di democrazia, critica verso la rappresentanza politica attorno a cui si erano strutturate le democrazie liberali, queste ultime, insieme agli attori ufficiali delle istituzioni politiche moderne, sovente offrono

ai movimenti un sistema di opportunità politiche attraverso cui essi possono dispiegare l'azione collettiva (Tarrow 1998). Oggi gli Stati devono però affrontare alcune sfide su cui si gioca la loro sovranità politica. Assistiamo a forme di internazionalizzazione, che diversi autori preferiscono chiamare "globalizzazione", e che si realizzano attraverso lo sviluppo crescente di un mercato globale foriero di dinamiche politico-economiche sempre meno controllabili dalla politica nazionale.

Anche se il potere statale non si annulla dentro queste dinamiche, da tempo, alcuni cambiamenti sociali, culturali e soprattutto geopolitici hanno in parte trasformato l'ambiente sociale e istituzionale dei movimenti, tanto che gli analisti fanno sempre più frequentemente uso di concetti come "governance multilivello", "politica mondiale", "società civile globale" che denotano alcuni cambiamenti che si realizzano dentro ma anche fuori i confini degli Stati-nazione. Assistiamo alla nascita di istituzioni politiche ed economiche internazionali che minano la sovranità politica degli Stati, andando direttamente a incidere sui processi decisionali.

Nel frattempo, reti sociali, economiche e politiche informali si espandono oltre i confini nazionali configurando quello che Sidney Tarrow e Donatella della Porta hanno descritto come una sorta di "internazionalismo complesso" (2005) che non può non trovare riscontro anche nelle modalità di articolazione transnazionale dei movimenti sociali contemporanei. In particolare, sono stati individuati tre principali strategie di transnazionalizzazione:

- 1) la "diffusione" (*diffusion*). Essa rappresenta la forma più antica di transnazionalizzazione dei conflitti che si articola attraverso l'espansione delle idee e delle pratiche di un movimento da un paese a un altro. Alcuni esempi storici ci vengono dal movimento contro la schiavitù, che nel XVIII secolo si diffuse dall'Inghilterra a tutto il continente europeo (Drescher 1987), o negli anni Sessanta del XX secolo, quando i temi e le pratiche del movimento studentesco americano si diffusero in Europa (McAdam, Rucht 1993). Un altro esempio ci viene dalla rivolta zapatista nello Stato messicano del Chiapas che in breve tempo, a partire dalla metà degli anni Novanta, ha costruito una rete di solidarietà internazionale radicando le proprie ragioni soprattutto nei movimenti dell'Europa meridionale (Tarrow, McAdam 2005). Uno degli elementi che caratterizza il nuovo

sistema internazionale sta proprio nella facilità di trasferimento di informazioni, linguaggi e pratiche da uno Stato a un altro, sia grazie alla proliferazione dei mezzi di trasporto *low cost*, sia grazie allo sviluppo delle nuove tecnologie della comunicazione (Bennett 2003; 2005).

- 2) la “domesticalizzazione” (*domestication*). Con questo processo intendiamo il dispiegarsi a livello locale e nazionale di conflitti che hanno origine esternamente. L’evidenza empirica mostra infatti che molte proteste che identificano come target i governi nazionali riguardano in realtà decisioni elaborate o implementate a livello sovranazionale. Esempi di questo tipo ci vengono dalle proteste contro le politiche dell’Unione Europea (Imig, Tarrow 2001; Bush, Simi 2001) o da quelle rivolte direttamente a istituzioni politico-economiche internazionali come il Fondo Monetario Internazionale (IMF) (Walton 2001; Auyero 2003).
- 3) la “esternalizzazione” (*externalization*). Con questo processo intendiamo invece i cambiamenti che, pur coinvolgendo istituzioni sovranazionali, hanno ricadute dirette sui conflitti locali e nazionali. Molte ricerche mostrano in questo caso come Ong che tradizionalmente operano a livello internazionale cerchino da tempo di costruire legami e connessioni con alcuni movimenti sociali nazionali, allargando la sfera del conflitto (Keck, Sikkink 1998; Sikkink 2005). In questo senso, i movimenti sociali dimostrano di guardare alla dimensione internazionale come fonte di risorse partecipative da spendere a livello nazionale (Chabanet 2002). Le strategie di esternalizzazione sono per esempio molto evidenti nel caso dei movimenti ambientalisti in Europa che guardano all’Unione Europea quando riscontrano una debole struttura delle opportunità politiche a livello nazionale (Rootes 2002; 2005).

La composizione di questi tre processi dà vita a quelli che molti studiosi hanno soprannominato “movimenti sociali globali” mentre altri preferiscono definirli, più prudentemente, come forme di “azione collettiva transnazionale”, che si realizzano soprattutto attraverso la pianificazione di campagne coordinate a livello internazionale, mettendo insieme reti di attivisti che si mobilitano contro altri attori, Stati, o istituzioni internazionali (della Porta, Tarrow 2005).

I processi di transnazionalizzazione sono poi ulteriormente facilitati da alcuni cambiamenti ambientali che si sono verificati negli ultimi due decenni. Il primo riguarda la crisi del Blocco Sovietico e la conseguente fine della Guerra Fredda. Questo ha determinato una vera e propria ondata di sostegno verso quelle Ong che agivano in Europa Orientale e negli Stati dell'ex Unione Sovietica (Mendelson, Glenn 2002). Un secondo cambiamento è relativo allo sviluppo delle forme elettroniche di comunicazione che hanno facilitato il raccordo transnazionale tra gruppi e network che operano in diversi contesti. Senza contare poi i processi migratori che hanno stimolato forme di attivismo e autorganizzazione dei migranti (Guarnizo, Portes, Landolt 2003). Un terzo importantissimo cambiamento ambientale è quello rappresentato dal potere crescente esercitato dalle *corporation* economiche e dalle istituzioni politico-economiche internazionali (WTO, IMF, WB, G8, ecc.). Tutti questi elementi offrono opportunità nuove di attivismo e di raccordo transnazionali. La presenza di questi organismi internazionali (istituzionali e non) che di fatto agiscono verticalmente, ha reso infatti possibile la formazione di legami orizzontali tra gruppi e network di attivisti che il più delle volte si realizzano attraverso la costituzione di vere e proprie coalizioni politiche (A. Peterson 2007) che agiscono su una dimensione transnazionale, pur essendo composte da gruppi e associazioni fortemente radicati a livello nazionale e locale, tanto da meritare l'appellativo di *rooted cosmopolitans* (cosmopoliti radicati territorialmente) (Tarrow, della Porta 2005, 228).

Soprattutto a partire dalla metà degli anni Novanta, alcuni cambiamenti hanno stimolato la nascita di forme rinnovate di attivismo transnazionale. Un esempio lampante è rintracciabile nell'imponente movimento pacifista che il 15 Febbraio 2003 è riuscito a coordinare una mobilitazione mondiale che ha visto manifestare contro l'intervento militare anglo-americano in Iraq circa 17 milioni di persone sparse nel mondo. Si trattò della più grande mobilitazione della storia che per la prima volta non coinvolse solo gli attivisti delle grandi capitali occidentali, ma anche gruppi e movimenti dei paesi in via di sviluppo. L'espansione dell'ideologia e delle istituzioni neoliberali, il tentativo nord-americano di ridefinire un nuovo ordine mondiale attraverso la strategia della guerra permanente, i rischi ambientali generati da una fiducia cieca nel concetto di sviluppo, e il consolidamento delle nuove tecnologie della comunicazione,

hanno dunque permesso la nascita di un sistema di solidarietà internazionale che specie nel caso del movimento per un'altra globalizzazione ha saputo trasformarsi in azione collettiva incidendo sui processi politici globali.

Questa nuova generazione di attivisti si organizza in network transnazionali che hanno il merito di riprodurre le rivendicazioni sulle politiche nazionali e internazionali (Smith, Johnston 2002). Esse trovano sbocco concreto in documenti appositi e in repertori strategici di pressione, persuasione e conflitto. Questi movimenti non godono di un potere decisionale ma possono altresì concorrere alla decisione politica attraverso la cooperazione con le forze politiche istituzionali che si realizza specie al livello di governo locale, e attraverso la produzione, lo scambio e l'uso strategico dell'informazione. In questo senso essi rappresentano innegabilmente un attore rilevante del contemporaneo assetto politico internazionale (Keck, Sikkink 1998).

La politica mondiale oggi riguarda una relazione asimmetrica tra Stati nazionali ma anche tra attori non statali che interagiscono reciprocamente e si strutturano sotto forma di network relazionali sempre più visibili nell'ambito della politica internazionale. Gli attivisti di movimento agiscono non solo per influenzare l'outcome della decisione pubblica, ma anche e soprattutto per cambiare i termini del dibattito politico mondiale, spostando l'asse del confronto sociopolitico. I network che costituiscono materialmente i nodi di movimento si realizzano attraverso strutture comunicative con l'obiettivo di influenzare discorsi, procedure, politiche, reinventando un nuovo spazio di discussione e, sovente, di deliberazione.

Concentrandoci sulle interazioni *cross-border* realizzate dagli attori di movimento, seguiamo quindi le più recenti elaborazioni sulla «politica transnazionale» che segnalano l'emersione di canali multipli di contatto tra società diverse da cui scaturiscono modalità poliedriche di influenza politica (Keohane, Nye 1971). Ormai molti studiosi riconoscono che lo Stato «non monopolizza la sfera pubblica» (M.J. Peterson 1992, 375-376), e cercano di individuare vie alternative e concetti nuovi. Allora si parla di «relazioni transnazionali» (Rosenau 1990), di «società civile internazionale» (Colás 2002) o «società civile globale». Ma a prescindere dall'aspetto prettamente nominalistico si sente l'esigenza di dare forma concettuale e dignità scientifica a una nuova configurazione del sistema politico globale (Attinà 2003).

3. Globalizzazione e movimenti sociali

Ma cosa s'intende veramente con il termine "globalizzazione"? Come scrivono Roland Robertson e Habib Haque Khondker (1998, 26), la situazione attuale riguardo la globalizzazione è il tipico esempio di come concetti e teorie vengano elaborate in contesti scientifici solo per essere successivamente utilizzati superficialmente, mettendone in pericolo l'effettiva capacità analitica. Anche Sidney Tarrow (2002) afferma che nessun concetto ha creato tanta confusione quanto il termine-ombrello di globalizzazione, usato indifferentemente per descrivere l'integrazione economica globale, l'internazionalizzazione dei processi politici decisionali, e per indicare un'omogeneizzazione culturale (lontana dall'essere verificata). Così il termine globalizzazione assume un carattere peggiorativo o migliorativo a seconda di chi lo usa perdendo gran parte delle sue capacità esplicative.

In questa sede cercheremo di liberare il concetto dall'influenza inquinante del linguaggio comune descrivendone morfologia e portata (si veda anche de Nardis 2002b). Scomporremo il concetto, prendendo spunto dalla tripartizione operata da Ulrich Beck (1999) che distingue tra «globalizzazione», «globalità» e «globalismo».

A) *La Globalizzazione.* La globalizzazione intesa come integrazione delle vicende di tutte le società in un solo ambito di relazione, è in realtà il prodotto di un processo lungo che ha origini remote nell'espansione coloniale europea fin dall'epoca rinascimentale, anche se a partire dalla seconda metà del XX secolo essa ha subito una radicale accelerazione (Tilly 2007). In questo senso, possiamo leggerla come l'effetto di una radicalizzazione delle condizioni della modernità (Giddens 1994), o di una sorta di seconda modernità (Beck 1999).

La modernizzazione è un processo che, per quanto trovi compimento tra la fine del XVIII secolo e gli inizi del XIX con la rivoluzione industriale in campo economico e quella illuminista in campo culturale, ha origini ben più antiche che risalgono al superamento dell'epoca feudale e alla nascita dell'economia di mercato intorno al XVI secolo (Giner 2000, 16). Il sistema feudale di produzione fu sostituito dal più vitale sistema mercantile gettando le basi di un mondo economico nuovo dominato dalle

leggi della domanda e dell'offerta e della concorrenza, tipiche del modo di produzione capitalistico. L'estensione di questo nuovo modo di produzione, fondato sulla proprietà privata, determinò un cambiamento radicale anche dell'organizzazione politica e delle relazioni sociali attraverso un processo di stratificazione fondato sulla divisione tra proprietari dei mezzi di produzione e lavoratori salariati.

Lo sviluppo tecnologico che accompagnò la rivoluzione industriale rafforzò la vecchia borghesia finanziaria contribuendo alla nascita di una nuova borghesia industriale, protagonista di un sistema di produzione basato su investimenti di capitali e sulla costante innovazione tecnica, e stimolato dalle attitudini della modernità (individualismo, secolarizzazione, razionalismo, spirito competitivo, fiducia nel progresso e nello sviluppo). Si creano le condizioni di una produzione di massa e standardizzata che impone una ulteriore razionalizzazione del processo produttivo. Un sistema efficace ma rigido che entrerà in crisi dentro un sistema di concorrenza internazionale che richiede una continua innovazione e una produzione snella.

Si passa così a quello che David Harvey (1997) definisce regime di «accumulazione flessibile» di capitali contrapposto alla rigidità del fordismo. Esso si poggia su una flessibilizzazione dei percorsi produttivi, del mercato del lavoro e dei modelli di consumo, in settori di produzione nuovi o rinnovati. L'attenzione non si rivolge più alla produzione ma al consumo, concentrandosi sulla mutevolezza delle mode, orientandole attraverso specifiche operazioni di marketing che connettono la globalizzazione economica a una certa tendenza alla dislocazione culturale in «un'estetica postmodernista che celebra la differenza, la caducità, lo spettacolo, la moda e la mercificazione delle forme culturali» (Harvey 1997, 195).

A questo si aggiunge la spettacolare espansione del mercato finanziario, tanto che oggi non si potrebbe parlare di globalizzazione senza fare riferimento alla crescita vertiginosa del *World Financial Market*. Come nota Harvey (1997, 8), già quello di Bretton Woods era un sistema globale organizzato gerarchicamente e controllato politicamente dagli Stati Uniti. Esso ha poi lasciato il passo a un altro sistema globale solo più decentrato che, smantellando gli assetti di capitalismo controllato, ha consentito una maggiore deregolazione. Ancora oggi gli Usa mantengono un ruolo chiave raccogliendo i frutti di mezzo secolo

di leadership sul capitalismo mondiale. I segni più riconoscibili, nota Arrighi (1998, 62), li vediamo nell'influenza esercitata dalla cultura popolare nord americana sui giovani di tutto il mondo e nello sviluppo di agenzie di *governance* mondiale egemonizzate dal potere statunitense, come nel caso della *UN Security Service*, del G8, del Fondo Monetario Internazionale (IMF), dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO), e così via. Senza contare l'indiscusso ruolo di leadership militare esercitato attraverso le articolazioni della NATO.

Quindi non è altro che la generalizzazione delle condizioni della modernità ad aver posto la questione incipiente della globalizzazione, tanto che oggi nessun paese può sfuggire a un certo grado di interdipendenza politica, economica e culturale. Questo processo non è né lineare né unitario, così come non lo sarebbe una eventuale società mondiale. Tutte le società moderne formano entità complesse in cui la presenza di un centro e una periferia diventa un fatto strutturale foriero di tensioni sociali e politiche. Anche a livello mondiale, il contatto del centro con la periferia e la paradossale decentralizzazione indotta dallo sviluppo repentino dei mezzi di trasporto e di comunicazione, conferisce alle società contemporanee una struttura reticolare dove la tradizionale frattura centro/periferia si svaluta di fronte ai nuovi processi di razionalizzazione della produzione e di conseguente interdipendenza economica. Ogni società intreccia rapporti prevalentemente economici con altre società creando un sistema transnazionale e transtatale.

B) *La Globalità*. Il termine globalizzazione indica quindi l'intensificarsi di spazi, problemi, conflitti ed esistenze transnazionali. La «globalità» indica invece l'esistenza di una società mondiale potenziale, di per sé policentrica, contingente e politica. Essa è un fenomeno ineludibile che comporta non solo una mobilità transnazionale di beni, ma anche di donne, uomini, stili di vita. Lo si nota in diversi ambiti, dalla percezione globale del rischio (Beck 1999), cioè la consapevolezza di un destino comune che si manifesta sovente in forme minacciose (disastri ecologici, povertà globale, esplosione demografica, terrorismo), alla trasformazione di fenomeni un tempo limitati alla relazione tra due o più Stati, come la guerra, che oggi si globalizza anche nelle sue manifestazioni più particolaristiche ed etniche, grazie a

un popolo mondiale di spettatori che assistono alla rappresentazione mediatica dell'atto bellico.

Ma cosa intendiamo veramente con «società mondiale»? Perché la descriviamo come un fenomeno politico? Seguendo una logica tradizionale secondo cui non può esistere una società senza Stato e la società stessa diventa politica solo se inserita dentro una cornice istituzionale nazionale, è indubbio che ciò che noi chiamiamo società mondiale non è altro che una forma sovversiva della politica. Lo stesso Beck ammette che sta proprio qui una delle più lampanti differenze tra prima e seconda modernità. Non si tratterebbe tanto di un'altra epoca della società, quanto piuttosto di «un'altra concezione della società» (Beck 1999, 125).

Da tempo viviamo in una sorta di società mondiale, nel senso che la quasi totalità dei rapporti sociali si articolano in maniera non statale, consentendo esperienze esistenziali e di azione che oltrepassano i confini formali di uno Stato. Si va insomma dissolvendo quel nesso inscindibile Stato-Società-Individuo che ha connotato la prima modernità e si determina gradualmente una società mondiale senza Stato mondiale e quindi, se si vuole, non legittimata politicamente ma non per questo impolitica. Gli attori di questa nuova società sono contigui socialmente anche se distanti geograficamente. Agiscono a livello transnazionale superando il principio territoriale dello Stato-nazione. Sono attivi contemporaneamente in più Stati (vedi Green Peace, Amnesty International, ma anche i Forum Sociali Mondiali e Regionali) spesso con un'efficacia operativa che supera di gran lunga la capacità attuative espresse rispetto alle istanze nazionali-statali. Essi si procurano una propria sovranità inclusiva alleandosi periodicamente con Stati territoriali e contrastandone altri su questioni specifiche di interesse sociale. In questo senso la società mondiale configura una nuova forma del politico. Si politicizza de-politicizzando gli Stati senza per questo auspicarne la dissoluzione.

C) *Il Globalismo*. Il globalismo è infine l'ideologia del primato economico sul politico. Esso prefigura una società mondiale ridotta alla sola dimensione economica e al dominio globale dei mercati. Gli attori principali di questa ideologia sono le moderne multinazionali. La società mondiale diventa società mondiale di mercato dove tutto e tutti sono sottomessi al primato dell'economico e al profitto. In questo senso la globalizzazione

neoliberale è una particolare manifestazione politica che si esprime in modo solo apparentemente impolitico, riducendo al minimo il ruolo dello Stato e le capacità normative delle democrazie moderne.

I processi di globalizzazione consentono alle imprese organizzate su scala planetaria di riconquistare un potere d'azione prima addomesticato dalle politiche nazionali convertite in Stato sociale. Rendono possibile ciò che il capitalismo è sempre stato in modo latente, anche se ingabbiato dallo schema socio-statale di controllo politico. L'economia globale ha oggi il potere di sgretolare i fondamenti stessi delle economie nazionali. Ecco perché i processi di globalizzazione mirano a incrinare ogni vincolo politico-sindacale degli Stati e lo fanno intervenendo sulla struttura stessa delle società nazionali.

Le nuove imprese dribblano i vincoli normativi spostando il lavoro laddove il suo costo è più basso, come nei paesi del Terzo Mondo, e dove le condizioni dei lavoratori non sono tutelate dal sistema giuridico. Esse, sfruttando le nuove tecnologie della comunicazione, riescono a separare prodotti e servizi, smembrandosi e spalmandosi geograficamente su tutto il globo terrestre, mantenendo solo un flebile legame con lo Stato d'origine rappresentato solo dalla nazionalità formale del «logo» (Klein 2001). Possono così servirsi di uno o più Stati nazionali in modo da assicurarsi le condizioni fiscali più convenienti nella possibilità di distinguere tra luoghi di investimento, luoghi di produzione, sede fiscale e sede di residenza.

Dentro questo contesto, il movimento per un'altra globalizzazione, che assumiamo come prodotto e agente della globalità, si pone in antitesi al globalismo, proponendo un'alternativa sociopolitica alla globalizzazione neoliberista. Costruisce spazi di elaborazione nuovi, come nel caso del Forum Sociale Mondiale e di quello Europeo e intrattiene relazioni con altri movimenti diversamente radicati a livello nazionale ma capaci di raccordarsi in campagne comuni contro il pensiero neoliberale e quelle Organizzazioni Governative Internazionali che ne sono gli alfieri (Andretta *et al.* 2002; della Porta 2003; de Nardis 2003; 2007).

Molti studiosi si sono concentrati sull'anomalia di un movimento che è al tempo stesso prodotto della globalizzazione e suo acerrimo nemico, con la conseguenza logica di essere sovente accusato di ambizioni matricide. In realtà abbiamo visto che il

concetto stesso di globalizzazione non è libero da una certa ambiguità semantica. La nostra idea è che questo movimento, lungi dall'essere radicalmente contro la globalizzazione sia in realtà antiglobalista. Cioè, all'interno delle dinamiche sociopolitiche della globalizzazione esso si oppone ai processi disintegrativi imposti dall'ideologia e dalla pratica economica neoliberale. Questa ipotesi, peraltro confermata in diverse ricerche svolte durante i primi tre Forum Sociali Europei (de Nardis 2003; 2005a; 2006a/b), è stata verificata anche attraverso la lettura dei dati raccolti nel corso del IV Fse svoltosi ad Atene nell'Aprile del 2006 (de Nardis 2007).

La teoria sociologica si è storicamente sviluppata all'interno di uno schema interpretativo nel quale la società è vista come una sorta di container dove le relazioni sociali hanno luogo in uno schema logico in cui lo Stato esercita il proprio dominio dentro il suo spazio formale. Esso forma i confini politici di una nazione che moltiplica gli spazi delle relazioni culturali, politiche ed economiche, producendo le singole società. Questa struttura concettuale guarda all'esterno solo nei termini dei confini rigidi da rispettare in cui l'azione sociale è pensata come dispiegamento di identità collettive (classi sociali, gruppi etnici e religiosi, categorie socio-professionali). Queste identità sono state diversamente proiettate nella dimensione particolare della politica, della legge, della scienza, della famiglia, dell'economia, e così via. L'omogeneità intrinseca a questi processi diviene dunque un costrutto sociale e al contempo uno strumento di controllo politico. Oggi queste categorie interpretative vengono messe in discussione. Ne fuoriesce una sociologia della globalizzazione incoerente e sovente contraddittoria che si scontra con le barriere concettuali dello Stato-nazione, producendo però nuovi terreni investigativi che considerano la possibilità di uno spazio sociale sovra e trans-nazionale.

Questo sta aprendo prospettive di ricerca in campi tematici culturalmente vasti, dall'analisi dei processi migratori alla composizione internazionale delle classi sociali, dai nuovi paradigmi della politica internazionale al dibattito tardomoderno sulla teoria democratica. Alcuni, come Wallerstein (1988; 1997), si sono spinti addirittura oltre predicendo la nascita di un sistema-mondo nel quale l'azione sociale avrà luogo all'interno di uno schema generale rappresentato dal sistema capitalistico mondiale. Questa impostazione è stata messa in discussione da studiosi

illustri come James Rosenau (1990) che parla esplicitamente dei «due mondi della politica mondiale»: da un lato, la società-Stato; dall'altro, una moltitudine di organizzazioni transnazionali che danno corpo a un sistema di relazioni finalizzate a modificare il primo mondo. Ulrich Beck (1992), dal suo canto, parla di «società mondiale del rischio» che, contestando l'idea ancora dominante di azioni unitarie orientate al fine, pone l'attenzione sulle conseguenze collaterali e non previste di quelle azioni che l'autore identifica con i nuovi rischi globali e la percezione sociale e politica che si ha di essi.

Questo contesto intellettuale viene ulteriormente arricchito dallo sguardo di alcuni teorici della globalizzazione culturale come derivazione dall'azione globale dell'economia. Si tratta di quel processo di «mcdonaldizzazione» di cui parla George Ritzer (1983; 1996; 2000). L'autore assume la teoria weberiana della razionalizzazione occidentale come punto di partenza per descrivere le dinamiche di razionalizzazione dell'intero pianeta (Kalberg 1980). Per Ritzer, la razionalizzazione è avanzata a tal punto da rinchiudere il mondo sociale in una gabbia d'acciaio da cui è quasi impossibile uscire.

In questa prospettiva la globalizzazione rappresenta la nascita di un unico mondo concepito non come riconoscimento della varietà culturale ma altresì come un mondo di merci dove le culture locali e la pluralità cosmopolitica sono soppiantati dai nuovi simboli del consumismo universale. In questo contesto la sostanza dell'essere si confonde con la forma del design e la gente stessa diventa ciò che può comprare. L'essere nel mondo è quindi interamente espresso dalle dinamiche del consumo dove le nuove forme di discriminazione emergono tra chi può permettersi di consumare, in conformità alla nuova definizione della vita sociale, e chi non può.

Questa tesi su una crescente omogeneizzazione culturale riguarda di fatto il processo di americanizzazione della vita sociale, scontrandosi con la posizione di altri studiosi come Roland Robertson (1992; 1997) che distinguono nella globalizzazione dinamiche per certi aspetti ambivalenti e paradossali prodotte da processi dialettici più complessi. Ogni discorso sulla globalizzazione ne deve includere un altro sulla localizzazione. La globalizzazione non è quindi solo una delocalizzazione unilineare ma anche una coincidente rilocalizzazione intesa come una nuova accentuazione del locale,

anche in termini economici, perché nessuno può produrre globalmente senza mantenere un'associazione con i diversi mercati locali. In questo senso "globale" non significa annullamento del locale ma "in più luoghi simultaneamente", cioè "translocale" (Beck 1997). Questo presunto "scontro tra località" ha persuaso Robertson ad alterare il termine stesso di globalizzazione coniando l'espressione di «glocalizzazione». Ora, prendendo in prestito l'espressione di Robertson, possiamo affermare che questo sia un movimento "glocale", perché si muove con disinvoltura dalla dimensione locale a quella globale dell'azione collettiva, con una naturale propensione alla globalità.

4. Il paradigma democratico e della solidarietà globale

Queste considerazioni sulla natura e sui tratti dei processi di globalizzazione ci consentono di introdurre quello che Thomas Olesen (2007) definisce il "paradigma della solidarietà globale" come ispirazione nuova dell'azione transnazionale dei nuovi movimenti, fondata sull'idea di una democrazia radicale che superi le distanze fisiche, sociali e culturali implicando un cambiamento della concezione tradizionale di democrazia, cioè ancorata a una dimensione nazionale e a una base liberale e rappresentativa. Secondo l'autore staremmo vivendo sull'orlo di una congiuntura storica nella quale la relazione tra globalizzazione, democrazia e movimenti si ridisegna attorno e per mezzo dell'azione solidale degli attivisti globali che in questo senso diventano protagonisti di un conflitto storico *dentro* la democrazia.

Olesen considera il nuovo paradigma della solidarietà globale come un approdo dell'attuale fase storica e di sviluppo della prospettiva democratica e quindi intimamente legato alla dimensione della modernità. Non è un caso che nel suo stadio iniziale il progetto democratico si articolasse nelle forme di un sostanziale elitismo nell'ambito di sistemi politici ancora chiusi e di una classe politica di tipo cetuale. Una volta aperti gli spazi della cittadinanza politica e sociale, accanto a un'espansione delle condizioni democratiche, assistiamo anche alla nascita e allo sviluppo dei movimenti sociali così come li abbiamo conosciuti nella variante storica del movimento operaio e dei movimenti giovanili e libertari sorti nella seconda metà del XX secolo. In questo senso, modernità, democrazia e movimenti si configurano come fenomeni distinti ma fortemente connessi in un unico

processo di sviluppo storico-sociale che gli analisti hanno da tempo definito con il concetto di “modernizzazione” (Tilly 2003).

Lo sviluppo delle condizioni democratiche tra il XIX e il XX secolo è dunque il frutto di un proficuo e sovente conflittuale interscambio tra movimenti sociali popolari, partiti politici più o meno di massa ed élites politico-economiche, attraversando tre fasi storiche fondamentali: la prima riguarda l’influenza crescente esercitata dal movimento operaio tra la fine del XIX secolo e la prima metà del XX; la seconda si riferisce invece alle lotte di liberazione e decolonizzazione successive alla Seconda Guerra Mondiale; mentre la terza fa riferimento al cambiamento dei valori e delle identità esercitato dai nuovi movimenti nati negli anni Sessanta e sviluppatasi ulteriormente nei due decenni successivi, in cui assistiamo a una politicizzazione delle tematiche di genere, ambientali e alla critica del concetto economico di sviluppo (Laclau, Mouffe 1985).

Il paradigma democratico e della solidarietà globale ha faticato però a sprigionarsi per effetto della logica binaria imposta dalla Guerra Fredda e poi messa in crisi dalla globalizzazione, che in questo senso rappresenta di per sé una sorta di crisi permanente d’autorità. La globalizzazione si configura quindi come concausa e al tempo stesso effetto della crisi della contrapposizione tra blocco sovietico e occidente liberale (Clark 1999), consentendo successivamente lo sviluppo di un *latent master frame* (schema interpretativo latente) di tipo democratico, cioè quella riserva passiva di idee sviluppate da attori sociali concreti per poi poter essere convertita in azioni innovative.

Conflitti per la democrazia si erano naturalmente realizzati anche in piena Guerra Fredda; basti pensare alla rivolta ungherese del '56 o al '68 praghese, oppure alle istanze democratiche espresse dai movimenti di liberazione africani. Anche in Occidente, dove le istituzioni democratiche erano consolidate, non mancarono mobilitazioni di massa proprio a partire dagli anni Sessanta che puntavano a modificare i limiti espressi dalle democrazie liberali. Ma tutti questi movimenti venivano poi inseriti nella logica distorta della contrapposizione tra comunismo e anticomunismo. La caduta del Muro di Berlino rompe questo meccanismo e consente l’espansione di una critica di massa alla democrazia in nome di maggiore democrazia o, appunto, di una democrazia radicale (Scott 1990). Come nota Olesen, se un tempo la divisione ideologica ruotava attorno alla contrapposizione tra

liberali e socialisti, ora sembra diversamente articolarsi attorno alla lotta tra democratici e antidemocratici.

Queste nuove aspirazioni democratiche in termini di mobilitazioni sociali di massa si esprimono oggi su scala mondiale attraverso la critica alle istituzioni neoliberali che rappresentano il centro del *frame* dell'ingiustizia elaborato dai nuovi movimenti. Esse sono criticate di essere prive di controlli e totalmente irresponsabili, realtà internazionali dove, se la decisione è sbagliata, non esiste alcun modo per bloccarla. In questo senso si propone la costruzione di istituzioni rinnovate perché: «abbiamo bisogno di assicurare che i cittadini globali siano democraticamente rappresentati nella formulazione, implementazione e valutazione di tutte le politiche sociali ed economiche elaborate in seno al WTO, all'IMF e alla WB» (Global Exchange 2003a). Inoltre le politiche neoliberali sono accusate di determinare forti disuguaglianze sociali incompatibili con una democrazia sostanziale. Una vera democrazia su scala globale necessita infatti di forme di controllo dei flussi di capitale e delle dinamiche del mercato che però, secondo la logica dei nuovi attivisti globali, dovrebbero essere svincolate da una procedura riformistica tradizionale facendo riferimento alla prospettiva di un cambiamento strutturale generato da un'azione critica del concetto stesso di sviluppo e di progresso fondato sull'idea di una crescita economica illimitata, ponendo quindi gli esseri umani prima del profitto (Friend of the Earth International 2001).

Particolarmente esemplificativi sono i conflitti che si attivano attorno alle tematiche ambientali e/o pacifiste che, per la loro natura globale, consentono la costruzione di relazioni transnazionali tra gruppi e individui sparsi nel mondo che in questo modo si trasforma in uno spazio sociale globale all'interno del quale è possibile sviluppare un sistema di solidarietà fondato sulla condivisione di un destino comune. Ne fuoriesce la prospettiva di un sistema democratico che abbatte la logica tradizionale che si fonda sull'asse locale/nazionale/globale, senza per questo perseguire la costituzione di uno Stato unico mondiale, quanto piuttosto spazi locali di autonomia e autogestione fortemente radicati in una dimensione comunitaria e messi in relazione attraverso i margini larghi di una solidarietà globale dal carattere mutuo: «Queste nuove forme di autorganizzazione dovrebbero emergere *da* ed essere radicate *in* comunità locali, che

in maniera sinergica praticano la solidarietà globale costruendo ponti tra diversi settori sociali, individui e organizzazioni che condividono nel mondo la lotta contro questa globalizzazione» (Peoples' Global Action 1998). Questo non vuol dire dissolvere lo Stato ma costruire interazioni che vanno oltre i limiti geografici degli Stati nazionali dentro un quadro di azioni che si realizzano dentro i confini di quello che rimane comunque il luogo principale dell'autorità politica (Tarrow 2001).

5. Conclusioni: l'internazionalizzazione parziale

Giunti a conclusione di questo breve saggio, non ci resta che riepilogare il percorso svolto. Nel cercare di focalizzare la questione quanto mai attuale della relazione che intercorre tra movimenti sociali e processi di globalizzazione, abbiamo deciso di focalizzare la nostra attenzione sull'attore che nell'ultimo decennio ha saputo interpretare al meglio questa relazione controversa. Ci riferiamo al movimento che dalla seconda metà degli anni Novanta si è opposto alle dinamiche espresse da pensiero unico neoliberale e a quegli organismi governativi internazionali che se ne sono fatti portavoce. Diversi sono stati i repertori d'azione adottati da questi nuovi attivisti globali: forum sociali, controvertici, campagne di solidarietà. Ma ciò che più di tutto li ha contraddistinti è stata una capacità inedita di costruire reti di relazione socio-politica tra individui e gruppi che operano in realtà geograficamente distanti, costruendo le basi per la formazione di un grande soggetto collettivo che dispiega la sua azione dentro la logica di una transnazionalizzazione della lotta politica.

Per comprenderne i tratti abbiamo ritenuto opportuno suddividere il fenomeno concettuale della transnazionalizzazione della politica e dell'economia nelle tre dimensioni analitiche della "globalizzazione", della "globalità" e del "globalismo", contestualizzando dentro di esse le mobilitazioni che si sono verificate nel nome di un'altra globalizzazione, per poi identificare nei processi di "diffusione", "domesticalizzazione" ed "esternalizzazione" le principali strategie di transnazionalizzazione dei movimenti. Abbiamo infine identificato nel paradigma della solidarietà globale e di una democrazia radicale la fonte d'ispirazione di questo nuovo attivismo globale inserendolo nella storia e nelle pratiche della modernità. Malgrado ciò, il compito di indagare la natura e i tratti

dell'internazionalizzazione della politica di movimento non ci sembra completamente esaurito.

Charles Tilly (2007) ci aiuta a comprendere meglio le dimensioni della globalizzazione come contesto di mutamento dei movimenti sociali distinguendo tra “connessioni *top-down*”, quando essa produce una connessione tra centri di potere, nodi finanziari, centri di coercizione politico-militari; “adattamento *bottom-up*”, quando essa agisce diversamente, per esempio attraverso le correnti migratorie o attraverso la condivisione di esperienze e nozioni da parte dei movimenti sociali; e infine la dimensione intermedia (*in-between*) della negoziazione, in risposta alle opportunità e ai rischi espressi dalla prima dimensione, impegnando le diverse reti sociali che si verificano nella dimensione *bottom-up* a impostare forme di relazione con i centri di potere, come è avvenuto il 15 febbraio 2003 attraverso l'imponente mobilitazione mondiale contro la guerra in Iraq.

Questa terza dimensione è senza dubbio facilitata dalle innovazioni tecnologiche, soprattutto nell'ambito delle telecomunicazioni, che si sono rese presto disponibili alle organizzazioni di movimento, anche se Tilly ci invita a non scendere in una sorta di determinismo tecnologico. Ogni innovazione tecnica in parte determina una trasformazione della vita sociale, per esempio potenziando la comunicazione e quindi l'interrelazione tra pratiche sociali, ma queste ultime erano comunque precedentemente esistenti. come notano anche Haythornthwaite e Wellman (2002, 32): «La maggior parte degli individui non vivono confinati in una comunità. La loro è una vita “glocalizzata”, combinando legami che percorrono distanze lunghe con altri che invece si realizzano nella propria casa, nel proprio quartiere, nei luoghi di lavoro». Questo ci aiuta in parte a dissipare l'illusione che i messaggi elettronici riusciranno a coordinare i movimenti sociali attraverso il globo, anche perché l'accesso ai nuovi mezzi di comunicazione è ancora troppo asimmetrico per assumere un carattere così rilevante.

È comunque ovvio che un'analisi su eventuali processi di internazionalizzazione dei movimenti non possa prescindere dal considerare il ruolo fondamentale assunto dai nuovi media oltre che a considerare le dinamiche della protesta distinguendo tra “contestatori”, per esempio chi si mobilita contro il vertice WTO, e “oggetti della contestazione”, per esempio il WTO stesso. Se, sulla scia delle analisi di Tilly (*ibid.*), andiamo a osservare gli

ultimi due secoli della storia dei movimenti sociali, ci rendiamo facilmente conto che sia i contestatori che gli oggetti della contestazione abbiano vissuto un processo di lenta internazionalizzazione oscillando da una dimensione locale e nazionale a una internazionale. Eppure la costruzione di una identità internazionale è un aspetto che caratterizza soprattutto i movimenti sorti e sviluppatisi tra la fine del XX secolo e i primi anni del XXI. Non appena gli oggetti della contestazione hanno infatti assunto un carattere internazionale, soprattutto grazie alla transnazionalizzazione delle grandi *corporation* economiche, hanno automaticamente offerto ai movimenti di protesta nuovi target oltre che l'occasione di coordinarsi a livello internazionale. La creazione di sistemi di autorità sovranazionali (Onu, Nato, Unione Europea, WTO, FMI, ecc.) ha poi prodotto nuovi attori che, per l'influenza che esercitano sulle dinamiche di potere, hanno presto attratto l'attenzione protestativa dei movimenti (Delibert 2000; Wood 2003).

Non è un caso che le basi organizzative delle attività dei nuovi movimenti sociali si sviluppino in corrispondenza alla proliferazione delle connessioni internazionali (Keck, Sikkink 1998). Le diverse Ong che agiscono a livello internazionale nascono infatti nelle città dove si trovano le principali organizzazioni governative dotate di un certo potere decisionale, come Brussels, Londra, Parigi, Washington, New York, Ginevra, Roma, Vienna, Tokio, Amsterdam (Glasius, Kaldor, Anheier 2002, 6). Così come anche le azioni di movimento finiscono col concentrarsi nei pressi dei maggiori centri di potere politico ed economico, di volta in volta scelti come sede dei grandi vertici internazionali. In questi casi le organizzazioni di movimento hanno dimostrato di essere perfettamente in grado di raccordarsi costruendo coalizioni politiche transnazionali (Wood 2003). Anche se commetteremmo un errore analitico se confondessimo ogni evento di protesta con un'ondata di movimento.

Una ricerca ben documentata condotta da Sidney Tarrow e Doug Imig sui processi di internazionalizzazione dei movimenti nel contesto europeo nell'arco di tempo che va dal 1984 al 1997 mostra quanto questo fenomeno sia in fondo meno esteso di quanto sembri (Imig, Tarrow 2001, 32-34). Attraverso un'analisi delle notizie dell'agenzia Reuters, gli autori hanno individuato 9.872 eventi di protesta. Tra questi solo 490, pari ad appena il 5%, si sono verificati nell'ambito di contenziosi rivolti all'Unione

Europea, e di questi 490, solo 84 sono stati coordinati a livello internazionale. I restanti 406, anche se rivolti a istituzioni internazionali, sono rimasti vincolati nei confini nazionali o territoriali. Tra gli eventi protestativi registrati negli ultimi tre anni del periodo indagato (1994-1997) la percentuale di quelli rivolti ad autorità internazionali è passata dal 5% al 30%. Una tendenza all'internazionalizzazione confermata anche da un'altra ricerca condotta nel 2002 (Trif, Imig 2003). Alla luce di questa serie storica è dunque possibile ipotizzare un processo di ulteriore internazionalizzazione sia dei contestatori che degli oggetti della contestazione nel corso del XXI secolo (Smith 2002; Bennett 2003). Ma fino a quando la maggior parte dei centri di potere si concentreranno in Europa o in Nord America questo processo sarà castrato all'origine impedendo il pieno dispiegamento transnazionale dei movimenti. Così come fino a quando la diffusione dei mezzi di comunicazione e delle tecniche di innovazione organizzativa procederanno in maniera asimmetrica, una parte importante della società civile mondiale sarà tagliata fuori dai grandi processi politici internazionali.

Bibliografia

- 50 Years Is Enough: "Fact Sheets: The Environment", on line at <http://www.50years.org/factsheets/environment.html>.
- Abers R. (2000), *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*, Boudler- London, Lynne Rienner Publishers.
- Andretta M., della Porta D., Mosca L., Reiter H. (2002), *Global, Noglobal, New Global, La protesta contro il G8 a Genova, Roma-Bari, Laterza*.
- Anheier H., Glasius M., Kaldor M. (2001), "Introducing Global Civil Society", pp. 3-22 in Anheier H., Glasius M., Kaldor M., (eds), *Global Civil Society 2001*. London, London School of Economics, Centre for Civil Society and Centre for the Study of Global Governance.
- Arrighi G. (1998), "Globalization and the Rise of East Asia: Lessons from the Past, Prospects for the Future", *International Sociology*, v.13, 1.
- Attinà F. (2003), *Il sistema politico globale*, Roma-Bari, Laterza.
- Auyero J. (2003), "The Gray Zone: The Practice and Memory of Collective Violence in Argentina", Unpublished paper

- presented to the Columbia Workshop on Contentious Politics, September.
- Beck U. (1997), *Was ist Globalisierung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt. (trad. it.), *Che cos'è la globalizzazione?*, Roma, Carocci, 1999.
- Beck U. (1999), *World Risk Society*. London, Blackwell.
- Bennett W.L. (2003), "Communicating Global Activism: Strengths and Vulnerabilities of Networked Politics", *Information, Communication & Society*, vol. 6, no. 2, pp. 143-68.
- Bennett W.L. (2005), "Social Movements beyond Borders: Understanding Two Eras of Transnational Activism", in della Porta D., S. Tarrow (eds.), *Transnational Protest & Global Activism*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 203-226.
- Bobbio L. (2002), "Le arene deliberative", paper presentato in occasione del Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Genova.
- Bush E., Simi P. (2001), "European Farmers and Their Protests", in Imig D., S. Tarrow (eds.), *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 97-121.
- Chabanet D. (2002), "Les marches européennes contre le chômage, la précarité et les exclusion", in Balme R., D. Chabanet, Wrisght V. (eds.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Science Po, pp. 461-494.
- Charnovitz S. (1997), "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance", *Michigan Journal of International Law*, 18/2.
- Clark I. (1999), *Globalization and International Relations Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Colás A. (2002), *International Civil Society*, Cambridge, Polity Press.
- de Nardis F. (2002a), "Note a margine del Forum Sociale Europeo", *il Dubbio*, 3, pp.3-10
- de Nardis F. (2002b), «Nel guado della società mondiale. Morfologia e portata», *il Dubbio*, 2.
- de Nardis F. (2003), *Cittadini Globali. Origine e identità dei nuovi movimenti*, Carocci, Roma
- de Nardis F. (2004), «The Political Change in the Practice of the Antiglobalist Movement: A Comparison between Italy and France», *il Dubbio*, 1, pp. 7-17.

- de Nardis F. (2005a), «Movement, Globalization and Supranational Institutions in the First European Social Forum», *International Review of Sociology*, 2, pp. 259-275.
- de Nardis F. (2006a), “Globalization and Supranational Institutions in the Attitudes of NoGlobal Activists: A Research on the Third European Social Forum”, *il Dubbio*, 1-3, in corso di stampa.
- de Nardis F. (2006b), “Movimento e politica nel sistema globale: una ricerca sul Terzo Forum Sociale Europeo”, *Storia, Politica, Società*, 2, in corso di stampa.
- de Nardis F. (2006c), *Introduzione alla sociologia dei movimenti*, Roma, Editori Riuniti.
- de Nardis F. (2007), “Movimenti sociali e politica transnazionale nel contesto della società globale”, in de Nardis F. (a cura di), *La società in movimento. I movimenti sociali nell'epoca del conflitto generalizzato*, Roma, Editori Riuniti.
- de Nardis F. (2007, a cura di), *La società in movimento. I movimenti sociali nell'epoca del conflitto generalizzato*, Roma, Editori Riuniti.
- Delibert R.J. (2000), “International Plug'n Play? Citizen Activism, the Internet, and Global Public Policy”, *International Studies Perspective*, 1, pp. 255-272.
- della Porta D. (2003), *I new global*, Bologna, il Mulino.
- Drescher S. (1987), *Capitalism and Antislavery: British Mobilization in Comparative Perspective*, New York, Oxford University Press.
- Elster J. (1998), “The Market and the Forum”, in J. Elster, A. Hylland (a cura di), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press: 103-132.
- Elster J., A. Hylland (1998, a cura di), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Friends of the Earth International (2001), “Annual Report 2001”, available as PDF file through <http://www.foei.org>.
- Gerhards J., Rucht D. (1992), “Mesomobilization: Organizing and Framing in Two Protest Campaigns in West Germany”, *American Journal of Sociology*, 98, 3, pp. 555-595.
- Giddens A. (1994), “Living in a Post-Traditional Society”, in Ulrich Beck, Anthony Giddens, and Scott Lash, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition, and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge, Polity Press, pp. 56-109.

- Giner S. (2000), "La mundialización: orígenes, naturaleza, alcance", *Cuadernos Aragonenes de Economía*, v.10, 1.
- Ginsberg B., M. Shefter (1990), *Politics by Other Means*, New York, Norton.
- Glasius M., Kaldor M., Anheier H. (2002, eds.), *Global Civil Society 2002*, Oxford, Oxford University Press.
- Global Exchange (2003a), "10 Ways to Democratize the World Economy", on line at <http://www.globalexchange.org/campaigns/wbimf/TenWaysToDemocratize.html>.
- Global Exchange (2003b), "Sweatshops", on line at <http://www.globalexchange.org/campaigns/sweatshops/index.html>.
- Gret M., Sintomer Y. (2002), "Essoufflement ou second souffle? L'analyse de la Politique Publiques 'à la Française'", *Revue française de science politique*, 52, 1.
- Guarnizo L.E., Portes A., Landolt P. (2003), "Assimilation and Transnationalism. Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants", *American Journal of Sociology*, 108, pp. 1211-1248.
- Harvey D. (1997), *La crisi della modernità*, Milano, Il Saggiatore.
- Haythornthwaite C., Wellman B. (2002), "The Internet in Everyday Life: An Introduction", in Haythornthwaite C., Wellman B. (eds.), *The Internet in Everyday Life*, Malden, Mass., Blackwell.
- Imig D., Tarrow S. (2001), "Mapping the Europeanization of Contention: Evidence from a Quantitative Data Analysis", Imig D., Tarrow S. (eds.), *Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield.
- Imig D., Tarrow S. (2001, eds.), *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers.
- Kalberg S. (1980), «Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for Analysis of Rationalization Processes in History», *American Journal of Sociology*, 85.
- Keck M. E., Sikkink K. (1998), *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Keohane R., J. Nye (eds., 1971), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press.

- Klein N. (2001), "Reclaiming the Commons", *New Left Review* 9 (May-June), pp. 81-89.
- Laclau E., Mouffe C. (1985), *Hegemony and Socialist Strategy*. London, Verso.
- Leonardi L. (2001), *La dimensione sociale della globalizzazione*, Roma, Carocci.
- Lichbach M.I., A.S. Zuckerman (1996, eds.) *Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McAdam D., Rucht D. (1993), "The Cross-National Diffusion of Movement Ideas", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 528, pp. 56-74.
- McAdam D., Tarrow S., Tilly Ch. (1996), "Toward an Integrated Perspective on Social Movements and Revolutions", in M.I. Lichbach, A.S. Zuckerman (eds.) *Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McCarthy J.D., M.N. Zald (eds., 1987), *Social Movements in a Organizational Society*, New Brunswick, Transaction Books.
- Mendelson S.E., J.K. Glenn (2002), *The Power and Limits of NGOs*, New York, Columbia University Press.
- Meyer D.S., Tarrow S. (1998, eds.), *The Social Movement Society*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield.
- Olesen T. (2007), "Il conflitto in democrazia. Modernità, movimenti e solidarietà globale", in de Nardis F. (a cura di), *La società in movimento. I movimenti sociali nell'epoca del conflitto generalizzato*, Roma, Editori Riuniti.
- Peoples' Global Action (1998), "Peoples' Global Action Manifesto", on-line at <http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/en/PGAInfos/manifest.htm>.
- Peterson A. (2007), "Coalizioni di conflitto e nuove sette: per meglio comprendere gli attori contemporanei di mutamento", in de Nardis F. (a cura di), *La società in movimento. I movimenti sociali nell'epoca del conflitto generalizzato*, Roma, Editori Riuniti.
- Peterson M.J. (1992), «Transnational Activity, International Society, and World Politics», *Millennium*, 21, 3.
- Pettifor A. (1998), "The Economic Bondage of Debt – and the Birth of a New Movement", *New Left Review*, 230.
- Pianta M. (2001), *Globalizzazione dal basso*, Roma, Manifestolibri.

- Ritzer G. (1983), «The McDonaldization of Society», *Journal of American Culture*, n.6.
- Ritzer G. (1996), «The McDonaldization Thesis: Is Expansion Inevitable?», *International Sociology*, vol.11, n.3.
- Ritzer G. (2000), *The McDonaldization of Society*, London, Sage (New Century Edition).
- Robertson R., Khondker H.H., (1998), “Discourses of Globalization: Preliminary Considerations”, *International Sociology*, v.13, 1.
- Robertson R. (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London, Sage.
- Robertson R. (1997), «Social Theory, Cultural Relativity and the Problem of Globality», in King A. (ed.) *Culture, Globalization and the World System*, University of Minnesota Press.
- Rootes C. (2002), “The Europeanization of Environmentalism”, in Balme R., D. Chabanet, Wrisght V. (eds.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Science Po, pp. 377-404.
- Rootes C. (2005), “A Limited Transnationalization? The British Environmental Movement”, in della Porta D., S. Tarrow (eds.), *Transnational Protest & Global Activism*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 21-43.
- Rosenau J.N. (1990), *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, New York, Harvester-Wheatsheaf.
- Scott A. (1990), *Ideology and the New Social Movements*, London, Unwin Hyman.
- Shaw M. (2000), *Theory of the Global State: Globality as an Unfinished Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sikkink K. (2005), “Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition”, in della Porta D., S. Tarrow (2005, eds.), *Transnational Protest & Global Activism*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 151-173.
- Smith J. (1995), “Transnational Political Processes and Human Rights Movement”, *Research in Social Movement, Conflict and Change*, 18.
- Smith J. (2002), “Globalizing Resistance: The Battle of Seattle and the Future of Social Movements”, in Smith J., Johnston H., (eds), *Globalization and Resistance: Transnational Dimensions of Social Movements*, Lanham, Rowman and Littlefield, pp. 207-228.

- Smith J., H. Johnston (2002, eds.), *Globalization and Resistance. Transnational Dimensions of Social Movements*, New York, Rowman&Lettfield Publishers.
- Smith J., Johnston H. (2002), "Globalization and Resistance: An Introduction", in H. Johnston, J. Smith (eds.) *Globalization and Resistance*, New York, Rowman & Littlefield, pp. 1-12.
- Sullo G. (2002, a cura di), *La democrazia possibile*, Roma, Edizioni Intramoenia-Carta.
- Tarrow S. (1998), *Power in Movement*, Cambridge University Press, Cambridge (new edition).
- Tarrow S. (2001), "Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics", *Annual Review of Political Science*, 4(1), pp. 1-20.
- Tarrow S. (2002), "From Lumping to Splitting: Specifying Globalization and Resistance" in H. Johnston, J. Smith (eds.), *Globalization and Resistance Transnational Dimensions of Social Movements*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield, pp. 229-250.
- Tarrow S., D. della Porta (2005), "Conclusion: 'Globalization', Complex Internationalism, and Transnational Contention", in della Porta D., S. Tarrow (eds.), *Transnational Protest & Global Activism*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 227-246.
- Tarrow S., D. McAdam (2005), "Scale Shift in Transnational Contention", in della Porta D., S. Tarrow (eds.), *Transnational Protest & Global Activism*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 121-147.
- Tilly C. (2003), "When Do (and Don't) Social Movements Promote Democratization", in Pedro Ibarra (ed.), *Social Movements and Democracy*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 21-45.
- Tilly Ch. (2007), "Movimenti sociali e internazionalizzazione della protesta all'alba del terzo millennio", in de Nardis F. (a cura di), *La società in movimento. I movimenti sociali nell'epoca del conflitto generalizzato*, Roma, Editori Riuniti.
- Trif M., Imig D. (2003), "Demanding to be Heard. Social Movements and the European Public Spere", Working Paper 2003-2006, Cornell University Workshop on Transnational Contention.

- Van Rooy A. (1997), "The Frontiers of Influence: NGO Lobbying at the 1974 World Food Conference, the 1992 Earth Summit and Beyond", *World Development*, 25/1.
- Wallerstein I. (1988), *One World, Many Worlds*, New York.
- Wallerstein I. (1997), «The National and the Universal: Can There Be Such a Thing as World Culture?», in King A. (ed.), *Culture, Globalization, and the Eorld System*, University of Minnesota Press.
- Walton J. (2001), "Debt, Protest and the State in Latin America", in Ecksetin S. (ed.), *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, Berkeley, University of California Press, cap.10.
- Wood L.J. (2003), "Breaking the Bank & Taking to the Streets – How Protesters Target Neoliberalism?", *Journal of World System Research*.

X. PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA

Serena Gentili

L'idea di democrazia è oggi al centro di interrogativi e riflessioni, che vengono posti in essere da più parti. Non è soltanto un problema che nasce nei paesi periferici o di recente democratizzazione, in cui si rivendicano sviluppo e garanzie sociali, ma è questione controversa anche in quegli stati dalla consolidata tradizione democratica, che affrontano la coeva crisi dei sistemi di welfare e del rapporto tra cittadini e istituzioni.

Dal costituzionalismo moderno ai giorni nostri, la *summa divisio* è consistita nella contrapposizione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. L'introduzione dello strumento della rappresentanza è stata considerata come un trionfo della modernità, giacché con la sua affermazione l'uomo ha visto realizzarsi il passaggio dal proprio ruolo di semplice individuo a quello di cittadino, ovvero da una posizione passiva e marginale nell'organizzazione socio-politica al "momento in cui" – finalmente – "i nuovi movimenti di opposizione possono legalmente e direttamente eleggere propri rappresentanti nelle assemblee parlamentari"⁴⁸⁸.

488 S.ROKKAN. *Cittadini, elezioni, Partiti*. Ed. Il Mulino.1982, pagg.23

Tocqueville, nei suoi scritti sulla democrazia americana⁴⁸⁹, sosteneva, che una volta compiuto il primo passo verso la riduzione di requisiti per il voto diviene poi impossibile fermare il processo necessariamente orientato al raggiungimento del suffragio universale. Il passaggio, da un'assenza di partecipazione reale della popolazione all'implementazione di un sistema democratico fondato proprio sul suffragio universale e sulla nuova figura del cittadino, ha rappresentato un momento determinante nella storia della società umana. È il momento in cui il popolo si è finalmente riappropriato della sovranità – almeno dal punto di vista formale - ed ha acquisito gli strumenti per il suo esercizio. Tuttavia - dinanzi ai nuovi scenari che si vanno oggi profilando – la disponibilità meramente formale del potere sovrano non è più sufficiente ed appare necessario ricercare nuovi strumenti o rispolverare diversamente gli antichi, affinché l'esercizio di tale potere diventi effettivo.

Nell'Atene classica il governo del popolo trovava la sua sede naturale nell'agorà, nell'adunanza popolare, nella discussione pubblica. L'esperienze politiche successive, viceversa, hanno proceduto secondo vie diverse – di prevalenza oligarcomonarchiche – e, solo nei tempi moderni, la portata innovativa dell'ideale democratico è stata riscoperta e rivalutata, acquisendo in tal modo diversa valenza, alla luce di considerazioni che lo ponevano in stretta relazione con i principi, affermatasi con la rivoluzione inglese di Cromwell e la rivoluzione francese del

489 A.de TOCQUEVILLE. *La democrazia in America*, 1835, versione in italiano, Ed. Cappelli, Bologna, 1981.

1789, di libertà ed uguaglianza⁴⁹⁰. Valori certamente frutto di rivendicazioni borghesi, ma che hanno altresì contribuito a fondare quel sostrato culturale, sociale, politico che ha permesso successivamente al resto della popolazione di prendere coscienza - seppur con fatica e seppur ancor oggi non del tutto - dei propri diritti.

La democrazia moderna si è affermata identificandosi con il concetto di democrazia rappresentativa, arricchita in molti casi di strumenti ritenuti, a ragione o a torto, di democrazia diretta, come il referendum o l'iniziativa legislativa popolare. Soltanto voci solitarie si sono levate a sostegno della costruzione di un sistema davvero democratico. Rousseau, tra i primi, affermava con decisione che uno stato fondato sulla sovranità popolare richiedesse necessariamente "l'adunanza del popolo". Eppure tuttavia, nonostante la modernità delle tesi, tali voci sono rimaste per lo più inascoltate e la maggioranza degli stati contemporanei si identifica con sistemi di democrazia indiretta, ossia con sistemi in cui la *res publica* è gestita da individui precedentemente eletti come propri rappresentanti tra i candidati scelti tra le file dei Partiti.

Proprio i partiti, a lungo sono stati considerati come delle organizzazioni politiche capaci di costituire la "cinghia di trasmissione della volontà popolare nella volontà dello Stato"⁴⁹¹ ed è stato loro affidato il compito di mantenere vivo il legame tra

490 Martelli definisce la democrazia come un "sistema di governo ispirato ad un ideale normativo di libertà e uguale trattamento dei membri di una società politica, ottenuti attraverso la partecipazione dei governati al governo." Cfr. P.MARTELLI. *Elezioni e democrazia rappresentativa. Un'introduzione teorica*. Ed. Laterza, 1999, pag.3 e ss

491 Zampetti li definisce "cinghia di trasmissione della volontà popolare nella volontà dello stato" in P.L.ZAMPETTI. *Partecipazione e democrazia completa. La nuova vera via*. Ed. Rubbettino, Genova, 2002, pag.33 e ss.

la politica e la cittadinanza. Kelsen, in un volume ⁴⁹² specifico sul tema, fa propria una visione quasi salvifica dei partiti. Distinguendo, infatti, tra coloro che sono titolari dei diritti politici - normativamente definiti - e coloro che effettivamente li esercitano, un unico elemento è in grado di determinare – a dire del filosofo - il collegamento tra tali diverse entità. Tale elemento è appunto il partito politico, luogo d'elezione ove convergono gli individui che condividono le medesime opinioni e che agiscono in modo da “garantirne un effettivo influsso sulla gestione degli affari pubblici” ⁴⁹³. Sebbene non sia questa la sede, per una valutazione esaustiva della questione, non è possibile astenersi dal constatare che, nella realtà odierna, i partiti non adempiono – tanto proficuamente come in passato - a tale compito e non riescono più a garantire un legame soddisfacente tra elettori ed eletti⁴⁹⁴.

Agli albori del XXI secolo il problema della partecipazione popolare irrompe, dunque, sulla scena con rinnovata veemenza, a causa del sempre più profondo divario che si è venuto costituendo tra dimensione legale e dimensione reale. Il deficit democratico, innato nel sistema rappresentativo, riemerge e impone l'obbligo di ricercare nuovi strumenti con i quali riportare alla luce il legame trascurato. Ma cosa significa partecipazione politica? Taluni⁴⁹⁵ l'hanno definita come un'insieme di “attività legali di privati cittadini che siano più o meno direttamente finalizzate ad

492 H.KELSEN. *La democrazia*. Il Mulino, Bologna, 1984

493 KELSEN, *ibidem*...pagg55 e ss.

494 “Nei partiti contano gli iscritti, non gli elettori. E la cosa più grave è che non è possibile controllare la democraticità interna ai partiti. Ciò costituisce una grave limitazione alla stessa democraticità esterna ai partiti che riguarda l'intero corpo elettorale” in P.L.ZAMPETTI. *Partecipazione e...*, pag.33 e ss

495 S.VERBE,N.H. NIE, J.KIM. *Partecipazione e uguaglianza politica*. Ed. Il Mulino, Bologna, 1987, pagg.99 e ss.

influenzare la selezione del personale di governo e/o le sue azioni”, ma è una definizione molto schematica ed – è augurabile - in fase di superamento. Il divario, sempre crescente tra la popolazione e la gestione della cosa pubblica, non riguarda soltanto la presenza o l’assenza di una consolidata tradizione elettorale. Riguarda lo stesso concetto di partecipazione. Partecipare alla vita politica di una comunità non può più voler dire soltanto eleggere dei rappresentanti o influenzarne le scelte attraverso manifestazioni di consenso o dissenso, ma deve voler dire altresì contribuire effettivamente alla decisione, co-decidere. Il concetto stesso di elezione per sua natura frustra le aspirazioni dei più alla partecipazione politica e palesa l’incapacità dei sistemi politici contemporanei a produrre decisioni che esprimano adeguatamente il volere comune di collettività sempre più eterogenee. Si tende ad associare, senza porre ulteriori questioni, che quanto emerge dal voto popolare esprima efficacemente la volontà del popolo. Tuttavia, è evidente - e con l’introduzione di procedure di voto complesse e farraginose lo è ancor di più - che tale identificazione non sempre si realizza nella sostanza.

In realtà, da molteplici parti e sempre più diffusamente, si ammette che le elezioni costituiscono mezzo necessario ma non sufficiente per la realizzazione del fine democratico. Oramai perduta la fiducia di studiosi come Kelsen o Esposito⁴⁹⁶, solo per citarne alcuni, nei partiti politici, i quali mostrano non essere più mezzo in grado di garantire l’esercizio della sovranità da parte del popolo, si deve constatare che la democrazia rappresentativa pura e semplice non sintetizza le istanze sociali del nostro tempo. Non si può più soltanto influenzare, ma è necessario riappropriarsi del potere di decidere.

496 Cfr. il saggio di C. ESPOSITO “Saggio sui partiti” pubblicato in *“Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi”*. Ed. Giuffrè, 1952.

La *partecipazione democratica*, *rectius* la *democrazia partecipativa*, comporta il superamento del modello di democrazia formale odierna e la sua necessaria integrazione con strumenti che permettano alla cittadinanza di partecipare attivamente alla gestione della cosa pubblica. È necessario in tal caso un ulteriore passo in avanti. Il contemporaneo processo di globalizzazione, il quale coinvolge i settori più disparati - da quello economico a quello culturale o politico, a quello sociale -, ha provocato in tutto il mondo l'intensificazione della marginalizzazione e dell'esclusione sociale di vaste fasce della popolazione. Ciò nonostante, proprio tale fenomeno "globalizzante" non deve essere additato soltanto come un Golia da combattere. Gli aspetti positivi vanno ricercati e sviluppati per garantire una crescente diffusione delle opportunità e la possibilità di accesso reale e di esercizio dei diritti di cittadinanza. Ancora oggi, come nelle rivoluzioni di allora, si rivendicano *libertè* e *egualitè*, ma gli strumenti con i quali questi concetti sono stati propugnati e difesi in passato risultano inadeguati al raggiungimento degli scopi odierni prefissi⁴⁹⁷. Non c'è libertà per nessun popolo che non sia fondata sulla garanzia dei diritti per ciascun cittadino. I diritti umani fondamentali, infatti, vanno garantiti sia a livello locale che globale. La vitalità della partecipazione è uno dei modi di misurare la qualità dei diritti e l'efficacia dell'amministrazione in un paese. Per questa ragione, è essenziale rivendicare modelli partecipativi alternativi attraverso comunità, attività di partecipazione, forme di solidarietà e affermazione di nuovi diritti. Si potrebbe dunque sostenere che va quotidianamente consolidandosi una forma di globalizzazione alternativa, in cui l'intensificarsi e il rafforzarsi dei rapporti di ogni genere tra le diverse regioni del globo comporta non soltanto il rischio di una drastica riduzione di tutela nei confronti dei cittadini dei paesi più deboli ed esposti a forme di dominio imperialistico di natura prevalentemente economica (ma non solo); comporta altresì il rafforzamento di movimenti, enti, organizzazioni, i quali entrando in contatto tra loro a livello mondiale, acquisiscono maggior forza politica e maggiore risonanza mediatica a favore delle rivendicazioni di quel diritto - troppo spesso ignorato -

497 ZAMPETTI. *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*. Genova, 1995, p.

21 ss.

dell'inclusione sociale, contrapponendosi al diffondersi della marginalizzazione sociale.

Tale diritto è strettamente legato al principio della giustizia sociale, il quale deve necessariamente ergersi a guida dell'attività statale, tesa alla realizzazione di uno sviluppo sociale ed economico nell'assoluto rispetto della dignità umana. Democrazia, che per dimostrarsi effettivamente *democratica*, deve tendere a garantire un'uguaglianza sostanziale per tutti, pur partendo ciascuno da condizioni di vita diverse. Il diritto dei cittadini a veder non più garantiti per loro stessi le medesime possibilità e i medesimi strumenti, ma la garanzia di assistere alla concretizzazione di eguali obiettivi.

Per tale ragione, l'esercizio del potere democratico non può esaurirsi nel momento elettorale, ma deve mantenere successivamente i contatti tra elettori ed eletti e stabilire canali di contatto tra società e istituzioni. C'è una dimensione sempre crescente dell'associazionismo, con finalità di promozione sociale, culturale, ecologica, di forme di economia popolare e di solidarietà, una vera e propria nuova dimensione di istituzionalità sociale. I diversi soggetti partecipando attivamente, tutelano i vecchi diritti e rivendicano nuove garanzie, anche attraverso la fornitura di servizi alla popolazione, non relegando più soltanto alla sfera pubblica per eccellenza – ovvero la pubblica amministrazione - il compito di salvaguardare diritti e garanzie sociali, ma permettendo al contrario alla collettività tutta di interagire.

In tal senso, numerose sono state le esperienze realizzate con successo, sebbene siano disconosciute ai più. In Colombia, i *cocaleros*, poveri contadini che vivono della produzione delle piante di coca e di papavero e che costituiscono la maggioranza della popolazione, rivendicavano il diritto di partecipare alla definizione di una politica concordata di sradicamento della coca, in cui anche le loro ragioni potessero essere valutate. In India, si è avuto un movimento di liberazione, ispirato alla filosofia e prassi gandhiana, che comportava anche un vasto progetto di inclusione delle masse, progetto che è stato assimilato all'interno della

Costituzione, la quale è oggi sia un documento di organizzazione politica, sia un programma “d’ispirazione” per la futura trasformazione sociale e politica dell’India indipendente. In Mozambico, diversamente, l’istituzionalizzazione di una democrazia liberale è nata sulle macerie di un’esperienza rivoluzionaria informata agli ideali di partecipazione.

Il modello più noto, però, resta senza dubbio quello della città di Porto Alegre, nel sud del Brasile, ove alcuni movimenti comunitari hanno ritenuto fosse giunto il momento di rivendicare il diritto di partecipare alla fase sia propositiva che decisionale della gestione delle comunità locali. Va premesso che il Brasile è un paese di recente uscito dalla dittatura, ancora fortemente schiavo di un endemico sistema clientelare e con la distribuzione di ricchezza tra le più inique della terra. Nei recenti secoli di storia nazionale, si è consolidato un profondo divario, all’interno della società, tra una ristretta componente ricca e benestante - e soprattutto proprietaria - e la fetta di maggioranza della popolazione, che vive ancora ben al di sotto della soglia di povertà, in condizione di grave indigenza, mancando quasi del tutto una classe media.

Orbene, la città di Porto Alegre è una città di grande tradizione democratica, con una società civile solida e ben organizzata. Nel 1988, durante la campagna elettorale per la carica di sindaco della città, il Partito dei Lavoratori (Partido dos Trabalhadores) ha sostenuto la creazione dei “Consigli Popolari”, forma di partecipazione effettiva della comunità, che in parte ispirati alla Comune di Parigi e ai Soviet⁴⁹⁸, loro antecedenti storici, miravano

498 “la proposta traeva fondamento più in principi generali, originari della comune di Parigi e dei Soviet, di che in esperienze più propriamente ricavate dall’esperienza locale” in T.GENRO. O Orçamento Participativo e a Democracia, in

a garantire ad ogni cittadino un proprio intervento nella creazione di politiche pubbliche e nelle restanti questioni di interesse comunitario.

La vittoria del Fronte Popolare⁴⁹⁹ nel 1989 ha permesso l'introduzione di una nuova forma di amministrazione comunale, nota come "amministrazione popolare"⁵⁰⁰, di cui l'espressione più innovativa è stato effettivamente il bilancio partecipativo. Promosso dalla giunta municipale della città brasiliana, il bilancio partecipativo è uno strumento di amministrazione pubblica che prevede la partecipazione diretta della popolazione in diverse fasi della preparazione e dell'attuazione del bilancio stesso, con particolare riguardo alla definizione delle priorità relative alla distribuzione delle risorse destinate agli investimenti⁵⁰¹. La partecipazione si realizza innanzitutto su base territoriale: la città è divisa in circoscrizioni e nel corso di riunioni pubbliche la popolazione di ciascuna circoscrizione è invitata a precisare i suoi bisogni e a stabilire delle priorità in vari campi o settori (ambiente, educazione, salute...). A questo si aggiunge una partecipazione complementare organizzata su base tematica attraverso il coinvolgimento di categorie professionali o lavorative (sindacati, imprenditori, studenti..), ciò permettendo di avere una visione più completa della città, attraverso il coinvolgimento dei cosiddetti settori produttivi. I rappresentanti del Comune sono presenti ad ogni riunione, circoscrizionale e tematica, ed hanno il compito specifico di fornire le informazioni tecniche, legali, finanziarie e per fare delle proposte, sempre, però, senza intervenire direttamente nella formazione delle decisioni, frutto esclusivo della volontà collettiva dei partecipanti alle riunioni. Alla fine ogni gruppo territoriale o tematico presenta le sue priorità all'Ufficio di pianificazione, che stila un progetto di bilancio, che tenga conto delle priorità indicate dai gruppi. Il Bilancio viene alla fine approvato dal Consiglio comunale.

GENRO E SOUZA. *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. Ed. Fundação Persu Abramo, Sao Paulo, 1997 pag.23.

499 Il Fronte Popolare era espressione di un'alleanza di partiti di sinistra, composta dal Partito dei Lavoratori e del Partito Comunista Brasiliano.

500 B. de SOUSA SANTOS. *Democratizzare la democrazia: i percorsi della democrazia partecipativa*. Ed. Città Aperta, 2003, pagg. 363 e ss.

501 B.de SOUSA SANTOS. *Democratizzare...* pag.367

A questo momento iniziale, poi, se ne aggiungono altri, che possiamo definire di controllo, in cui, attraverso apposite riunioni, la cittadinanza valuta la realizzazione dei lavori e dei servizi decisi nel bilancio partecipativo dell'anno precedente. Di solito le amministrazioni comunali, visti anche i vincoli di bilancio cui sono tenuti per legge, riconoscono alle proposte avanzate dai gruppi di cittadini la possibilità di incidere su una certa percentuale del Bilancio comunale.

Gli esempi sopra citati, con particolare attenzione a quello della città brasiliana, mostrano indubbiamente i possibili riscontri positivi che si possono ottenere da un'eventuale estensione di tale modello ad altre comunità. Ampliare lo spazio politico reale, come ivi avviene, comporta un'uguale partecipazione di ogni singolo cittadino alla gestione della cosa pubblica, senza eccepire la presenza di *status* speciali o di forze prevalenti, e allo stesso tempo garantisce una coesistenza effettiva tra il modello fondato sull'istituto della rappresentanza, da cui nella realtà odierna non si può prescindere, e la garanzia di una vera forma di governo democratica.

A ben vedere, nel caso di Porto Alegre si è partiti dal 10% del bilancio comunale, fino ad arrivare, lentamente, al 25%. Nei suoi quasi venti anni di esperienza il Bilancio Partecipativo è stato oggetto di numerosi studi, da parte di università, organizzazioni non governative, organismi ufficiali e governi ed ha costituito il riferimento per molte altre città brasiliane e europee che hanno deciso di imbarcarsi in questa nuova sfida politica. Ciò è avvenuto, giacché si è finalmente avuto ragione della profonda portata innovativa e dei benefici che l'allocatione di risorse per investimenti, in base a una combinazione di criteri generali e tecnici rendendo compatibili le decisioni e le regole stabilite dai

partecipanti con le esigenze tecniche e di legge nel rispetto dei limiti finanziari, può comportare nella società del futuro.

In questo contesto la democrazia partecipativa esprime la sua capacità di ravvicinare la vita delle istituzioni alle esigenze dei cittadini, ma anche di migliorare l'efficacia della funzione pubblica, la capacità di percezione e risposta della pubblica amministrazione. La democrazia partecipativa è quindi una risorsa per lo sviluppo locale e per la coesione sociale, una risorsa per la vita e l'identità delle comunità. In fondo, l'esperienza di Porto Alegre costituisce un'iniziativa urbana orientata alla redistribuzione delle risorse della città a favore dei gruppi sociali più vulnerabili.

Dinanzi ad un confronto, ormai non oltre rinviabile, e a fronte di una crisi sia di legittimazione che di efficacia delle istituzioni rappresentative, è evidente che la democrazia contemporanea ha davanti a sé due possibili percorsi evolutivi. Da un lato quello che può essere indicato come il modello americano, in cui il potere politico tende ad essere sempre più concentrato in poche "vischiose" mani, in cui si consolidano le vecchie e nascono nuove formazioni clientelari, in cui l'incidenza delle campagne elettorali è direttamente proporzionale alla cospicuità dei finanziamenti dei privati e in cui la tutela delle libertà non sempre concorda con la garanzia dei diritti. Dall'altro, risaltano le nuove esperienze democratiche, che si vanno via via affermando in paesi come il Brasile, l'India, il Mozambico, ma di cui alcuni esempi si sono avuti anche in Italia e in Portogallo⁵⁰². Esperienze fondate su solidarietà, giustizia sociale, cittadinanza attiva.

⁵⁰² II Portogallo e la stessa Italia hanno dato vita a modelli alternativi di democrazia.

Nella città di Serra Arriscado si affermava il diritto alla casa, mentre in Italia, il Bilancio partecipativo ha visto una decisa diffusione, soprattutto nei comuni dell'Italia centrale, a partire dalla fine degli anni '90. In molte realtà locali, però, il Bilancio partecipativo è stato spesso anticipato o sostituito dal Bilancio sociale, che pur favorendo il contributo dei cittadini, ne ha limitato la concreta incisività.

È una scelta di campo che non può essere ridotta a mero anelito utopico, poiché esprime ideali e principi presenti in gran parte delle costituzioni contemporanee e che costituiscono le fondamenta irrinunciabili per la costruzione di un mondo di eguali. Una maggiore “estensione” della partecipazione democratica, in effetti, è un fenomeno da sempre guardato con sospetto sia dai politici sia dalla maggioranza degli studiosi dei fenomeni sociali. È ipotizzabile che ciò derivi da un diffuso scetticismo da parte di chi, in una anacronistica lemmbranza ottocentesca, sottovalutando la coscienza e la capacità organizzativa del popolo, ritenga che questo non sia in grado di gestire la *res publica* e che accrescendo il volume di possibilità partecipative del singolo cittadino si rischi una sorta di selvaggia dispersione di poteri. I modelli di democrazia partecipativa sin ora esposti, viceversa, non si pongono come alternativi ai sistemi attuali, ma semmai come una loro evoluzione o, se si vuole, una loro correzione. Proporre la democrazia partecipativa vuol dire dunque riconoscere la forma rappresentativa come modello da cui partire, ma allo stesso tempo sfruttare le possibilità redistributive della democrazia stessa. Nelle esperienze che fino ad oggi si sono succedute si è avuto modo di riscontrare che l’introduzione della democrazia partecipativa e del decentramento amministrativo ha comportato una maggiore efficacia, efficienza e trasparenza dell’amministrazione, anche attraverso una maggiore diffusione dei poteri sul territorio, procedure di partecipazione, monitoraggio e controllo. La partecipazione popolare è un elemento irrinunciabile in qualsivoglia sistema che pretenda definirsi democratico, al pari di altri valori universalmente riconosciuti quali l’eguaglianza e la libertà. Ed è questo quel che nelle odierne democrazie non avviene, a causa di storture interne al sistema. Ed è questo deficit di democraticità che deve essere corretto. In sintesi, la riattualizzazione dell’ideale democratico porta a ripensare la partecipazione popolare da differenti prospettive. Ampliare i diritti civili, autogestire beni e capitali, riunirsi in assemblea, creare spazi pubblici d’intervento e redistribuire le risorse economiche locali, secondo criteri definiti direttamente dalla cittadinanza, significa restituire all’uomo la propria

indipendenza e il potere di autodeterminazione e al cittadino la facoltà di stabilire personalmente cosa sia meglio per sé e per la comunità di cui è parte integrante. Il cittadino non è più spettatore, ma attore-protagonista del palcoscenico sociale e politico, infine titolare – sia come singolo, sia come parte delle organizzazioni comunitarie – di poteri di controllo, progettazione e proposta.

XI. PREVENZIONE DEI CONFLITTI ARMATI

Andrea Crescenzi

SOMMARIO. 1. Introduzione. 2. Definizione di prevenzione dei conflitti. 3. Carta delle Nazioni Unite e mezzi di risoluzione pacifica delle controversie. 4. Le Nazioni Unite e la prevenzione dei conflitti armati. 5. Le organizzazioni non governative e la prevenzione dei conflitti armati. 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il tema della prevenzione dei conflitti armati è stato oggetto negli ultimi anni di approfondite discussioni all'interno dei vari organismi internazionali. La consapevolezza da parte della comunità internazionale di trovarsi di fronte ad un importantissima sfida è determinata dall'esperienze vissute dalla fine della guerra fredda ad oggi. Anni in cui, la speranza di veder diventare desueto lo strumento della guerra a favore della pace, ha lasciato il posto a conflitti cruenti avutisi in Africa, in Asia e nello stesso continente europeo.

Conflitti che per la loro natura appaiono diversi rispetto a quelli precedenti, non caratterizzati, almeno nella maggior parte, dalla contrapposizione tra Stati ma interni agli stessi, causati da motivi fondamentalmente etnici. Gli eventi in Kosovo, la guerra bosniaca e il genocidio in Ruanda hanno portato la Comunità internazionale ad interrogarsi sulle possibilità di impedire che tali manifestazioni violente possano verificarsi. Di fronte a tali situazioni è intervenuta a livello umanitario e inviando contingenti militari per impedire che una situazione di crisi subisse un' *escalation*. Qualora invece il conflitto era già in atto le missioni avevano il compito di ristabilire la pace.

Si è quindi diffusa l'idea che non solo sia possibile ma anzi doveroso per la comunità internazionale porsi un nuovo obiettivo: quello della prevenzione dei conflitti. Il tradizionale detto: "meglio prevenire che reprimere" risulta essere quanto mai efficace soprattutto perché il termine reprime di fatto sottintende che la tensione è già degenerata in conflitto, con tutto quello che ne consegue; inoltre perché i metodi che prevedono l'uso della

forza per ripristinare la pace comportano spesso a carico delle popolazioni civili ulteriori sofferenze. Si intuisce, quindi, il perché degli sforzi della diplomazia multilaterale verso l'attivazione di metodi e strumenti che permettano la prevenzione dei conflitti.

La domanda che ci si pone è: come prevenire? In realtà le discussioni svoltesi in seno alla comunità internazionale hanno teso di fatto, non alla creazione di nuovi strumenti specifici alla materia, quanto ad utilizzare gli organismi già esistenti, tenendo ben presente l'obiettivo della prevenzione, e cercando di eliminare le cause che sono alla base dei conflitti stessi. In sostanza si tratta di attuare politiche di aiuto allo sviluppo che abbiano come finalità l'attuazione di misure nel campo economico, il mantenimento della pace, la promozione del buon governo, il rispetto dei diritti umani fondamentali, il rispetto delle leggi, e la creazione di eque condizioni di vita senza nessun tipo di discriminazioni.

La convinzione dell'importanza di procedere verso la prevenzione di conflitti armati è stata messa nuovamente in rilievo in occasione della sessantesima riunione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dal Segretario generale Kofi Annan che ha sottolineato come "the world leaders renewed their commitment to promote a culture of prevention of armed conflict as a means of effectively addressing the interconnected security and development challenges of our time".⁵⁰³

2. Definizione di "prevenzione dei conflitti"

Il tema della prevenzione dei conflitti si è sviluppato agli inizi degli anni Novanta e con esso si suole indicare l'insieme delle strategie e delle misure che tendono ad impedire che delle controversie politiche all'interno di Stati o tra Stati possano sfociare in un conflitto. Si tende di fatto a rafforzare i meccanismi di risoluzione pacifica delle controversie, in base a quanto disposto dalla Carta delle Nazioni Unite, e a cercare di risolvere i

⁵⁰³ United Nations, Regional Organizations must do more to tap into civil society's advantages in conflict prevention, Secretary General tells Security Council, SG/SM/10114. Si veda sito delle Nazioni Unite, www.un.org.

problemi di natura politica, economica e sociale che sono alla base degli stessi conflitti.

Si suole distinguere due ambiti di intervento: la prevenzione operativa e la prevenzione strutturale. La prima riguarda la crisi potenziale nella sua immediatezza, ha un impatto relativamente breve come breve è anche la durata; la seconda invece si rivolge verso quelle cause, economiche, politiche e sociali, che sono alla base del conflitto, e si concretizza sia con la creazione di strategie di sviluppo socio-economico, sia con la creazione di strutture di integrazione politica a media e a lungo termine. In quest'ultima categoria rientrano le iniziative riguardanti il disarmo, la non proliferazione delle armi di distruzione di massa, gli sforzi che tendono a delegittimare in qualche modo la violenza come mezzo di risoluzione delle controversie, la diffusione a livello internazionale di una cultura della pace, l'attuazione di forme di cooperazione per lo sfruttamento delle risorse, il provvedere adeguate possibilità di sviluppo per i gruppi sociali più svantaggiati, e la diffusione di una cultura che garantisca il rispetto dei diritti umani e dello Stato del diritto.

I conflitti armati comportano inevitabilmente costi enormi, basti pensare alla separazione di famiglie, alla diffusione di malattie, alla distruzione dell'ambiente relativo alle operazioni di guerra, alla distruzione di abitazioni ed infrastrutture, al rallentamento o al blocco dello sviluppo in atto, per non parlare naturalmente delle perdite di vite umane. Inutile dire che lo scoppio di una guerra rappresenta una sconfitta del diritto internazionale e il fallimento di tutte quelle regole che riguardano la convivenza pacifica di cui si è dotata la comunità internazionale.

Le esperienze passate mostrano come l'Organizzazione delle Nazioni Unite abbia sostanzialmente attuato azioni post-belliche come: le azioni di *peace-making*, volte a cercare una soluzione pacifica della controversia in atto, le azioni di *peace-enforcement*, cioè dispiegamento di forze armate per l'applicazione di una tregua, le azioni di *peace-keeping*, attraverso l'invio di missioni, militari o civili, che mirano al mantenimento della pace, e infine con le azioni di *peace-building*, che tendono alla ricostruzione.

Con la fine della guerra fredda e con l'instaurarsi di condizioni migliori nelle relazioni tra gli Stati, si è presa in

considerazione l'azione che potenzialmente può svolgere la cosiddetta *diplomazia preventiva*.

Nell'Agenda per la pace del 1992, rapporto dell'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Boutros Ghali, si considerava la diplomazia preventiva come quell'azione finalizzata a prevenire la nascita di controversie tra le parti o, nel caso di crisi in atto, il loro aggravarsi e la loro possibile *escalation* in conflitti violenti.⁵⁰⁴

Le azioni rivolte alla prevenzione dei conflitti armati possono sostanzialmente essere raggruppate in tre gruppi: *confidence building*, *early warning* e *early action*.

La prima rappresenta il senso stesso della diplomazia preventiva, cioè quello di riuscire ad instaurare un clima di reciproca fiducia tra le parti con l'obiettivo di evitare che si producano situazioni di tensioni sia all'interno degli Stati che tra gli Stati stessi.

La fase della *early warning* invece consiste nella segnalazione immediata della situazione suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale ed ha lo scopo di mettere in allarme l'intera comunità internazionale. Questa fase consta di due momenti distinti: la raccolta di informazioni sulla situazione che mostra potenzialità conflittuali e la sintesi delle stesse.

La terza ed ultima misura invece è l'azione diretta sul campo cioè la *early action* che rappresenta la prevenzione in senso stretto, e che per ottenere buoni risultati deve essere tempestiva.

3. Carta delle Nazioni Unite e mezzi di risoluzione pacifica delle controversie

La prevenzione dei conflitti rappresenta sicuramente uno strumento essenziale ai fini del raggiungimento dello scopo principale che l'Organizzazione delle Nazioni Unite si è data: "il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale".

Il raggiungimento di tale obiettivo non avviene solamente reprimendo gli atti di aggressione o le violazioni della pace, ma

⁵⁰⁴ *An Agenda For Peace. Preventive diplomacy, peace making and peace keeping*, UN Doc. A/47/277 – S/24111, del 17 giugno 1992; si veda sito delle Nazioni Unite.

anche prevenendo il loro sorgere. Si pensi al dettato dell'art. 1 p. 1 della Carta delle Nazioni Unite, in cui si sottolinea che, allo scopo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'Organizzazione dovrà adottare tutte le misure che riterrà più opportune per prevenire e rimuovere le minacce alla pace. Dalla lettura della Carta emerge una distinzione tra prevenzione per mantenere la pace e misure volte a ripristinare la pace già violata.

Va sottolineato che la prevenzione dei conflitti, rispetto alle misure tendenti a porre fine ad un conflitto già in essere, è meno costosa e determina delle conseguenze sia nel campo politico che economico meno gravi e dolorose.

All'interno della Carta delle Nazioni Unite si possono ritrovare riferimenti all'idea di prevenzione dei conflitti sia in vari articoli, anche se tale concetto non viene testualmente menzionato,⁵⁰⁵ sia nei poteri che la stessa Carta attribuisce al Consiglio di sicurezza, all'Assemblea generale e al Segretario generale in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

La prevenzione si concretizza nella possibilità di risolvere le controversie attraverso l'utilizzo di mezzi pacifici⁵⁰⁶ o, quando si è in presenza di una minaccia concreta alla pace attraverso l'azione della stessa Organizzazione.⁵⁰⁷

In realtà l'art. 2 p. 4 della Carta vieta oltre che l'uso della forza, anche la stessa minaccia dell'uso della forza. E' evidente che la minaccia può essere considerata come uno degli elementi che possono portare all'adozione di misure preventive prima che si intervenga attraverso azioni militari.

⁵⁰⁵ Il fatto che la Carta delle Nazioni Unite non faccia una specifica menzione dell'obiettivo della prevenzione dei conflitti armati non preclude la possibilità di ritrovare tale concetto; esemplificativi a questo proposito possono essere la citazione di alcuni articoli come: art. 11 p. 1, in cui ci si riferisce a situazioni che siano suscettibili di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale; o l'art. 24 p. 2, in cui si sottolinea che nelle relazioni internazionali si dovrà agire in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite, è inevitabile scorgere in questi la necessità di attuare delle misure volte appunto alla prevenzione e quindi allo scongiurare che potenziali situazioni di crisi possano portare a conflitti armati.

⁵⁰⁶

⁵⁰⁷

L'impegno di risolvere le controversie internazionali o interne ai singoli Stati attraverso l'utilizzo di mezzi pacifici oltre ad essere previsto all'interno della Carta delle Nazioni Unite, è stato più volte ribadito a livello internazionale, basti ricordare: la Dichiarazione dell'Assemblea generale dell'ONU sulle relazioni amichevoli del 1970, la Dichiarazione di Manila sulla soluzione pacifica delle controversie del 1982 e la Dichiarazione sulla prevenzione e l'eliminazione delle controversie e delle situazioni che possono minacciare la pace e la sicurezza internazionale del 1988.

Al di fuori dell'Organizzazione, invece, possono citarsi: l'Atto finale di Helsinki del 1975, il Patto di Bogotà sulla soluzione pacifica delle controversie del 1948, e il Protocollo dell'Organizzazione dell'Unione Africana del 1964 istitutivo della Commissione di mediazione, conciliazione e arbitrato. Certamente poi va ricordato che la Corte internazionale di giustizia, nella sentenza relativa alle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua, ha riconosciuto il carattere consuetudinario dell'obbligo degli Stati di risolvere le controversie attraverso l'utilizzo di mezzi pacifici.

Molti tendono a sottolineare come gli Stati fanno spesso ricorso a quei mezzi di risoluzione pacifica delle controversie che in qualche modo appaiono più validi ed efficaci nell'eliminare le cause alla base del contrasto. La prassi degli Stati in questo campo mostra come essi siano diffidenti nei confronti di strumenti come il regolamento giudiziario o la procedura arbitrale, quando si ha a che fare con controversie che riguardano interessi considerati vitali dagli stessi. Guardiamo per esempio il regolamento giudiziario: esso è un procedimento che di fatto limita la possibilità da parte degli Stati di gestire la controversia in quanto non consente accomodamenti. Lo Stato che risulterà soccombente nel giudizio rischia quindi di vedere respinte tutte le sue pretese e di dover rinunciare ai suoi interessi; qualora poi decida di non dar seguito alla sentenza rischia di trovarsi in una posizione ben più difficile della precedente.

Per quanto riguarda invece lo Stato a cui la sentenza ha dato ragione si sentirà legittimato, in caso di inottemperanza dell'altro, a ricorrere a vere e proprie misure di rappresaglia pur di raggiungere la soddisfazione del proprio interesse.

E' comprensibile quindi il motivo per cui gli Stati preferiscono generalmente, nel caso di controversia, far ricorso a

procedimenti che possono essere definiti come diplomatici, cioè che tendono a far raggiungere un accordo tra la parti in lite.

All'interno di questi metodi rientrano il negoziato e la mediazione che si contraddistinguono per il carattere transattivo della soluzione cui tendono. Infatti attraverso di essi si tende ad una soluzione della controversia che incontri il beneplacito di entrambe le parti coinvolte senza chiarire necessariamente quale delle pretese sia fondata e senza dover far necessariamente ricorso al diritto internazionale.

Qualora attraverso il negoziato o la mediazione si giunga ad una soluzione della controversia che le parti ritengano soddisfacente, il problema viene risolto, occorre tuttavia avvertire che il fatto che si prescinda dal diritto internazionale non offre solide garanzie circa la legalità e la giustizia della soluzione. Si corre il rischio che la soluzione possa in qualche modo riflettere lo squilibrio delle forze in campo e ciò nel lungo periodo potrebbe far sorgere nello Stato soccombente un'insoddisfazione per la sensazione di aver in qualche modo dovuto subire la decisione. Si potrebbe correre il rischio di veder rinascere nuovamente la controversia, con l'aggravante questa volta di risultare acuita dal senso di frustrazione e quindi di più difficile soluzione.

Un eccessivo ricorso a mezzi di risoluzione delle controversie di tipo transattivi, quindi, di fatto va a ledere il principio del rispetto delle regole, e può favorire il rischio di abusi e l'affermazione della legge del più forte.

Tra i mezzi di risoluzione pacifica delle controversie vi è anche la conciliazione, che è quella procedura in cui una commissione, appositamente instaurata e formata da individui indipendenti, viene investita dalle parti di una controversia con lo specifico compito di proporre una soluzione che possa soddisfare entrambi.

La procedura della conciliazione ha assunto un ruolo sempre più rilevante in virtù delle Convenzioni di codificazione promosse in seno alle Nazioni Unite⁵⁰⁸, nelle quali si dispone che, qualora insorga una controversia tra due Stati e questi entro un

⁵⁰⁸ Si pensi a tal proposito alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, alla Convenzione sulla rappresentanza degli Stati nelle relazioni con le organizzazioni internazionali di carattere universale del 1975, alla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982, o per non andare troppo in là nel tempo alla Convenzione sui cambiamenti climatici e la biodiversità del 1992.

determinato periodo di tempo non riescano a raggiungere una soluzione, possono far ricorso ad un meccanismo obbligatorio appositamente istituito.

Il successo che riscuote tale meccanismo di conciliazione risiede nel fatto che applica le norme previste nel diritto internazionale ma, qualora la situazione lo richieda, può discostarsi da esso per raggiungere soluzioni fondate sull'equità. Di fatto la natura in parte giurisdizionale e in parte diplomatica della conciliazione permette alla stessa di poter essere utilizzata anche per le controversie di natura politica che in realtà sono quelli che più di ogni altre mettono in pericolo la pace e la sicurezza internazionale.

La conciliazione, rispetto alle altre misure analizzate in precedenza, permette di raggiungere soluzioni accettate da entrambe le parti, in quanto non espressione di un potere dominante, e stabili, perché conformandosi al diritto vigente, incontra il consenso della comunità internazionale.

Particolare attenzione merita la decisione dell'OSCE di dar vita, nel 1992, alla Convenzione relativa alla conciliazione e all'arbitrato nel quadro della CSCE.⁵⁰⁹ Nell'ambito della prevenzione ai conflitti armati, l'istituzione di un tale organo rappresenta un passo fondamentale perché di fatto aumenta le possibilità che una controversia suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale possa trovare una soluzione pacifica, e offre garanzie sul fatto che la soluzione raggiunta appaia agli Stati direttamente coinvolti ragionevole ed imparziale.

Qualora poi uno Stato decidesse di opporsi o impedisse il raggiungimento di una soluzione attraverso tale meccanismo, dovrà motivare tale suo comportamento davanti a tutti gli Stati parte della Convenzione, venendosi a determinare in questo modo

⁵⁰⁹ La Convenzione dispone: che ogni Stato partecipante possa unilateralmente attivare la procedura conciliativa per qualsiasi controversia dovesse sorgere tra esso e uno o più Stati, anch'essi parte; che la Commissione di conciliazione, a cui sarà assegnata la controversia, sarà composta da un numero dispari di commissari neutrali e questo numero dovrà essere superiore al numero complessivo dei commissari scelti dagli Stati parte; che la soluzione proposta dovrà essere conforme al diritto internazionale e agli impegni della CSCE. Si veda OELLER-FRAHM, *La soluzione pacifica delle controversie nel quadro CSCE*, in (a cura di BARBERINI – RONZITTI), *La nuova Europa della CSCE*, Milano, 1994, pp. 123 ss.

una sorta di pressione politica che cercherà di convincere lo stesso Stato ad accettare quanto deciso dalla Commissione di conciliazione. A differenza della procedura di mediazione e di arbitrato, questa volta la pressione però non sarebbe espressione dello Stato prevalente ma dell'intera collettività degli Stati parte della Convenzione.

La Stessa Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa ha sottolineato ancora di più il valore della conciliazione attraverso la predisposizione nell'Allegato 4 di Stoccolma⁵¹⁰ di una disposizione che prevede che qualora due Stati membri dell'OSCE non riescano a trovare una soluzione ad una controversia che li vede contrapporsi entro un determinato periodo di tempo, il Consiglio o il Comitato degli alti funzionari decidendo per *consensus*, naturalmente escludendo le parti in lite, può prescrivere a questi Stati di far ricorso alla procedura della conciliazione.⁵¹¹

⁵¹⁰

⁵¹¹ All'interno dell'OSCE, particolare attenzione merita anche la creazione del Centro di prevenzione dei conflitti (CPC, *Conflict Prevention Center*) che è stato creato il 21 novembre del 1990 in occasione del *Summit* dei Capi di Stato e di governo della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa tenutosi a Parigi. Egli ha iniziato la sua attività, come ufficio indipendente, a Vienna il 1 gennaio 1995. Quando poi il Segretariato della CSCE è stato spostato da Praga a Vienna, il 1 gennaio 1994, il CPC è stato integrato nelle sue strutture. Oggi è uno dei dipartimenti del Segretariato dell'OSCE. Durante gli anni Novanta i compiti del CPC sono cambiati notevolmente; la Carta di Parigi per una nuova Europa del 1990 assegnava ad esso il compito di sviluppare misure che favorissero relazioni amichevoli, e il rafforzamento della sicurezza, e di promuovere la cooperazione tra gli Stati partecipanti con particolare riguardo al campo militare. La stessa Carta inoltre istituiva un Comitato consultivo, composto da rappresentanti di tutti gli Stati partecipanti, con il compito di controllare l'attività del CPC. Nel *Summit* di Helsinki invece, tenutosi nel luglio 1992, venne istituito il *Forum for Security Co-operation* (FSC) con lo scopo di aiutare l'attività dell'OSCE in materia di controllo degli armamenti, disarmo, prevenzione dei conflitti etc. Le capacità del CPC furono rafforzate ulteriormente nel dicembre del 1992, quando in occasione del Terzo Consiglio Ministeriale di Stoccolma si decise di ampliare le sue funzioni in modo da fungere da supporto alla CSCE nelle sue attività di diplomazia preventiva e di *peacekeeping*. Un anno dopo in occasione del Quarto Consiglio Ministeriale di Roma si decise di

Molti tendono a proporre un tale modello anche per le Nazioni Unite, affidando al Consiglio di sicurezza il compito di raccomandare agli Stati parte di una controversia di ricorrere alle procedure conciliative o alla Commissione di conciliazione, predisposta in precedenza, prima di intervenire direttamente.

4. Le Nazioni Unite e la prevenzione dei conflitti armati

Dall'analisi effettuata nei paragrafi precedenti è apparso chiaro il fatto che, anche se non espressamente previsto all'interno della Carta delle Nazioni Unite, il concetto di prevenzione dei conflitti è parte di essa e di conseguenza l'Organizzazione non poteva rimanere indifferente davanti a ciò. Quello che seguirà sarà il tentativo di analizzare gli atti predisposti dall'Assemblea generale, dal Consiglio di sicurezza e dal Segretario generale in materia di prevenzione dei conflitti soprattutto negli ultimi anni.

Un'analisi in questa materia non può non tenere conto dell'Agenda per la pace, documento concluso nel 1992 dall'allora Segretario generale Boutros Ghali in cui lo stesso, attraverso la sua analisi e le sue raccomandazioni, sottolineò l'importanza di rafforzare la capacità delle Nazioni Unite in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Nel documento si parlava per la prima volta di *Preventive diplomacy* (diplomazia preventiva) che, secondo la definizione ivi delineata, è quella azione che tende ad impedire che una disputa possa sfociare in un conflitto tra Stati attraverso la creazione di relazioni amichevoli. Secondo il rapporto del Segretario generale tale azione di diplomazia preventiva poteva essere attuata dallo stesso, da una missione di esperti, da agenzie specializzate o da organizzazioni regionali in cooperazione con le Nazioni Unite.⁵¹²

dissolvere il Comitato consultivo e di trasferire le sue competenze ad un Comitato permanente. La Carta per la sicurezza in Europa, adottata al Summit di Istanbul nel novembre 1999, istituì nuovi strumenti per l'OSCE (ribattezzata così dal 1 gennaio 1995), come la formazione dell'*Operation Centre* (oggi ridenominato *Operation Planning Unit*), che dava all'Organizzazione mezzi appropriati per pianificare tutti gli aspetti delle future missioni. Per ulteriori informazioni si veda il materiale presente nel sito dell'OSCE, www.osce.org.

⁵¹² *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.*, A/47/277 – S/24111, del 17 giugno 1992. Si veda sul sito delle Nazioni Unite.

Nel novembre del 1999 si assistette alla dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza che affermava l'impegno da parte dello stesso organo di sviluppare i meccanismi relativi alla prevenzione dei conflitti in virtù proprio del suo obiettivo principale cioè il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Sottolineava inoltre, l'importanza dei principi previsti all'interno della Carta delle Nazioni Unite e il bisogno di rafforzare quelli relativi alla prevenzione dei conflitti, e quelli relativi alla soluzione delle controversie attraverso l'utilizzo di mezzi pacifici. Nel far questo evidenziava: sia il bisogno di garantire il rispetto dei diritti umani e delle regole di diritto, sia l'impegno da parte del Consiglio di sicurezza nel campo economico, sociale, culturale ed umanitario, considerate come cause principali dei conflitti armati. Per questo proponeva azioni congiunte con le istituzioni specializzate al fine di attuare strategie volte alla riduzione della povertà, al rafforzamento della cooperazione allo sviluppo, e alla formulazione di politiche riguardanti la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.⁵¹³ Ciò venne sostanzialmente riaffermato nella dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza del 2000.⁵¹⁴

Nel giugno del 2001, il Segretario generale delle Nazioni Unite Kofy Annan, su invito del Consiglio di sicurezza, presentò un rapporto intitolato "Prevenzione dei conflitti armati",⁵¹⁵ in cui annotava i principali progressi che l'Organizzazione aveva compiuto in questo campo. Da una parte sottolineava che non si trattava di attività del tutto nuova per l'ONU in quanto molti dei programmi di sviluppo avevano effetti in qualche modo preventivi, dall'altra mostrava l'importanza dell'interazione tra i vari dipartimenti, programmi, uffici ed agenzie delle Nazioni Unite. Per il Segretario la prevenzione dei conflitti rappresentava uno degli obblighi fondamentali degli Stati parte, da perseguire in conformità agli scopi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite; sottolineando però che la responsabilità principale in questo

⁵¹³ *Statement by the President of the Security Council, S/PRST/1999/34*, del 30 novembre 1999. Si veda sito delle Nazioni Unite.

⁵¹⁴ *Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2000/25*, del 20 luglio 2000.

⁵¹⁵ *Prevention of armed conflict. Report of the Secretary-General on the work of Organization, A/55/985 - S/2001/574*, del 7 giugno 2001.

ambito rimaneva dei governi nazionali, e che l'ONU doveva intervenire attuando una prevenzione prettamente strutturale.

Nel agosto 2001, il Consiglio di sicurezza adottò la risoluzione n. 1366 con la quale si mostrava favorevole alle raccomandazioni fatte dal Segretario generale nel suo rapporto, e sottolineava l'importanza di attuare una strategia che comprendesse allo stesso tempo misure operative e strutturali volte alla prevenzione dei conflitti armati.⁵¹⁶

L'Assemblea generale, dal canto suo, è intervenuta nell'esame della tematica in questione attraverso numerose risoluzioni (n. 55/281 del 13 agosto 2001, n. 56/512 del 13 settembre 2002) da ultima la n. 57/337 del 18 luglio 2003 sulla prevenzione dei conflitti. Rispetto alle altre questa evidenziava come gli Stati membri avessero preso coscienza dell'importanza di un'informazione tempestiva sulle situazioni potenzialmente pericolose e dell'attuazione di azioni preventive. Sottolineava inoltre come fosse importante incentivare la cooperazione tra il sistema delle Nazioni Unite, gli Stati membri, le agenzie specializzate, le organizzazioni regionali e sub regionali, e i settori privati e della società civile.⁵¹⁷

Nel settembre 2003 è stato pubblicato il Rapporto del Segretario generale sulla prevenzione dei conflitti armati. Esso appariva come un'analisi delle azioni attuate dall'Organizzazione tendenti a far sviluppare negli Stati membri la loro capacità nel campo della prevenzione soluzione pacifica delle controversie; di fatto il rapporto sottolineava come fosse ancora lungo il cammino da compiere in questa direzione.⁵¹⁸

Nel trattare dell'azione delle Nazioni Unite in tema di prevenzione dei conflitti è opportuno anche tenere conto dell'attività dei suoi Organi sussidiari come l'UNDESA, dei suoi programmi come l'UNDP, e di altre sue strutture istituite proprio allo scopo della prevenzione dei conflitti come l'*UN Framework Team for Coordination on Conflict Prevention*.

L'UNDESA (*United Nations Department of Economic and Social Affairs*), assume un ruolo importante nel contesto della

⁵¹⁶ Risoluzione 1366/2001 adottata il 30 novembre 2001.

⁵¹⁷ *Prevention of armed conflict*, Risoluzione 57/337, del 18 luglio 2003.

⁵¹⁸ *Interim report of the Secretary General on the prevention of armed conflict*, A/58/365 – S/2003/888, del 12 settembre 2003.

prevenzione dei conflitti armati per la sua capacità di identificare le cause socio-economiche ed istituzionali che spesso sono alla base di potenziali conflitti attraverso un lavoro di ricerca e di analisi delle situazioni. Nello svolgere la sua funzione di supporto all'ECOSOC, ha, da una parte, stretto legami sempre più stretti con il *Department of Politic Affairs* e con l'UNDP, e, dall'altra, ha creato gruppi *ad hoc* che l'hanno aiutato nel compito della prevenzione: *Ad Hoc Advisory Groups on African Countries Emerging from Conflicts*, *Group on Guinea Bissau and Burundi*, *Ad Hoc Advisory Groups on Haiti*.⁵¹⁹

L'attività dell'UNDP (*United Nations Development Program*) in materia di prevenzione dei conflitti rientra nella cosiddetta prevenzione strutturale, partendo dalla considerazione di base che esista una stretta interdipendenza tra pace e sviluppo, soprattutto nei paesi del Terzo mondo. La sua attività tende a rafforzare le istituzioni e i meccanismi che possono in qualche modo prevenire e risolvere conflitti violenti, e ad assicurare che i programmi di sviluppo regionali e nazionali abbiano come scopo quello di eliminare le cause alla base degli stessi. Per questo invia esperti per aiutare ad attuare i programmi di sviluppo che prevedono anche strategie di prevenzione dei conflitti e di *peace-building*; sviluppa le capacità nazionali e regionali per la soluzione dei conflitti appoggiando le iniziative di riconciliazione, l'instaurazione di relazioni amichevoli e la creazione di meccanismi in grado di avvertire istantaneamente il sorgere di una situazione potenzialmente conflittuale; e supporto i processi di pace in atto.⁵²⁰

L'*UN Framework Team for Coordination on Conflict Prevention*, detto anche *Framework Team*, è stato creato nel 1995 per coordinare i settori relativi al campo politico, umanitario e di mantenimento della pace del Segretariato delle Nazioni Unite, con le missioni di *peacekeeping*. Il suo scopo è quello di coordinare le azioni preventive urgenti tra le varie agenzie specializzate, i

⁵¹⁹ *Expert Group Meeting on Conflict Prevention, Peace-building and Development*, United Nations Headquarters New York, 15 novembre 2004.

⁵²⁰ *Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery*, UNDP; si veda sul sito www.undp.org

dipartimenti, gli uffici e i programmi delle Nazioni Unite,⁵²¹ in modo che potenziali situazioni di conflitto possano essere risolte prima che si arrivi all'uso della forza. Nella prassi passata le azioni di questo *Team* si sono concretizzate in missioni umanitarie, nella costruzione di relazioni più amichevoli, nelle dichiarazioni del Segretario generale delle Nazioni Unite e nei rapporti dello stesso.

5. Le organizzazioni non governative e la prevenzione dei conflitti

Nel Rapporto del Segretario generale del 2001 sulla prevenzione dei conflitti armati, veniva fatta un'espressa menzione delle organizzazioni non governative indicando esplicitamente "urged Non-Governmental Organizations with an interest in conflict prevention to organize an international conference of local, national and international NGO's on their role in conflict prevention and future interaction with the United Nations in this field". In risposta a questo invito sono state avviate iniziative, programmi di ricerca, consultazioni che hanno portato alla convocazione di una Conferenza che si è svolta a New York nel 2005 con l'obiettivo di stabilire una *partnership* a livello globale nella prevenzione dei conflitti armati e assicurare in ciò il proprio supporto alle iniziative delle Nazioni Unite.⁵²²

Le organizzazioni internazionali non governative fanno parte a pieno titolo degli attori che possono agire sulla scena internazionale nell'attuazione di politiche che mirano alla prevenzione dei conflitti armati, dato che esse presentano alcune caratteristiche che possono rendere la loro azione a favore della pace più incisiva rispetto a quelle ufficiali. I vantaggi derivano dal fatto che le loro azioni, generalmente di lungo periodo, sono indipendenti dagli interessi dei singoli Stati, e vengono svolte a diretto contatto con le realtà dei Paesi con cui collaborano. Ciò porta indubbiamente ad avere maggiore credibilità e fiducia da parte della popolazione.

Inoltre hanno maggiore flessibilità e libertà d'azione rispetto alla diplomazia ufficiale perché, non avendo controlli, possono

⁵²¹tra queste compaiono l'UNDESA, la FAO, l'ILO, l'UNDP, l'UNESCO, l'UNFPA, l'UNICEF, l'UNHCR, il WFP, la WHO, l'IMF e la Banca Mondiale.

⁵²²

attuare contatti con le diverse parti, e non dovendo difendere gli interessi di un singolo Stato, possono dar vita ad azioni più eque. Infine riescono ad avere un accesso facilitato alle *leadership* intermedie delle società in cui intervengono. I loro limiti risiedono essenzialmente nella scarsità delle risorse a loro disposizione, nella mancanza di peso politico, e nel fatto che non sempre può essere garantita la professionalità degli operatori sul campo.

Indubbiamente nella prevenzione dei conflitti armati le organizzazioni in questione svolgono un ruolo prezioso perché riescono a creare un clima di fiducia tra le parti, e a segnalare in modo tempestivo quelle situazioni che sono in grado di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale; esemplificativo di ciò è la creazione da parte di alcune di esse, nei paesi in cui operano, di veri e propri laboratori in cui i rappresentanti delle parti, a livello medio, possono incontrarsi e trovare delle soluzioni.

Alcune di esse si occupano della cosiddetta “Early Warning” raccogliendo informazioni, svolgendo analisi, e promuovendo inchieste, basti pensare a *International Alert* e a *Safeworld*, entrambe con sede a Londra.

L’azione diretta di prevenzione dei conflitti avviene a volte attraverso l’invio sul campo di “corpi civili” che hanno una funzione di deterrente, promuovendo la sicurezza e il dialogo tra le parti.

Il rischio che si corre è quello che il loro intervento venga a concentrarsi in poche aree del mondo e che la loro attività finisca con il sovrapporsi in alcuni Paesi mentre in altri siano del tutto assenti; è evidenti quindi la necessità di un loro coordinamento.

Proprio in risposta a questa esigenza, nel febbraio del 1997, è stata creata la *European Platform for Conflict Prevention and Transformation*⁵²³ che raggruppa una serie di Organizzazioni non governative europee impegnate nell’ambito della prevenzione e soluzione dei conflitti armati internazionali. Essa oltre ad avere

⁵²³ Nel febbraio 1997, il *Dutch National Committee for International Co-operation and Sustainable Development*, organizzò ad Amsterdam una Conferenza Europea sulla Prevenzione dei Conflitti. In quella circostanza fu redatto l’*Amsterdam Appeal*, un piano di azione per i leader dell’Unione Europea e per le Organizzazioni non governative; successivamente a questa iniziativa nacque la Piattaforma per la prevenzione e la trasformazione dei conflitti. Per ulteriori informazioni cfr. il sito www.euconflict.org.

una funzione di stimolo per le varie ONG, rappresenta una sede per lo scambio di informazioni.

6. Conclusioni

Ricapitolando possiamo affermare che, in base a quanto detto, la prevenzione dei conflitti non va vista come una risposta *ad hoc*, determinata da una specifica situazione d'emergenza, ma al contrario come una strategia di medio o lungo termine che mira ad identificare e creare le condizioni necessarie per l'instaurarsi di una pace stabile. Di fatto la prevenzione riguarda questioni prettamente "tecniche" come la possibilità di venire immediatamente a conoscenza di situazioni pericolose, il controllo degli armamenti, il dispiegamento di forze, e la possibilità di svolgere inchieste; e questioni "strutturali" che consistono nel perseguire la stabilità, nel tutelare i principi democratici, e nel garantire un equo sviluppo economico, obiettivi realizzabili rafforzando sia il rispetto del sistema normativo internazionale sia i meccanismi di risoluzione delle controversie.

Indubbiamente la necessità di impedire, attraverso un'azione preventiva che una controversia subisca un'*escalation* fino a diventare un conflitto armato, è ormai fuori discussione, il problema consiste nel sapere quale strategia adottare cercando di valutare, in qualche modo, il loro impatto. Per le Nazioni Unite si aprono nuove sfide basti pensare alla necessità di mobilitare maggiori risorse nella direzione di un rafforzamento di tale strategia, di aumentare la diffusione di informazioni, di garantire un maggior coordinamento tra le varie organizzazioni in questo campo, e di attuare una divisione di competenze tra organismi regionali e sub-regionali.

La difesa dei valori democratici, e l'intervento di fronte a situazioni in cui si verificano violazioni massicce e reiterate dei diritti umani, genocidi, crimini contro l'umanità, rappresentano elementi di una strategia di prevenzione dei conflitti che dovrà essere sviluppata e generalizzata nel prossimo futuro. Appare ormai chiaro infatti che le tematiche della prevenzione dei conflitti, dello ristabilimento o del mantenimento della pace, e dell'assistenza umanitaria, sono strettamente collegate tra di loro; l'auspicio è che questo tipo di rapporto si rafforzi ulteriormente.

Va detto da ultimo che il sistema internazionale si trova a vivere un momento molto difficile, la guerra preventiva all'Iraq ha mostrato infatti il cambiamento della politica statunitense che ha messo a repentaglio gli stessi principi sanciti nella Carta delle Nazioni Unite riguardanti il divieto dell'uso della forza come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. Certamente molti tenderanno a sottolineare che anche nel passato si sono avute violazioni di tali dettami basti pensare, senza andare troppo indietro nel tempo, alla guerra in Kosovo, in cui è mancata l'autorizzazione dell'ONU, tuttavia la violazione americana risulta essere maggiormente preoccupante perché all'interno di una politica preventiva, sviluppatasi all'indomani dell'11 settembre, e non frutto di una situazione puramente contingente.

XII. SALUTE

Valeria Eboli

SOMMARIO. 1. Premessa. 2. Le tipologie e modalità della cooperazione. 3. L'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS). 4. L'ambito regionale europeo. 5. Il riparto di competenze tra Stato ed enti locali in Italia alla luce delle modifiche al Titolo V della Costituzione.

1. Premessa

La cooperazione internazionale allo sviluppo nel settore della salute rappresenta un ambito di grande importanza che, soprattutto negli ultimi decenni, è stato oggetto d'interesse crescente nella comunità internazionale.

Le forme di cooperazione realizzate al riguardo investono tanto la cooperazione bilaterale, quanto quella multilaterale. Per quanto attiene a quest'ultima l'esistenza di un'Organizzazione internazionale *ad hoc*, l'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS), è indice del livello d'istituzionalizzazione elevato raggiunto nel settore, in corrispondenza all'importanza attribuita alla materia.⁵²⁴

L'ambito della tutela della salute può essere preso in considerazione da due diversi punti di vista, sia come protezione dell'integrità fisica e della vita dei singoli individui, che come tutela della salute pubblica, in quanto mezzo per salvaguardare, appunto, la salute individuale.⁵²⁵

Per quanto attiene al significato da attribuire alla nozione di salute qui rilevante, essa può essere presa in considerazione sotto due diversi profili. Da un lato può essere considerata nella sua accezione di tutela del benessere psicofisico individuale, dall'altro come tutela strumentale della salubrità dell'ambiente in cui

⁵²⁴ Sull'OMS e i relativi riferimenti bibliografici, v. § 3.

⁵²⁵ Sull'importanza della cooperazione allo sviluppo nel settore cruciale della salute e sulla molteplicità delle sue sfaccettature, v. *La Santé pour tous! Se réappropriier de Alma Ata* (a cura del CETIM, Ginevra, 2006).

l'individuo agisce, col fine ultimo di evitare che il suo degrado abbia conseguenze nocive sulla sua salute.

Pertanto il settore della tutela della salute presenta strette interrelazioni anche con altri settori oggetto di grande interesse per la comunità internazionale, come, ad esempio, la tutela dell'ambiente. La riduzione dell'inquinamento, difatti, se da un lato rappresenta una forma di protezione dell'ecosistema, dall'altro ha l'effetto benefico di diminuire i danni alla salute umana.⁵²⁶

Sotto un altro profilo, l'obiettivo ultimo di salvaguardare la salute umana si correla ad altri settori, come, ad esempio, quello economico⁵²⁷ per l'incidenza che può avere sulla scelta dei processi produttivi o, in termini più ampi, quello della ricerca scientifica e tecnologica.

2. Le tipologie e modalità della cooperazione

⁵²⁶ V. DEL VECCHIO, "Considerazioni sulla tutela dell'ambiente in dimensione internazionale ed in correlazione con la salute umana", in *Rivista internazionale dei diritti umani*, 2001, pp. 339-364. L'interrelazione tra la tutela dell'ambiente e quella della salute è una diretta conseguenza dell'affermazione del principio dello sviluppo sostenibile, per cui il progresso economico deve essere temperato con l'interesse alla preservazione di un ambiente naturale compatibile con le esigenze della salute umana. Cfr. anche DUPUY, *Le droit à la santé et à la protection de l'environnement*, in *Colloque de l'Académie de la Haye*, 1978, 340 ss. Per la formulazione del principio dello sviluppo sostenibile v. Dichiarazione di Rio del 14 giugno 1992 su ambiente e sviluppo. Per un commento al riguardo cfr. MARCHISIO, "Gli atti di Rio nel diritto internazionale", in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 581 ss.; BOYLE, FREESTON (eds.), *International Law and Sustainable Development*, Oxford, 1999; FIEVET, "Réflexions sur le concept de développement durable: prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux", in *Revue belge de droit international*, 2001, p. 128 ss.

⁵²⁷ A tal proposito, in particolare, si prospetta l'interferenza tra la tutela del diritto alla salute e quello della proprietà intellettuale. V. al riguardo VADI, "Balancing the Human Right to Health and Intellectual Property Rights After Doha", in *Italian Yearbook of International Law*, 2004, 195-223

LA presa di coscienza della stretta interrelazione tra sviluppo economico e benessere sociale e salute è avvenuta soprattutto a partire dagli anni settanta. È del 12 settembre 1978 la Dichiarazione di Alma Ata⁵²⁸ in cui, appunto, si prendeva atto del fatto che “the promotion and protection of the health of the people is essential to sustained economic and social development and contributes to a better qualità of life and to world peace”.⁵²⁹ Nell’ambito della tutela della salute, come negli altri settori della cooperazione internazionale, sono configurabili diverse forme di collaborazione tra gli Stati, direttamente tra loro o tramite le organizzazioni internazionali.⁵³⁰

In generale le principali forme di cooperazione hanno carattere tecnico o finanziario. Nel primo caso sono messi a disposizione degli Stati in via di sviluppo strumenti tecnologici, *know-how* o risorse umane, al fine di consentire loro un miglioramento nel settore interessato. Nel secondo caso, invece, sono trasferite risorse finanziarie, che gli Stati destinatari poi gestiranno autonomamente o, a seconda della tipologia di finanziamento, secondo le modalità concordate.

In primo luogo, riveste un’importanza particolare l’assistenza tecnica che può essere fornita da parte degli Stati più

⁵²⁸ Adottata dall’*International Conference on Primary Health Care*

⁵²⁹ V. OZDEN, *Le droit à la Santé*, Ginevra, 2006, in cui è riprodotto il testo della Dichiarazione, reperibile sul sito www.cetim.ch.

⁵³⁰ In generale al riguardo v. FLORY, “Souveraineté des états et coopération pour le développement”, in *Recueil des Cours de l’Académie de droit international de La Haye*, 1974, p. 255 ss.; MARCHISIO, *La cooperazione per lo sviluppo nel diritto delle Nazioni Unite*, Napoli, 1977; MARCHISIO, *Sviluppo (cooperazione internazionale per lo)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, 1981, p. 1551 ss.; BENNOUNE, *Droit international du développement*, Paris, 1983; ISRAEL, “Le droit au développement”, in *Revue générale de droit international public*, 1983, p. 5 ss.; GIULIANO, *Cooperazione allo sviluppo e diritto internazionale*, Milano, 1985; DE WAART, PETERS, DENTERS (eds), *International Law and Development*, Dordrecht, Nijhoff, 1988; SINAGRA, “Cooperazione allo sviluppo e diritto internazionale” in *Cooperazione giuridica internazionale*, 1989, p. 7 ss.; BULAJIC, *Principles of International Development Law*, Dordrecht, Nijhoff, 1993; ISERNIA, *La cooperazione allo sviluppo*, Bologna, 1995; FLORY, “Mondialisation et droit international du développement”, in *Revue générale de droit international public*, 1997, p. 609 ss.

industrializzati a quelli più poveri.⁵³¹ L'invio di personale medico qualificato, la messa a disposizione di strutture sanitarie, le forniture di farmaci rappresentano soltanto alcune delle modalità attraverso cui tale forma di assistenza può verificarsi. Essa si può concretizzare anche sotto forma di *capacity-building*, come contributo alla formazione di personale locale, proveniente dai Paesi in via di sviluppo, nel settore sanitario, con la finalità di un futuro impiego nei Paesi d'origine.

È da segnalare che, accanto all'importante ruolo svolto dalle Organizzazioni internazionali competenti, e segnatamente dall'OMS, le Organizzazioni non governative (ONG) hanno assunto in questo ambito un ruolo sempre più pregnante. Alcune di esse, come, ad esempio, *Médécins sans frontières*, hanno oggi carattere ampiamente multinazionale e sono operanti in molte delle aree più povere del pianeta.⁵³²

Il profilo dell'assistenza tecnica spesso è combinato a quello dell'assistenza finanziaria. In una percentuale relativamente bassa di ipotesi l'aiuto finanziario è fornito disgiuntamente da quello tecnico nell'ambito sanitario.⁵³³

Sicuramente tra gli strumenti utilizzabili per cooperare allo sviluppo dei paesi più poveri, riveste un ruolo fondamentale la modalità del finanziamento, che può assumere la veste di finanziamento bilaterale, multilaterale o multilaterale.⁵³⁴

Tale classificazione è riprodotta anche nell'art. 2 della Legge italiana 26 febbraio 1987 n. 49, recante l'intitolazione "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo".⁵³⁵

Il finanziamento bilaterale postula un rapporto tra Stati, mentre quello multilaterale è realizzato attraverso l'azione di organizzazioni intergovernative. Il *tertium genus* del

⁵³¹ In generale v. MARCHISIO, "Assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo", in *Enciclopedia giuridica*, III, 1988.

⁵³² Cfr. <http://www.msf.org>.

⁵³³ V. <http://www.who.org>.

⁵³⁴ V. MARCHISIO, *Il finanziamento multi-bilaterale. La terza via della cooperazione allo sviluppo*, Milano, 1986.

⁵³⁵ In generale v. VELLANO, "La disciplina della cooperazione italiana allo sviluppo e il suo rapporto con il diritto internazionale e comunitario", in *Studi di diritto internazionale dell'economia*, (a cura di G. Porro), Torino, 1999, pp. 149-180.

finanziamento multilaterale, invece, presuppone da un lato il versamento di un contributo volontario dello Stato finanziatore ad un'organizzazione (come nel finanziamento multilaterale) e dall'altro il permanere di forme di controllo e di soddisfacimento di propri interessi economici, politici, culturali o commerciali da parte dello Stato stesso (come nel finanziamento bilaterale).⁵³⁶

Nel settore sanitario sono utilizzabili le tre forme sopra descritte.

Occorre, infine, fare una distinzione tra due diverse ipotesi di cooperazione in ambito sanitario. Da un lato ci sono forme di cooperazione che si possono definire "ordinarie". Si tratta, cioè, di aiuti regolarmente forniti ai Paesi più poveri. Dall'altro vi sono aiuti forniti eccezionalmente in concomitanza col verificarsi di casi particolari di urgenza. Si pensi ad esempio all'invio di personale e mezzi sanitari nei casi di catastrofi naturali, come uragani o terremoti. In quest'ultima ipotesi non si versa tecnicamente in una forma di cooperazione allo sviluppo, ma si tratta di un caso riconducibile, piuttosto, alla fattispecie dell'aiuto umanitario. Tuttavia vi sono casi in cui, nel corso di tali missioni umanitarie, si verifica un momento di formazione del personale locale sulle modalità di gestione delle emergenze sanitarie (c.d. medicina delle catastrofi), tanto da potersi configurare anche in questi casi un aspetto di cooperazione allo sviluppo.

Per quanto attiene alle modalità di realizzazione delle forme di cooperazione internazionale, una delle modalità privilegiate è la stipulazione di un accordo internazionale.⁵³⁷ Può esservi un accordo tra un Paese industrializzato ed uno in via di sviluppo. Un'altra tipologia di accordi è quella che coinvolge gruppi di Stati, come ad esempio i paesi Africa- Carabi-Pacifico (ACP) nel settore dell'agricoltura per il commercio dei prodotti di base.⁵³⁸ Possono, altresì, esservi tali accordi tra un Paese in via di sviluppo ed un'istituzione internazionale, come quelli di prestito, ovvero accordi tra organizzazioni internazionali.⁵³⁹

⁵³⁶ V. MARCHISIO, *Il finanziamento multi-bilaterale. La terza via della cooperazione allo sviluppo*, cit., pp. 15-16.

⁵³⁷ Al riguardo v. FEUER, CASSAN, *Droit international du développement*, Paris, 1991.

⁵³⁸ V. capitolo relativo alla cooperazione nel settore agricolo.

⁵³⁹ Per tale classificazione degli accordi in materia di cooperazione allo sviluppo, su base soggettiva, cfr. FEUER, CASSAN, *Droit*

Anche in tal caso, rispetto a tale panoramica generale, il settore sanitario non fa eccezione, potendo ben essere configurabili le varie categorie di accordi menzionate.

3. L'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS)

Tra le azioni per la cooperazione allo sviluppo nel campo della salute, vanno annoverate, in primo luogo, le attività che si inseriscono nel quadro istituzionale delle Nazioni Unite.

Molte attività sono riconducibili al piano d'azione dell'OMS. Si tratta di un istituto specializzato delle Nazioni Unite, costituito il 7 aprile 1948 con la finalità di contribuire ad assicurare ad ogni individuo il massimo livello possibile di "salute", concetto da intendersi nel senso dinamico di benessere psico-fisico e non statico come mera assenza di malattie.⁵⁴⁰ Facendo perno su una nozione tanto ampia, risulta evidente che il campo d'azione dell'ente risulta molto esteso.

Nel 2005 l'Organizzazione mondiale della Sanità ha varato un documento molto importante, almeno sul piano programmatico, intitolato "La salute e gli obiettivi del Millennio per lo sviluppo".⁵⁴¹ Si tratta di un documento programmatico, in cui, sulla base di un rapporto sulla attività svolte e in corso dell'Organizzazione, si fissano gli obiettivi, di lungo e breve periodo, qualificati come prioritari.

Il primo di tali obiettivi è la diminuzione della proporzione della popolazione che soffre per la povertà e la fame, cause prime delle malattie in molti Paesi in via di sviluppo. Il parametro indicatore della povertà è fissato nel reddito pro-capite giornaliero inferiore a un dollaro. Tra le altre priorità si rinvergono la riduzione del tasso di mortalità infantile dei bambini di età inferiore ai cinque anni e la tutela della maternità.

Il Rapporto indica come obiettivo specifico dell'OMS la ricerca di controllare e curare una malattia in particolare, l'AIDS (sindrome da immunodeficienza acquisita), che è tra le maggiori

international du développement, cit., p. 167 ss.; CANTONI, *Cooperazione multilaterale e finanziamento allo sviluppo*, Napoli, 2004, p. 29.

⁵⁴⁰ Sui fini istituzionali dell'Organizzazione e sulle sue attività, v. il sito ufficiale <http://www.who.int>.

⁵⁴¹ Organisation mondiale de la Santé, *La santé et les objectifs du Millénaire pour le développement*, 2005, reperibile sul sito appena citato.

cause di mortalità nei Paesi più poveri e riguarda soprattutto la popolazione delle fasce di età più giovani.⁵⁴²

Gli ultimi due obiettivi prioritari elencati, sotto i numeri 7 e 8, sono di lungo periodo e riguardano, rispettivamente, la realizzazione di uno sviluppo sostenibile e l'istituzione di un partenariato mondiale per lo sviluppo. Dalla formulazione di tali propositi appare evidente la presa di coscienza del fatto che la tutela della salute, nell'era attuale, non può prescindere da una visione globale ed essere contestualizzata rispetto ad altre problematiche di portata universale.⁵⁴³

In particolare è auspicato l'inserimento del principio dello sviluppo sostenibile tra gli obiettivi delle politiche nazionali e, più in concreto, la riduzione, della metà, entro il 2015, della percentuale di persone che non hanno accesso ad un approvvigionamento di acqua pulita.

Quanto al progetto relativo al partenariato per lo sviluppo, si postula la messa a punto di un sistema commerciale e finanziario multilaterale aperto e non discriminatorio, che serva a realizzare i bisogni essenziali dei Paesi meno avanzati economicamente. In particolare tale ente dovrebbe cooperare con l'industria farmaceutica al fine di rendere disponibili e accessibili le medicine essenziali nei Paesi in via di sviluppo, a un costo ragionevole.⁵⁴⁴

Nell'ultima parte del documento appare un'indicazione molto significativa, col riferimento alla necessità di sfruttare le nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione (anche per i dati in ambito sanitario) a beneficio di "tutti" e quindi anche dei Paesi più poveri. Il profilo relativo allo scambio di informazioni appare di grande importanza, in quanto l'eliminazione di ostacoli alla fruizione di dati relativi materie d'interesse sanitario, tramite, ad esempio, l'eliminazione di barriere come l'apposizione di diritti di proprietà intellettuale e brevetti sui farmaci essenziali,

⁵⁴² Organisation mondiale de la Santé, *La santé et les objectifs du Millénaire pour le développement*, cit., p. 13. si tratta dell'obiettivo n. 6 del documento.

⁵⁴³ V. anche *Déclaration du Millénaire de l'Organisation des Nations Unies*, New York, ONU, 2000 (A/RES/55/2) daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/52/PDF/N0055952.pdf?OpenElement.

⁵⁴⁴ Organisation mondiale de la Santé, *La santé et les objectifs du Millénaire pour le développement*, cit., punto 8 sub 17 e 18, pag. 13.

contribuirebbe in maniera incisiva alla tutela della salute nei Paesi più poveri.

La lettura del documento indica, pertanto, i punti essenziali su cui verte la cooperazione internazionale, sul piano dell'OMS, mettendo in luce la grande importanza rivestita dall'organizzazione nel settore, dato l'ampio spettro di attività realizzate.

4. L'ambito regionale europeo

Nell'ambito dell'analisi delle azioni intraprese, ai fini della cooperazione, nel quadro di organizzazioni internazionali, occorre fare un breve cenno anche alle iniziative promosse nell'ambito regionale europeo. Le istituzioni di riferimento rilevanti al riguardo sono rappresentate dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea.

In certi casi si può ravvisare l'ipotesi di forme di cooperazione Nord-Sud, in altri casi è ipotizzabile l'esistenza di una cooperazione Nord-Nord tra i vari Stati europei.⁵⁴⁵

Al fine di meglio comprendere le forme di cooperazione di quest'ultimo tipo realizzate sul piano europeo, occorre tenere in considerazione il fatto che l'ambito sanitario regionale è caratterizzato da un avanzato progresso tecnologico nel settore. Le convenzioni che si sono succedute in materia sono state molto spesso dedicate a regolamentare le forme di cooperazione internazionale per assicurare il rispetto della persona umana rispetto alla ricerca scientifica, medica e/o farmacologica.

Pertanto, di pari passo con l'evoluzione tecnologica e il progresso sociale, le convenzioni stipulate soprattutto nell'ambito del Consiglio d'Europa hanno avuto ad oggetto diversi profili del settore.

La promozione del diritto alla salute è diretta conseguenza, nell'azione del Consiglio d'Europa, del fine di tutela della vita e della dignità dell'individuo, posti a fondamento della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950.

Sin dai primi anni di attività dell'organizzazione, la materia della tutela della salute è stata promossa tramite la predisposizione

⁵⁴⁵ Cfr. BRUNEL, *La cooperazione Nord-Sud*, Paris, 1997.

di testi convenzionali al riguardo, negoziati in seno al Consiglio d'Europa.

Già nel 1953, fu aperta alla firma una Convenzione sull'assistenza sociale e medica, corredata da un Protocollo aggiuntivo.⁵⁴⁶ Nell'ambito della stessa gli Stati richiamano la funzionalità dell'estensione della cooperazione nel campo sociale e della salute rispetto al fine istituzionale del COE di promuovere "a greater unity between its members for the purpose (...) of facilitating their social progress".

Appare evidente, pertanto, che la cooperazione nell'ambito sanitario riveste una duplice funzione. Da un lato il fine ultimo è la tutela di un fondamentale diritto dell'individuo, dall'altro, si presenta finalizzata alla realizzazione di un interesse di natura pubblicistica, dello Stato, che si estrinseca nello sviluppo delle politiche sociali, col conseguente miglioramento delle condizioni di vita e tutela della pubblica incolumità e sicurezza.

Un'altra ampia categoria di accordi riguarda non tanto l'assistenza sanitaria diretta dei cittadini di ognuno degli Stati contraenti sul territorio degli altri,⁵⁴⁷ quanto piuttosto la collaborazione istituzionale che ha come finalità ultima il progresso scientifico o il miglioramento terapeutico. Molte di esse attengono al trasferimento transfrontaliero di sostanze di origine umana biologica, tra gli Stati membri.

Tra le stesse si annovera il Trattato europeo sullo scambio di sostanze terapeutiche di origine umana di Parigi, del 15

⁵⁴⁶ Council of Europe, ETS n. 14, *European Convention on Social and Medical Assistance and Protocol thereto*, aperta alla firma a Parigi in data 11 dicembre 1953, entrata in vigore il 1° luglio 1954, rinvenibile sul sito www.coe.int. Attualmente le parti contraenti sono diciotto (agosto 2005), tra cui l'Italia (dal 1° luglio 1958, con entrata in vigore dal 1° agosto 1958)

⁵⁴⁷ Si può menzionare al riguardo anche l'Intesa per l'applicazione dell'Accordo europeo del 17 ottobre 1980 sull'assistenza sanitaria alle persone straniere durante periodi di residenza temporanea (Strasburgo, 26 maggio 1988). Council of Europe, ETS n. 129, (*Arrangement for the Application of the European Agreement of 17 October 1980 concerning the Provision of Medical Care to Persons during Temporary Residence*), Strasburgo, aperto alla firma il 26 maggio 1988, ma mai firmato da alcuno Stato.

dicembre 1958.⁵⁴⁸ Si tratta del primo testo convenzionale che si riferisce allo scambio del sangue e degli emoderivati, stabilendo il principio della gratuità e quello della liceità subordinata all'uso delle sostanze a fini esclusivamente terapeutici.⁵⁴⁹

Un altro Trattato di tenore simile e ispirato agli stessi principi è quello sullo scambio di sostanze di origine biologica (umana, animale o vegetale) usate come reagenti per la mappatura dei tessuti.⁵⁵⁰

Più di recente, di pari passo con le esigenze dettate dal progresso scientifico nel settore medico-sanitario, sono state elaborate alcune convenzioni, comunque riconducibili alla tutela della salute in senso lato, finalizzate alla protezione della dignità umana rispetto all'applicazione della biologia e della medicina.

Ad esempio si iscrive in tale ambito la Convenzione su diritti umani e biomedicina del 1997, con il suo Protocollo aggiuntivo sul trapianto di organi e tessuti di origine umana del 2002 e quello del 2005 concernente, invece, la ricerca

⁵⁴⁸ Council of Europe, ETS n. 26, *European Agreement on the Exchange of Therapeutic Substances of Human Origin*, aperto alla firma a Parigi il 15 dicembre 1958, entrato in vigore il primo gennaio 1959, rinvenibile sul sito www.coe.int. Attualmente esso conta ventidue parti contraenti, tra cui l'Italia (il 23 agosto 1961, con entrata in vigore dal primo settembre successivo).

⁵⁴⁹ Nell'art.3 del suddetto Trattato si legge che "therapeutic substances of human origin shall be made available to other Contracting Parties subject to the express condition that no profit is made on them, that they shall be used solely for medical purposes and shall be delivered only to bodies designated by governments concerned". Inoltre, sotto il profilo soggettivo, si conviene la limitazione della legittimazione a tale attività di scambio soltanto in capo ad enti pubblici, sottraendolo ai commerci tra privati, in conformità col principio di gratuità che informa tutta la disciplina.

⁵⁵⁰ Council of Europe, ETS n. 84, *European Agreement on the Exchange of Tissue-typing Reagents*, Strasburgo, 17 settembre 1974, entrato in vigore il 23 aprile 1977. Il testo attualmente vigente è quello emendato da un Protocollo addizionale (ETS n. 89) di Strasburgo, del 14 giugno 1976, entrato in vigore il 17 aprile 1977. L'Italia ha ratificato in pari data, il 15 giugno 1983 (con entrata in vigore dal 16 luglio 1983), il Trattato e il Protocollo.

biomedica.⁵⁵¹ Essi tutelano l'individuo a fronte dei rischi che potrebbero derivare da una ricerca scientifica non regolamentata.

Altri Trattati, invece, prevedono una collaborazione più stretta tra gli Stati membri sul piano istituzionale. Tale azione è tesa a rafforzare e omologare le attività degli Stati membri per una maggiore coesione ed integrazione delle attività sanitarie.

Si può ricondurre a tale ambito, ad esempio, la Convenzione sull'elaborazione di una farmacopea comune europea del 1964, col relativo Protocollo aggiuntivo del 1989.⁵⁵²

In tal caso l'Accordo ha previsto l'istituzione di alcuni organi comuni per l'elaborazione della farmacopea europea unica. In particolare è stato istituito un comitato, il *Public Health Committee*, costituito da delegati di tutti gli Stati membri e una Commissione, istituita a sua volta dal Comitato, con compiti di natura più strettamente tecnica.

Gli accordi del consiglio d'Europa, peraltro, sono il più delle volte aperti alla partecipazione anche di Stati non membri e della Comunità europea.

⁵⁵¹ Council of Europe, ETS n. 164, *Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of Human Being with Regard to the Application of Biology and Medicine. Convention on Human Rights and Biomedicine*, Oviedo, 4 aprile 1997, entrata in vigore il 1 dicembre 1999. L'Italia, pur avendo firmato il Trattato, non lo ha ancora ratificato. Per i Protocolli, v. Council of Europe, ETS n. 186, *Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine Concerning Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin*, Strasburgo, 24 gennaio 2002, che sinora non ha raggiunto il numero minimo di cinque ratifiche richiesto per la sua entrata in vigore (ad oggi lo hanno ratificato soltanto Croazia, Estonia, Georgia e Islanda). L'Italia ha firmato il testo il 28 febbraio 2002; Council of Europe, ETS n. 195, *Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine Concerning Biomedical Research*, Strasburgo, 25 gennaio 2005, che ancora non ha ricevuto nessuna ratifica. I testi sono reperibili sul sito www.coe.int.

⁵⁵² Council of Europe, ETS n. 50, *Convention on the Elaboration of a European Pharmacopoeia*, Strasburgo, 22 luglio 1964, entrata in vigore in data 8 maggio 1974, emendata dal Protocollo del 16 novembre 1989, entrato in vigore il 1 novembre 1992. Council of Europe, ETS n. 134, *Protocol to the Convention on the Elaboration of a European Pharmacopoeia*. Entrambi i testi sono consultabili sul sito www.coe.int. L'Italia ha ratificato la Convenzione il 7 febbraio 1974 (e in vigore dal 8 maggio 1974) e il Protocollo il 12 febbraio 1992 (con entrata in vigore dal 1 novembre dello stesso anno).

Ciò che caratterizza tali forme di cooperazione negoziale nell'ambito europeo é la ricerca del progresso e dello sviluppo nell'ambito sanitario, alla luce del progresso scientifico in materia. Le forme di cooperazione realizzate tendono alla tutela della salute anche rispetto alle innovazioni scientifiche. Si può pertanto asserire che si verifichino forme di cooperazione Ovest-Est o Nord-Sud tra Stati europei più o meno "sviluppati" in relazione all'alto grado di specializzazione scientifica che caratterizza il contesto regionale.

5. Il riparto di competenze tra Stato ed enti locali in Italia alla luce delle modifiche al Titolo V della Costituzione

Per quanto concerne l'Italia, in tempi recenti il settore della salute è stato oggetto di dibattiti, tanto in sede giurisprudenziale quanto dottrinale, a seguito delle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione e al conseguente nuovo assetto della ripartizione di competenze tra Stato ed enti locali.

L'art. 117 include la tutela della salute (dizione che sostituisce quella di "assistenza sanitarie ed ospedaliera" usata precedentemente) tra le materie di competenza legislativa concorrente (comma 2 lett. *m*) con determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato, demandando, inoltre la competenza regolamentare alle Regioni in via esclusiva (art. 117, c. 3).⁵⁵³

In particolare la Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sul punto in due recenti sentenze, la n. 62 del 29 gennaio 2005 e la n. 108 del 18 marzo 2005.

⁵⁵³ Sul dibattito al riguardo v. VACCARO, "Sulla 'devolution' in materia sanitaria", in *Ragiusan*, 2004, 239-240, pp. 8-11; D'ALESSIO, "Modifiche al Titolo V della Costituzione. Materie attribuite alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, Sanità e igiene (Nota a C. Cost. 26 giugno 2002 n. 282)", in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, 3, pp. 2026-2027; IANNOTTA, "In tema di ripartizione di competenze tra Stato e regioni relativamente alla materia sanitaria. Osservazione a parere Cons. Stato ad. Gen. 11 aprile 2002, n.1", in *Il Foro amministrativo C.d.S.*, 2002, 4, pp. 1054-1055; DE CAMELIS, "Federalismo e Sanità", in *Rassegna amministrativa della Sanità*, 2001, 4, pp. 389-392.

L'oggetto della prima sentenza atteneva a due questioni di legittimità costituzionale. Una, sollevata dal Governo con un ricorso promosso in via principale avverso tre leggi regionali, di Sardegna, Basilicata e Calabria, riguardanti la denuclearizzazione dei rispettivi territori⁵⁵⁴ e l'altra relativa alla legittimità del Decreto legge 14 novembre 2003 n. 314, convertito in Legge 24 dicembre 2003 n. 368, recante "Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza di rifiuti radioattivi", nella parte in cui non prevedeva idonee forme di partecipazione al procedimento della regione (la Basilicata) prescelta come luogo in cui costruire un deposito nazionale dei rifiuti radioattivi previsto dal provvedimento impugnato per i fini in oggetto.

La Corte, chiamata a pronunciarsi sul riparto delle competenze in materie di tutela dell'ambiente, ha sancito che essa si configura come una competenza statale strettamente intrecciata a competenze regionali di tipo concorrente, come, appunto, quella della salute.⁵⁵⁵ Tale interazione, giustificata nell'ottica di una protezione integrata di valori costituzionalmente rilevanti, richiede, secondo il giudice costituzionale, la collaborazione tra Stato e Regioni per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

Tale *dictum*, relativo nella sentenza n. 62 del 2005 all'intreccio tra una materie di competenza statale con materie di competenza concorrente (art.117 c. 3), è stato ribadito anche nella sentenza n. 108 del 2005, attinente, invece, ad una

⁵⁵⁴ Si tratta della Legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003 n. 8 "Dichiarazione della Sardegna territorio denuclearizzato", della Legge della Regione Basilicata 21 novembre 2003 n. 31 "Modifiche ed integrazioni della L.R. 31 agosto 1995 n. 59" e della Regione Calabria 5 dicembre 2003 n. 26 "Dichiarazione della Calabria denuclearizzata. Misure di prevenzione dell'inquinamento proveniente da materiale radioattivo. Monitoraggio e salvaguardia ambientale e salute dei cittadini".

⁵⁵⁵ Sul delicato tema del riparto di competenze tra materia ambientale e materia sanitaria, cfr. anche COSULICH, GRASSO, "Profili comuni (o intersezioni) tra tutela dell'ambiente e tutela della salute: una nuova ipotesi di legislazione concorrente?", in *Quaderni regionali*, 2003, 2, pp. 501-529; PERTICI, "(In tema di) competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente e della salute (Nota a ord. C. Cost. 5 giugno 2003 n. 200)", in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, 3, pp. 1539-1540.

sovrapposizione tra competenze statali esclusive con competenze regionali altrettanto esclusive (art. 117 c.4).

In particolare nel caso sottoposto all'attenzione della Corte, il Presidente del Consiglio dei Ministri impugnava in via principale la legge umbra sulla disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni nella parte in cui derogava a disposizioni contenute nella Legge statale n. 394 del 1991.

La legge regionale sanciva, nell'art. 5, la possibilità di recupero o reinserimento di cave dimesse all'interno di parchi nazionali e regionali e quella di interventi di completamento o ampliamento delle cave in servizio, in deroga a quanto previsto dalla Legge 394/1991. La Regione Umbria si difendeva argomentando che la mancanza della materia in oggetto dal novero degli elenchi contenuti nei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., ne faceva desumere l'appartenenza alla competenza esclusiva regionale. La Corte Costituzionale ha affermato che la normativa statale non può essere modificata *in peius* da una normativa regionale. Essa ha statuito che la "tutela dell'ambiente" non è qualificabile come "materia" in senso tecnico, rappresentando, invece, un valore costituzionale protetto che interferisce con altre competenze, spesso regionali, con la conseguenza che è richiesta un'azione congiunta di Stato e Regioni per realizzare il fine ultimo di tutela.⁵⁵⁶ In tale ottica spetta allo Stato il compito di fissare i canoni di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale ed alle Regioni la competenza ad agire in concreto in esecuzione di tali canoni e nel loro pieno rispetto. Di qui l'illegittimità della modificazione di una normativa statale (d'indirizzo) al riguardo.⁵⁵⁷

⁵⁵⁶ In tal senso, La corte Costituzionale si era già pronunciata nella sentenza n. 407 del 2002 configurando la tutela dell'ambiente, come altre materie elencate nei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., come sfere di competenza "trasversali", che investono, appunto competenze di cui sono titolari più soggetti.

⁵⁵⁷ ROLANDO, "Riparto di poteri e competenze fra Stato ed Enti locali in materia di inquinamento derivante da onde elettromagnetiche: un "punto di equilibrio" fra tutela della salute ed interesse nazionale allo sviluppo energetico, (commento a C. Cost. 7 ottobre 2003 n.307 e C. Cost. 7 novembre 2003 n. 331)", in *Responsabilità civile e previdenza*, 2004, 2, pp. 442-457; ROLANDO, "Inquinamento derivante da onde elettromagnetiche. Disciplina normativa, profili di riparto di competenze

Tale vicenda interna ha importanti riflessi anche sul piano internazionale per quel che attiene alla cooperazione allo sviluppo in materia di salute. Il soggetto titolare della competenza sul piano interno determina anche la conseguente competenza esterna in materia. Pertanto la sua individuazione è essenziale per determinare chi possa assumere, ad esempio, obblighi al riguardo.

Ad esempio, ci si può chiedere se, una volta ammessa la competenza (concorrente) delle Regioni in materia di salute, si possa desumere che esse siano abilitate, in certi casi, anche stipulare convenzioni con Stati o enti locali di Paesi terzi su determinate questioni rientranti nell'ambito *de quo*.

Anche in tal caso una lettura congiunta delle nuove disposizioni del titolo V e della Legge del 1987, come successivamente modificata, in materia di cooperazione allo sviluppo, sembrano far propendere per una soluzione che privilegia ancora il ruolo dello Stato nelle relazioni internazionali in materia, in presenza, però di un ruolo sempre più pregnante degli enti locali, con poteri d'iniziativa e di esecuzione oltre che di partecipazione al processo decisionale di determinazione dei contenuti e delle forme di cooperazione in materia.

6. Conclusioni

Con il cambiamento del quadro internazionale e delle esigenze della comunità internazionale, la nozione stessa di cooperazione allo sviluppo si è andata evolvendo di pari passo. Se all'origine si poteva parlare di meri rapporti interstatali, l'attenzione è andata pian piano spostandosi all'aspetto individuale. È opinione diffusa in dottrina che oggi si debba far riferimento non tanto alla collaborazione *per lo sviluppo*, quanto ad una cooperazione finalizzata alla realizzazione del *diritto allo sviluppo* facente capo ai singoli individui provenienti dai Paesi più poveri. Pertanto la materia è stata rapportata al più generale ambito di tutela dei diritti umani fondamentali, in particolare per quanto riguarda l'ambito della tutela della salute, che attiene alla

e principio di precauzione (Nota a Cons. Stato sez. VI 3 giugno 2002, n. 3098)", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2003, 1, pt. 1, pp. 174-180.

salvaguardia di valori fondamentali come la vita stessa e l'integrità fisica.⁵⁵⁸

In tale ottica la cooperazione nel settore sanitario va intesa come materia di ampio raggio, comprendente tutte le misure finalizzate alla tutela dell'individuo anche rispetto al progresso scientifico e tecnologico. Pertanto si va da forme di cooperazione che attengono alla tutela delle esigenze più elementari, come l'assistenza sanitaria minima, a forme più complesse che tendono alla realizzazione di un'azione concertata degli Stati al fine di uno sviluppo più proficuo della ricerca scientifica sanitaria.

La cooperazione internazionale nel settore sanitario si manifesta sia nella forma dell'assistenza tecnica che in quella dell'assistenza finanziaria. Soprattutto la gestione e l'accesso alle informazioni hanno rivestito, negli ultimi anni, il fulcro di importanti iniziative, dato il valore rivestito da tali dati.

La materia della salute appare inoltre strettamente correlata ad altri settori importanti, come la tutela dell'ambiente, con la conseguente necessità di un'azione integrata per la tutela congiunta dei vari tipi di interessi da realizzare.

Si può registrare pertanto una grande elasticità delle iniziative per la cooperazione allo sviluppo in materia che tengono conto del mutare del contesto internazionale, per la realizzazione del fine ultimo di tutela del bene fondamentale della vita dell'individuo.

⁵⁵⁸ V. CANTONI, *Cooperazione multilaterale e finanziamento allo sviluppo*, Napoli, Jovene, 2004, p. 28 ss.; SANO, "Development and Human Rights: The Necessary but Partial Integration of Human Rights and Development", in *Human Rights Quarterly*, 2000, p. 734 ss.; DI FRANCO, "Verso un diritto dei popoli allo sviluppo? Alcune riflessioni su problemi e prospettive", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, p. 671 ss.; SPATAFORA, CADIN, CARLETTI, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino, 2003.