

28

Quaderni  
della  
Fondazione A.J. Zaninoni



## CHI GOVERNA IL MONDO?

Anno XII - n. 1 - febbraio 2016  
Poste Italiane SpA  
Spediz. in A. P. D.L. 353/2003  
(conv. in L. 27/02/2004 n. 46)  
art. 1, comma 2, DCB Bergamo





**NUOVOPROGETTO**  
CENTRO CULTURALE

28

Quaderni  
della  
Fondazione A.J. Zaninoni



## **CHI GOVERNA IL MONDO?**

**Sabino Cassese  
Antonio Censi  
Pia Locatelli  
Remo Morzenti Pellegrini**

*19 novembre 2015*

Quaderni della Fondazione A.J. Zaninoni

*Editore:* Associazione Amici della Fondazione Zaninoni,  
via Zambonate 33, 24122 Bergamo

*Direttore responsabile:* Augusto Benvenuto

*Registrazione:* Tribunale di Bergamo n. 32 del 27 giugno 2002

*Stampa:* **Sestanteinc** - Bergamo

Anno XII - n. 1 - febbraio 2016

Poste Italiane SpA - Spedizione in Abbonamento Postale D.L. 353/2003  
(conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 2, DCB Bergamo

## PRESENTAZIONE

Nell'ambito del ciclo di conferenze sul tema *Ricerca dell'identità italiana. Ragioni e origini delle nostre fragilità*, organizzato dal Centro culturale NuovoProgetto e dalla Fondazione A.J. Zaninoni, abbiamo avuto modo di ascoltare il professor Cassese nell'incontro *Una società senza Stato? Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane* e di apprezzarne la lucidità della riflessione e la chiarezza espositiva. Abbiamo quindi pensato fosse lo studioso giusto per intrattenerci su un argomento di grande attualità ed importanza strategica: la globalizzazione.

I grandi cambiamenti e le veloci trasformazioni di natura economica, politica, giuridica e sociale che hanno investito il sistema globale mettono in evidenza come il mondo non sia governato soltanto dagli Stati, né tanto meno dall'azione parallela delle Istituzioni internazionali. Sabino Cassese sostiene, senza il cupo pessimismo di molti intellettuali, che a regolarne le sorti sia una forma di regime "politico mondiale", la *global polity*. Una realtà giuridico-politica ibrida, priva di una struttura unitaria e per molti aspetti ancora inefficiente, dominata da *network*, con ruoli fluidi e alleanze variabili, i cui lineamenti potrebbero addirittura diventare – o, forse, già sono in filigrana – quelli di un sistema.



Il suo approccio non nega la complessità della situazione, le sue contraddizioni, e come il governo di quella che lui chiama semi-globalizzazione sia ancora in embrione (gli Stati hanno impiegato lunghissimo tempo per strutturarsi, non si può pretendere che le Organizzazioni sovranazionali, molto più recenti e complesse, possano da subito esprimere efficienza e coerenza organizzative).

Ciò che conta, conclude il professore, è che alla domanda essenziale *cui prodest* la risposta sia che tutto avvenga “a beneficio dei cittadini, nella loro veste di cittadini per i diritti civili o di consumatori o di clienti in quanto acquirenti di beni o di servizi. Questa è la domanda ultima che dobbiamo porci ogni volta che ci chiediamo a che serve lo Stato, a che serve l’ONU, a che serve l’Organizzazione Mondiale del Commercio o a che serve la Regione o a che serve il Comune, perché tutte queste Istituzioni fundamentalmente esistono per fornire dei servizi a noi”.

*La redazione*

## CHI GOVERNA IL MONDO?



### **Pia Locatelli**

*presidente della Fondazione A.J. Zaninoni*

Benvenuti a tutti e a tutte, in particolare al professore Sabino Cassese che è già stato da noi due anni fa per una conversazione dal titolo “Una società senza Stato? Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane” e lo ringraziamo per essere nuovamente qui. In questo incontro dapprima si era ipotizzato di presentare il suo ultimo lavoro *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, un bel libro, interessante, dove descrive e analizza, come mai un giudice costituzionale aveva fatto, il funzionamento di una istituzione così centrale nella vita sia politica sia giudiziaria del nostro Paese, comparandola con quelle di altri Stati. Copre un lasso di tempo lungo, i nove anni che vanno dal 2005 al 2014, punteggiati da sentenze importanti, ne cito solo alcune: caso Previti, lodo Alfano, ammissibilità dei referendum sulla legge elettorale, intercettazioni al Presidente della Repubblica dell’epoca, costituzionalità del “Porcellum”. Ma abbiamo poi convenuto con il professore che forse questo sarebbe stato un tema che avrebbe interessato soprattutto gli addetti ai lavori e si è preferito un intervento meno specialistico, scegliendo un tema di cui ha scritto in un suo libro di due anni fa: *Chi governa il mondo?*. L’abbiamo scel-

to appunto per dare un respiro più ampio ma anche per una sorta di continuità con un argomento che la Fondazione ha già affrontato con il presidente Prodi, che ci aveva parlato di cosa sta succedendo al mondo. Non entro nel tema perché lo farà Antonio Censi del Centro culturale NuovoProgetto, co-organizzatore di questa serata insieme alla Fondazione A.J. Zaninoni.

Passo però prima la parola al nuovo rettore della nostra Università, eletto da poco, che siamo contenti di salutare augurandogli buon lavoro. Abbiamo collaborato spesso con l'Università e la sua presenza è anche un modo per coinvolgerlo da subito nelle nostre iniziative.



**Remo Morzenti Pellegrini**  
*rettore Università di Bergamo*

Ringrazio per questo invito, vi porto i saluti dell'Università degli Studi di Bergamo e sono davvero onorato di accogliere nella nostra città uno degli studiosi e dei giuristi più importanti della nostra epoca, al quale si deve un formidabile contributo nel panorama scientifico nazionale e internazionale. Lo dico anche da giurista e amministrativista, è un onore salutare uno dei maestri più insigni ed autorevoli della mia disciplina e del diritto in genere.



Ritengo che solo uno studioso come il professor Casse-  
se può illustrare un fenomeno come quello che è oggetto  
del suo precedente volume. Un tema che si presenta di  
per sé come refrattario a qualsiasi inquadramento siste-  
matico. Mi riferisco alla globalizzazione e a tutta quella  
serie di eventi, che possiamo definire epocali e per certi  
versi rivoluzionari, alcuni positivi altri molto meno, ma  
che di sicuro negli ultimi anni hanno stravolto l'assetto  
sociale, economico, culturale del modo di vivere delle  
persone. Viviamo ormai in una comunità globale che per  
molti versi trascende i confini nazionali, i quali risultano  
sempre più inadeguati a contenere le dinamiche sociali,  
culturali, economiche e politiche che si generano in un  
dato luogo e sono in grado di estendersi ovunque nel  
mondo in poco tempo grazie alle nuove tecnologie, so-  
prattutto nel campo della comunicazione.

Agli studenti del primo anno del corso di Diritto pubblico in  
Università si insegna come uno degli argomenti principali  
“*ubi societas ibi ius*”, ovvero che qualunque organizzazione  
sociale, per essere tale, ha bisogno di un complesso di re-  
gole che ne disciplinino la vita e l'attività, venendo a costi-  
tuire il diritto di tale organizzazione e fondando, così, il suo  
carattere di ordinamento giuridico vero e proprio. In tale ot-  
tica, la comunità globale, per essere tale, ha bisogno di re-  
gole globali, capaci di superare i limiti della sovranità dei  
singoli Stati e di incidere in maniera effettiva ed efficace sui  
fenomeni che si propone di regolare.

Si tratta di una sfida tale da “far tremare le vene e i polsi”, come direbbe Dante, in quanto se i fenomeni socio-culturali, ma anche economico-politici, si evolvono con una rapidità e un’ampiezza impressionanti su scala globale, l’ordinamento giuridico, ovvero l’insieme di norme che dovrebbero regolare questi fenomeni, si muove in maniera infinitamente più lenta, anzi su di una pluralità – come è illustrato nel volume del professor Cassese – altrettanto infinita di piani decisionali, spesso creando quel “disallineamento” tra realtà e diritto che oggi così frequentemente sperimentiamo. “Chi governa il mondo?”, pertanto, è una domanda che non potrebbe essere più attuale, così come il reperimento di una risposta rappresenta un’esigenza che non potrebbe essere più urgente. Siamo ancora tutti scossi dagli eventi tragici di Parigi, in cui peraltro è stata terribilmente coinvolta una studentessa italiana che stava svolgendo un’esperienza all’estero, che anche noi raccomandiamo a tutti i nostri studenti di fare, proprio per affrontare le difficoltà di un mondo globalizzato che, per questo, appare probabilmente più complicato che in passato ma, per lo stesso motivo, anche più stimolante. Ho scritto ieri una lettera al rettore della Sorbonne, con il quale abbiamo sottoscritto un accordo di collaborazione poche settimane fa. Tali eventi tragici, che peraltro sono solo gli ultimi in ordine di tempo, esprimono l’imperativa esigenza di individuare un nuovo ordine mondiale, culturale e giuridico, una *global polity*, come la chiama il professor Cassese, che si fondi su valori comuni, pur nella diversità delle esperienze e delle caratteristiche di ciascun popolo, e che sia in grado di affrontare efficacemente le immani problematiche che nessun singolo Stato o nessuna singola organizzazione sarà mai in grado di risolvere in maniera unilaterale. La risposta alla domanda, evidentemente, può essere fornita solo da una personalità come quella del nostro illustre ospite, che, per la varietà delle esperienze maturate al massimo livello, anche in ambito internazionale, è dotato di una visione “multifocale”, coniugata con il rigore del metodo scientifico e giuridico. Per tutti questi motivi, ascolterò con estremo interesse la relazione del professor Cassese, ringraziandolo per la sua presenza e manifestandogli la stima mia personale e di tutto l’Ateneo di Bergamo. Grazie professore per essere qui.



**Antonio Censi**

*Centro culturale NuovoProgetto*

Il professor Sabino Cassese appartiene a quella ristretta cerchia di intellettuali che, pur occupandosi di discipline fortemente specialistiche, come il diritto amministrativo – di cui è oggi riconosciuto come uno dei maggiori esperti a livello internazionale – si pongono alla ricerca di interlocutori diversi da quelli che frequentano abitualmente gli ambienti accademici e i vertici delle massime istituzioni statali. Ricordiamo, a questo proposito, che egli, all’attività di docenza in molte delle più prestigiose università del mondo, ha affiancato esperienze come quelle di Ministro della Funzione Pubblica nel governo Ciampi e, fino a non molti mesi fa, di giudice della Corte Costituzionale. Attraverso queste svariate esperienze ha acquisito un sapere giuridico che ha cercato di socializzare sia attraverso testi specialistici rivolti agli studenti dei suoi corsi universitari, sia attraverso testi di alta divulgazione rivolti a un pubblico di lettori non specialisti, sia attraverso articoli pubblicati su grandi quotidiani nazionali come “Corriere della Sera” e “Il Sole24Ore”.

Del libro che presentiamo questa sera, *Chi governa il mondo?*, vorrei proporre, fra le tante possibili, due prospettive di lettura.

La prima vede nel libro uno strumento di educazione alla cittadinanza globale, una condizione che ancora faticiamo a riconoscere e padroneggiare. Che lo voglia o no, che ne sia consapevole o no, ognuno di noi è oggi contemporaneamente cittadino italiano, cittadino europeo e cittadino del mondo. L'esercizio di questa cittadinanza multipla è ostacolato dalla nostra limitata capacità di affrontare la complessità della realtà politica, sociale ed economica nella quale viviamo. Si pensi, per fare un esempio, ai recenti attentati parigini. In questi giorni i quotidiani sono stati inondati dagli articoli di svariate categorie di esperti: politici, economisti, antropologi, storici, psicanalisti, filosofi, religiosi, giuristi, militari. Domanda: quanti fra i cittadini italiani sono in grado di utilizzare questi contributi per comprendere l'impatto che questo avvenimento globale avrà sulla società italiana? Considerando il tasso di alfabetizzazione, sicuramente molto pochi. Se vogliamo costruire e diffondere la capacità di pensare in termini globali dobbiamo cominciare a dotarci di strumenti formativi adeguati facendo in modo che dispositivi concettuali, come quelli utilizzati dal professor Cassese per stabilire da chi e come il mondo sia oggi governato, confluiscono nei testi scolastici dei corsi di diritto a partire dalle scuole superiori. La seconda prospettiva di lettura del libro è che propone una "narrazione" della globalizzazione alternativa alle due oggi più diffuse nella nostra società. La prima trae origine dal contrasto, sempre più palese, tra il contesto statale degli ordinamenti democratici e la dimensione globale del mercato e della finanza che limitano sempre più pesantemente la sovranità degli Stati nazionali. Se protratto, questo contrasto può rappresentare una insidiosa fonte di erosione dei principi sui quali si fondano le nostre democrazie in quanto una *governance* mondiale che fa capo a gruppi di interessi e *lobby* di carattere non elettivo finirebbe con l'avere più potere degli organi democraticamente eletti degli Stati nazionali. La seconda narrazione sostiene la tesi che, di fatto, il mondo non sia oggi governato e che i cittadini globali siano abbandonati a se stessi di fronte ai sempre più gravi problemi – come il surriscaldamento del pianeta, l'esplosione demografica, l'esaurimento delle risorse naturali, i conflitti bellici sempre più estesi – che sembrano minacciare la stes-

sa sopravvivenza umana sul pianeta. Queste due narrazioni della globalizzazione, sostanzialmente pessimistiche, alimentano tensioni e paure diffuse che nella nostra società possono assumere la forma del populismo, dell'antipolitica, della chiusura localistica rancorosa e del fondamentalismo identitario. Con il suo libro Sabino Cassese ci propone una visione più ottimistica della globalizzazione, dimostrando non solo che il mondo di oggi è governato, sia pure da soggetti molteplici e attraverso procedimenti quanto mai inediti e complessi, ma che le stesse democrazie nazionali possono trarre una nuova spinta dal rafforzamento delle istituzioni sovranazionali.



**Sabino Cassese**

*giudice emerito Corte Costituzionale*

Henry Kissinger, nato nel 1923, come forse sapete è uno studioso di relazioni internazionali, ha insegnato all'Università di Harvard dal '58 al '68 ed è stato dal '68 al '76, diciamo con una terminologia italiana, Ministro degli Esteri di due Presidenti degli Stati Uniti. Alla giovane età che ha, ha scritto un libro, intitolato *World Order*, ordine del mondo, da cui vorrei legggervi alcune citazioni per presentarvi subito il problema che vorrei trattare.

Le citazioni sono le seguenti (traduco malamente dall'inglese anche se il libro è stato tradotto recentemente in italiano): "L'attuale comunità mondiale sta cercando di limitare la natura anarchica del mondo con una ampia rete di organizzazioni internazionali che sono destinate ad aumentare il commercio mondiale, a creare uno stabile sistema finanziario internazionale, a introdurre dei principi per risolvere in maniera pacifica le dispute internazionali e a porre dei limiti sulla condotta delle guerre, quando vi si ricorre. Queste istituzioni si prefiggono di porsi come una infrastruttura neutrale per l'interazione di società che sono tra di loro diverse. Però oggi, mentre il sistema economico è diventato globale, la struttura politica del mondo è rimasta fondata sullo Stato nazionale. E la natura dello Stato esso stesso è oggi soggetta a numerose pressioni: da un lato è attaccato e smantellato, in alcune regioni gli Stati scompaiono", chiaramente Kissinger sta pensando a Paesi come la Libia e lo Yemen, "qualche volta gli Stati semplicemente scompaiono per un disegno degli Stati stessi" e chiaramente Kissinger sta pensando all'Unione Europea o al Mercosur<sup>1</sup> o all'Asean del Sud-Est asiatico<sup>2</sup>.

Queste citazioni, che ho tratto da diversi passaggi del libro di Kissinger, mettono subito in luce un fatto importante: siamo in presenza di un processo di globalizzazione che si sta sviluppando e che vincola gli Stati nazionali ma che è prevalentemente una globalizzazione economica. Nello stesso tempo però i vecchi sovrani, gli Stati, non sono più in comando e quindi oggi ci si può chiedere se esista un governo del mondo, se ci sia qualcuno che tira le fila nel mondo. È una domanda che molti studiosi si stanno ponendo da parecchi anni e a cui è stata data una risposta da due studiosi stranieri<sup>3</sup>, riassunta dal titolo del loro libro, *Governance Without Government*, in traducibile in italiano ma voi lo comprenderete: è un gioco di parole a cui l'inglese si presta ma l'italiano no perché non abbiamo il termine governanza, si potrebbe tradurre con "governanza senza governo". Diciamo meglio:

---

<sup>1</sup> Mercato comune dell'America meridionale.

<sup>2</sup> Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico.

<sup>3</sup> James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel.

abbiamo un'azione di governo senza che si possa dire che i cittadini partecipano all'elezione di un Parlamento cosmopolitico che dà luogo poi a un governo.

Bene, questo è il tema che voglio trattare e che esaminerò in tre punti. Il primo: cercherò di illustrarvi con esempi concreti le contraddizioni in cui ci troviamo oggi in tutto il mondo. Nel secondo cercherò di illustrarvi i modi in cui si realizzano le collaborazioni tra Stati e tra Stati e organismi globali. E nel terzo, più breve, cercherò di illustrarvi la struttura, che chiamerò mista, di questa "governanza" globale di cui parlano questi studiosi.

Vi anticipo subito qual è la mia tesi: ritengo che sbagliano sia quelli che sostengono che gli Stati stanno uscendo di scena dando spazio soltanto ad attori globali – l'ONU, l'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'Organizzazione Mondiale della Sanità e così via – sia quelli che affermano che sono sempre gli Stati quelli che hanno il governo del mondo. Io penso che la sintesi più interessante della tesi che vi voglio esporre è rappresentata da ciò che ha fatto il presidente francese Hollande dopo gli ultimi eventi parigini. Primo: ha mandato dei bombardieri a colpire le centrali di questo pseudo Stato islamico; secondo: ha invocato l'articolo 42 paragrafo 7 del Trattato dell'Unione Europea, che stabilisce la collaborazione di tutti i membri della UE con lo Stato nazionale europeo che la richieda. Vedete quindi che le due azioni di Hollande sono la rappresentazione concreta della tesi che sto per esporvi, ossia che siamo in presenza di un governo mondiale nel quale gli Stati continuano ad avere una loro funzione importante, che tuttavia non riescono a svolgere interamente e di conseguenza hanno bisogno dell'intervento di altre organizzazioni globali. Gli uni e gli altri cooperano e collaborano in un modo dialettico complesso che ho l'ambizione di riuscire a spiegarvi questa sera.

Comincio con il primo punto. Voglio richiamare alla vostra attenzione alcuni dati di quella che gli economisti chiamano evidenza empirica partendo da esempi concreti che ho raccolto in cinque punti. Il primo parte da alcuni esempi: nel 1453 occorsero quaranta giorni perché il Papa sapesse che Costantinopoli era caduta nel dominio dei turchi, nel 2001 invece, come tutti sappiamo, la

caduta delle Torri gemelle del World Trade Center a New York avvenne praticamente sotto gli occhi di tutto il mondo perché le televisioni erano puntate direttamente su quello che succedeva; un telefono Nokia è fatto di novecento parti che sono prodotte in quaranta diversi Paesi ed è venduto in ottanta diversi mercati nazionali; la poliomielite, che ha causato milioni di morti nel secolo passato, è stata praticamente sradicata grazie alla campagna lanciata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. Se mettete insieme questi tre esempi, vi rendete conto che da un lato alcune barriere nazionali stanno scomparendo e dall'altro che ci sono politiche mondiali, la politica dell'Organizzazione Mondiale della Sanità per combattere la poliomielite ad esempio, che hanno avuto un grande successo. Questo è il primo ordine di considerazioni che possiamo trarre da alcuni elementi concreti di analisi della realtà.

Passo al secondo elemento. Solo il 2% della popolazione vive al di fuori del Paese in cui è nato, solo il 2% degli studenti nel mondo segue gli studi in università al di fuori del suo Paese di origine, le esportazioni mondiali rappresentano solo il 20% del Prodotto lordo mondiale, gli investimenti diretti all'estero rappresentano soltanto il 9% di tutti gli investimenti, solo il 7% del riso prodotto nel mondo è venduto al di là della frontiera del Paese nel quale è stato coltivato. Voi mi chiederete perché ho raccolto questi elementi così disparati. Perché sono rappresentativi di una conclusione: se c'è una globalizzazione, come abbiamo visto dal telefono Nokia o dalle comunicazioni che avvengono praticamente in maniera istantanea, questa globalizzazione non va sovrastimata, siamo piuttosto in presenza di una sorta di semi-globalizzazione, la globalizzazione non ha toccato tutti gli aspetti della realtà: gli studenti, la produzione di riso, il commercio e così via.

Terzo gruppo di elementi significativi che mi sembrano rappresentativi dello stato attuale della globalizzazione o, meglio, della semi-globalizzazione: la struttura interna della globalizzazione è anche molto complessa. Viviamo in un mondo con 7 miliardi di abitanti, che parlano 7mila linguaggi diversi, con 193 Stati, 60mila organizzazioni non governative e 2mila organizzazioni che si chiamano

nel linguaggio diffuso in tutto il mondo *global regulatory regimes*, cioè organizzazioni internazionali che regolano qualche cosa, da internet all'uso del mare, al trasporto aereo, al commercio delle scorie nucleari e così via. Quindi siamo in presenza di una globalizzazione che in realtà è costituita da una pluralità di fenomeni tra di loro diversi.

Quarto punto. La globalizzazione, se beneficia alcune parti del mondo, sottrae anche risorse ad altre. L'esempio migliore è quello dell'Africa, che in questo momento si sta avvalendo fortemente della globalizzazione: qualcosa tra 15 e 20 milioni di ettari di terreno sono stati acquistati da imprese straniere che producono vegetali e frutta per il loro mercato, come Corea ed Arabia Saudita. Ciò porta molte risorse finanziarie all'Africa naturalmente e dà lavoro alle persone, ma nel contempo sottrae risorse naturali alle popolazioni africane, ad esempio utilizzando acqua per l'irrigazione dei terreni da cui traggono i prodotti. Quindi porta lavoro, porta risorse finanziarie ma sottrae risorse naturali. Questa situazione obbliga la FAO, l'Organizzazione internazionale che si interessa di alimentazione e di agricoltura, a provvedere cibo e alimentazione per le popolazioni locali i cui prodotti vengono trasferiti in Corea o in Arabia Saudita. Di qui la mia quarta conclusione: la globalizzazione è anche un processo pieno di contraddizioni ed ambiguità, serve da una parte, dall'altra sottrae risorse alle popolazioni locali.

Il quinto punto sul quale voglio richiamare la vostra attenzione è costituito dal fatto che in questa situazione non si sa se chi è in comando, chi ha il potere, se siano i governi nazionali oppure le organizzazioni internazionali, ma quello che si sa è che tutti i Paesi stanno cercando di andare al di là del governo nazionale. Perché in Europa 28 Stati oggi fanno parte dell'Unione Europea? perché i Paesi del Sud America si sono riuniti nel Mercosur, il Mercato Comune del Sud America, anche se è in uno stato di sviluppo meno importante rispetto a quello dell'Unione Europea? perché l'America del Nord è unita in un'organizzazione che si chiama Nafta, North American Free Trade Association, che unisce Canada, Messico e Stati Uniti? perché i Paesi del Sud-est asiatico si sono riuniti in una struttura che si chiama Asean e che

guarda come a un fratello maggiore all'Unione Europea in quanto unione più sviluppata? Perché gli Stati stessi in qualche modo cercano di uscire dalle loro condizioni di vecchi sovrani e di trovare forme associative più ampie, che hanno origini molto diverse: nel Nord America c'è un problema di libertà dei commerci tra Messico, Stati Uniti e Canada; nell'Unione Europea c'è un altro problema che è quello di evitare nuove guerre. L'Unione Europea è nata come un'unione economica, ricordate il vecchio nome Comunità Economica Europea, poi diventato Comunità Europea, ha perduto economica e poi ha perduto anche comunità ed è diventata Unione Europea. Perché tutto questo? Perché attraverso una progressiva unione economica si voleva raggiungere un'unione politica per evitare che su quel terreno, dove c'erano stati due conflitti mondiali con 60 milioni di morti (credo sia questa la somma totale, quindi una nazione intera che è scomparsa, praticamente), si ricreassero le condizioni di conflitti quali la Prima guerra mondiale, '14-'18, e la Seconda guerra mondiale alla metà del secolo. Un po' in tutto il mondo gli Stati cercano di superare le loro condizioni di Stati e quindi la globalizzazione in qualche modo è voluta da quelli che una volta erano i sovrani e che a questo punto sono disposti a cedere il bastone del comando ad altri organismi e delegano alcune delle loro funzioni, accettando di diventare gli esecutori. Vi faccio un esempio: la legislazione di tutela ambientale adottata dal Parlamento italiano, è stata una nostra scelta? No, abbiamo semplicemente attuato delle direttive comunitarie, quindi abbiamo accettato che qualcuno ci dettasse – e abbiamo fatto un'ottima scelta, badate bene – le norme, le regole, gli standard che dobbiamo rispettare per la tutela dell'ambiente.

Un altro aspetto – ricordate la citazione di Henry Kissinger che ho fatto all'inizio – è rappresentato da quelli che oramai si chiamano gli Stati falliti, definiti anche con un'altra bella espressione inglese, adoperata nella letteratura (perché questa è tutta una materia che viene studiata prevalentemente in quella lingua), ossia *ungoverned territories*, territori senza un potere che li governi. Pensateci bene: noi parliamo adesso di Daesh, di Is, Stato islamico o nella vecchia espressione Isis: che

cos'è questo? è un territorio a metà tra la Siria e l'Iraq lungo una direttrice tra due città di questi due Paesi sul quale non si esercita una sovranità statale. Il potere quasi statale che questo gruppo terroristico sta esercitando su questo territorio sostanzialmente è animato da uno spirito direi globale in quanto cerca di mettere radici in una zona ma poi agisce attraverso cellule che stanno da varie parti del mondo. Anche questo è un fenomeno di globalizzazione che mostra la complessità di quello che sto cercando di spiegarvi. In queste zone ci sono Stati che non riescono a controllare una parte del loro territorio, Siria e Iraq, e c'è un'organizzazione che regola e governa questa parte, che esige delle imposte da chi vi abita, fornisce dei servizi, fa commercio del petrolio prodotto in queste zone e trae da questo commercio risorse per delle finalità che sono di terrorismo internazionale, nei confronti del quale la comunità internazionale si è già attrezzata. Infatti esiste ormai una struttura che fa capo all'Organizzazione delle Nazioni Unite a New York con una commissione, la Sanctions Committee, commissione delle sanzioni, che a sua volta ha alle sue dipendenze tre strutture di *intelligence*, alle quali fanno capo i servizi segreti di tutti i Paesi del mondo che collaborano in questa attività segnalando le persone sospette di terrorismo. Quando un sospetto di terrorismo è inserito in un elenco, questo elenco viene pubblicato e mandato agli Stati che, sulla base di decisioni dell'ONU, della Commissione per le Sanzioni, del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e di regolamenti dell'Unione Europea, sono obbligati a svolgere una serie di attività di controllo, per esempio mandare le Forze dell'ordine a sequestrare i beni, il denaro che le persone sospette di terrorismo hanno in banca. C'è un caso famoso, il caso Kadi<sup>4</sup>, che si è presentato davanti alla Corte di Giustizia europea e ha illustrato benissimo questo esempio.

Prendendo spunto dalle cose che sono accadute recentemente abbiamo tutti gli elementi sui quali occorre riflettere. Stati che falliscono, Stati che non controllano il loro territorio, nuove strutture che si creano e che controllano

---

<sup>4</sup> per saperne di più: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-07/cp130093it.pdf>

un territorio, hanno una popolazione ed esercitano una sovranità. Secondo i principi del vecchio diritto costituzionale sono degli Stati perché ne hanno i tre elementi caratterizzanti, territorio popolo sovranità, e però esercitano questo potere in un modo distruttivo, il terrorismo contro il quale si contrappone un'organizzazione globale, le Nazioni Unite, che cerca di limitare il fenomeno.

In questo contesto la mia conclusione è che il mondo oggi non è più governato da singoli Stati nazionali secondo il modello che nacque dopo la pace di Vestfalia<sup>5</sup> ma che non è neppure ancora governato da organismi globali e la chiave per comprendere gli equilibri che si stanno creando nel mondo sta nella comprensione dell'interazione tra questi diversi attori: gli Stati e le organizzazioni globali. Vi ricordo i numeri: 193 sono gli Stati membri delle Nazioni Unite, le organizzazioni globali sono 2mila, quindi dieci volte il numero degli Stati, però gli Stati sono ancora dotati di strutture militari, di poteri riguardanti l'ordine pubblico, di costringere e quindi del potere ultimo proprio dell'Esecutivo, quello di fare eseguire con la forza, mentre le organizzazioni mondiali sono prive di questi poteri, o almeno alcune, visto che esistono anche organizzazioni nel settore della polizia, dell'ordine pubblico e nel settore militare che agiscono attraverso gli Stati cercando di influenzarli o ricorrendo ad altri strumenti di esecuzione delle loro direttive; sono organizzazioni più sofisticate che si trovano specialmente nel campo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Ora – e passo così al secondo punto – ho l'obbligo di spiegarvi come avviene questa collaborazione. Ho detto fino ad ora che non si può far capo solo agli Stati, non si può far capo solo alle organizzazioni globali, e allora come avviene?

Vi faccio tre esempi. Sapete che viviamo un fenomeno che qualche volta ci fa gioire, molto spesso ci preoccupa che si chiama *global warming* e cioè il riscaldamento del globo terracqueo e sapete che nel 1997 è stato firmato il cosiddetto Protocollo di Kyoto, dalla città in cui è stato firmato, che è diventato efficace nel 2005 e ha stabilito il potere di un apposito organismo per il controllo del cam-

---

<sup>5</sup> <http://www.treccani.it/enciclopedia/pace-di-vestfalia/>

biamento climatico che si chiama United Nations Framework Convention on Climate Change. Questo organismo ha il potere di fissare, sulla base del Protocollo di Kyoto e poi di accordi successivi, un limite che ciascuna nazione può utilizzare e che non può superare per l'immissione nell'atmosfera di gas cosiddetti ad effetto serra, ma i singoli Paesi possono comperare delle autorizzazioni all'emissione pagando ad altri Stati il diritto di inquinare, oppure possono vendere degli strumenti di disinquinamento che permettono ad altri Paesi di inquinare. È un sistema complesso di cui noi italiani ci siamo avvalsi, l'Enel ad esempio ha fatto accordi molto importanti con la Cina che hanno consentito alla stessa di importare strumenti di disinquinamento che hanno diminuito l'inquinamento sul suo territorio e consentito all'Enel di utilizzare ancora delle centrali elettriche a carbone in Sardegna, assicurando un'occupazione che altrimenti non ci sarebbe per i sardi. Come dire, è un commercio della possibilità di inquinare. Questo sistema, se ci pensate bene, è basato da un lato su dei regolatori globali, perché ci deve essere qualcuno che dice che gli Stati Uniti non possono inquinare più di tanto, l'Italia non può inquinare più di tanto, la Cina non può inquinare più di tanto; poi è basato su governi nazionali che debbono controllare che questo accada e quindi indicare alle singole industrie quanto possono fare; e infine è basato su coloro che inquinano, i quali a loro volta possono utilizzare questa sorta di mercato, si chiama *emission trading*, un commercio del potere di immissione di sostanze inquinanti che riscaldano l'atmosfera e aumentano il cosiddetto buco nell'ozono. Questo meccanismo opera quindi su tre livelli: uno globale, un altro nazionale e un altro infine della società civile dei produttori, non solo i produttori di sostanze inquinanti ma anche i produttori di procedure disinquinanti che entrano in questa sorta di commercio.

Secondo esempio di collaborazione, di operatività congiunta di questi vari livelli. Sapete che l'Artico è circondato da cinque Stati: Russia, Stati Uniti, Canada, Norvegia, Danimarca e sapete anche che la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare dà a ciascun Stato possibilità di sfruttamento delle zone marine, che si chiamano zona economica esclusiva, la quale si estende per

200 miglia nautiche, cioè 370 chilometri adiacenti alla costa. Ora, se avete presente una carta geografica o il globo terracqueo, vi rendete conto che, dato che ci sono cinque Paesi che stanno scoprendo le risorse dell'Artico e che tutti e cinque hanno la possibilità teorica di estendere il loro governo per 370 chilometri, se non c'è cooperazione tra loro il giorno dopo c'è la guerra, perché le diverse zone economiche esclusive si sovrappongono in alcuni tratti, non c'è dubbio. Per evitare questo rischio i cinque Paesi hanno lanciato un progetto per cercare quello che è stato chiamato un ordinato regolamento di ogni possibile richiesta di ciascun Paese che si sovrapponga alle richieste degli altri. Anche qui c'è una norma globale, la convenzione dell'Onu sull'uso del mare; c'è una regola, puoi arrivare fino a 370 chilometri fuori delle coste; c'è un obbligo degli Stati di mettersi d'accordo, di collaborare tra di loro perché se si applicasse meccanicamente quella regola quegli Stati finirebbero per farsi guerra. Quindi si realizza quello che è il sogno della globalizzazione: sostituire ai generali e ai diplomatici i giudici. I generali perché i conflitti internazionali si risolvevano una volta con le guerre, i diplomatici perché poi si è cominciato a risolverli con i negoziati e i trattati internazionali conseguenti, ma i trattati internazionali presuppongono sempre l'accordo delle due parti, l'ultimo passaggio è quello che le due parti rinunciano ai loro poteri e si rimettono a una terza parte che nel linguaggio internazionale si chiama *Third Party Dispute Resolution*, cioè una risoluzione di una disputa attraverso una terza parte. Capite che gli Stati rinunciano ai loro poteri per esempio quando debbono risolvere delle dispute commerciali: nel 1993-'94, 76 Stati hanno firmato gli Accordi di Marrakech che hanno costituito l'Organizzazione Mondiale del Commercio. Quando c'è una disputa commerciale gli Stati si rimettono ad un primo giudice, che si chiama *Panel*, a un secondo giudice che si chiama *Appellate Body*, organo di appello, che è all'interno dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e che decide in maniera definitiva quale Stato ha ragione. Questo, che si chiama Sistema di Risoluzione delle Dispute dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, produce molte sentenze all'anno che gli Stati sono obbligati a rispettare.

Il terzo elemento di collaborazione che vi vorrei illustrare è quello dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Il suo Rapporto del 2007 notava che nuove malattie stanno emergendo a un tasso che prima era sconosciuto: una malattia per anno, perché ormai le linee aeree trasportano 2 miliardi di passeggeri ogni anno e questo naturalmente diffonde malattie e infezioni nel mondo rendendo universale la vulnerabilità a causa di questi vettori di malattie. Questo richiede, secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità, degli standard globali, che soltanto lei stessa può stabilire, e la collaborazione di tutti gli Stati perché i singoli governi nazionali debbono poi stabilire come concretamente applicare gli standard globali, che possono anche arrivare a interrompere il traffico aereo tra un Paese e l'altro in caso di malattie infettive particolarmente gravi, come sappiamo da alcuni casi recenti. Quindi ancora una volta c'è bisogno di un regolatore globale, c'è bisogno di una collaborazione degli Stati e dei governi nazionali con questo regolatore globale e infine c'è un problema che riguarda tutti noi, quella che viene chiamata la società civile, che deve potersi valere di questi benefici che vengono dai regolatori globali. Sarò molto breve con l'ultimo punto. Quando vogliono definire quello che sto cercando di esprimere, i *political scientists* americani si riferiscono alla *marble cake*. Negli Stati Uniti c'è una torta che si chiama *marble cake*, una torta composta per lo più di vaniglia e cioccolato che ha



le caratteristiche del marmo in quanto i suoi strati si dispongono in maniera disordinata, è l'opposto del millefoglie, che è fatto di strati regolari. Questa espressione è entrata nel linguaggio scientifico: quando si vuole illustrare un fenomeno nel quale i livelli non si susseguono come i piani di un edificio ma si incrociano, si sviluppano, si intrecciano in maniera disordinata come la cioccolata alla vaniglia e tutte le altre componenti della *marble cake*, appunto si dice che è *marbled*. Ecco, l'ultima cosa che vi voglio dire è che per comprendere questo mondo globale bisogna pensare a una *marble cake*, che rappresenta plasticamente questo fenomeno, perché c'è un'interazione tra gli Stati e i governi globali: i governi nazionali negoziano e quasi tutte le organizzazioni internazionali sono basate su un negoziato. Poco fa ho citato gli accordi di Marrakech, dove si sono incontrati i governi nazionali e hanno firmato il Trattato che ha istituito l'Organizzazione Mondiale del Commercio. Questi Stati (allora erano 76, ora sono 161 gli Stati che ne fanno parte) non hanno soltanto firmato un accordo ma hanno anche deciso di istituire un'entità, un regolatore globale (in questo caso l'Organizzazione Mondiale del Commercio con sede a Ginevra che ha migliaia di dipendenti non solo in Svizzera ma in tutto il mondo).

Questi regolatori globali stabiliscono degli standard, lo leggete continuamente sui giornali, ci sono i famosi round: Uruguay Round, Tokyo Round e così via che sono dei negoziati che portano alla determinazione di regole globali. Nessuno può introdurre *duties*, imposizioni fiscali sull'importazione di merci, superiori a un certo ammontare; oppure: tutti debbono rispettare i criteri sanitari e fitosanitari. Ad esempio il Giappone, che non vuole importare mele dagli Stati Uniti per proteggere le sue mele, potrebbe essere interessato a dire che quelle americane sono attaccate da un parassita che non esiste in Giappone. Questo non è un esempio teorico, è successo di fatto, negli Stati Uniti d'America c'è un parassita non presente in Giappone, che quindi può dire che non importa mele per ragioni che non riguardano la protezione economica della sua produzione ma la protezione fitosanitaria. Il problema è allora per l'Organizzazione Mondiale del Commercio di stabilire se ha ragione il Giappone o

hanno ragione gli Stati Uniti, se è vero che bisogna proteggere e come la produzione di mele giapponesi nei confronti dell'importazione di mele dagli Stati Uniti.

Quindi vedete che abbiamo Stati che stipulano accordi che si chiamano trattati, i trattati stabiliscono degli enti sovranazionali, i quali stabiliscono regole e a chi sono dirette queste regole? agli Stati nazionali, oltre che agli operatori economici. Di fatto in qualche modo gli Stati giocano un doppio ruolo perché da un lato istituiscono e controllano le organizzazioni internazionali, sono loro i padri (sono i governi nazionali che hanno creato l'Organizzazione Mondiale del Commercio), però nello stesso tempo sono i figli dell'organizzazione che hanno creato, sono padri e figli nello stesso tempo.

A loro volta gli Stati hanno degli interessi nazionali che quando si realizzano possono ritorcersi contro di loro. Pensate solamente a questo esempio, ancora tratto dall'Organizzazione Mondiale del Commercio: qual era l'economia più interessata a un abbattimento delle frontiere doganali per aumentare il commercio globale? l'economia più sviluppata, quella degli Stati Uniti d'America, che ha il maggior numero di multinazionali. È chiaro che se si abbattano barriere commerciali, le multinazionali possono con maggiore facilità muoversi su tutto il globo terracqueo. Per fare questo gli Stati Uniti d'America hanno da un lato cercato di avere il Trattato, poi l'Organizzazione Mondiale del Commercio e poi hanno voluto fortemente una Corte all'interno dell'Organizzazione Mondiale del Commercio in modo da avere un giudice imparziale. Però che cosa è accaduto? che il Paese che è sanzionato più frequentemente dalle Corti dell'Organizzazione Mondiale del Commercio sono gli Stati Uniti d'America. Gli Stati Uniti d'America, che hanno voluto fortemente introdurre quelle istituzioni globali nell'interesse nazionale della loro economia, hanno dovuto poi subire tutte le decisioni del Dispute Settlement Body<sup>6</sup> dell'Organizzazione Mondiale del Commercio se volevano realizzare lo scopo di abbattere progressivamente le barriere commerciali e le altre barriere, tecniche e non

---

<sup>6</sup> Organo di risoluzione delle controversie dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

tecniche, al commercio mondiale. Così come gli Stati Uniti d'America ora si stanno battendo, lo leggete tutti i giorni sui giornali, per l'accordo commerciale TTIP<sup>7</sup> che si accompagna al TPP<sup>8</sup>: il secondo, che sta più avanti del primo, unisce gli Stati Uniti all'altra parte del mondo, il primo dovrebbe unire un giorno l'Unione Europea con gli Stati Uniti, abbassando ulteriormente le barriere commerciali.

Vorrei concludere dicendo che il campo del quale vi ho dato una rapidissima e molto sommaria illustrazione è pieno di contraddizioni e che su di esso si oppongono punti di vista completamente diversi: c'è chi crede nella globalizzazione e ritiene che solo le istituzioni globali comandino, c'è chi dice che sono sempre gli Stati che comandano. Nella mia presentazione ho cercato di uscire da questi punti di vista pregiudiziali di chi sposa la tesi dei rossi e dei blu, dei neri e dei bianchi, cercando di illustrarvi e far parlare i fatti così come sono, cercando di spiegarvi che il quadro è molto più complesso, che in questo quadro in realtà c'è una cooperazione tipo *marble cake* nella quale si alternano organi globali, governi nazionali e società civili e che a mio parere questi tre livelli interagiscono tra di loro nella direzione del benessere dell'umanità.

## **Pia Locatelli**

Avevo previsto che sarebbe stata una bella lezione e così è stato. Ora passiamo alle domande del pubblico.

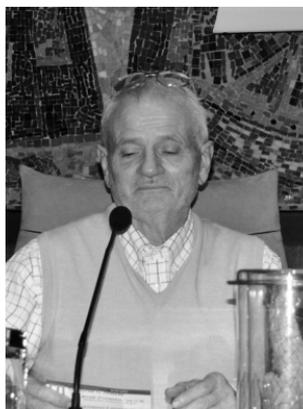
---

<sup>7</sup> Il Transatlantic Trade and Investment Partnership (Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti) è un accordo commerciale di libero scambio in corso di negoziato dal 2013 tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America. L'obiettivo è quello di integrare i due mercati, riducendo i dazi doganali e rimuovendo in una vasta gamma di settori le differenze di regolamenti tecnici, norme e procedure di omologazione, standard applicati ai prodotti, regole sanitarie e fitosanitarie.

<sup>8</sup> Il Trans-Pacific Partnership, Trattato di libero scambio nel Pacifico, firmato nell'ottobre 2015, è un accordo tra gli Stati Uniti e 11 Paesi che si affacciano sull'Oceano Pacifico che intende abolire le barriere commerciali e stabilire regole comuni in materia di tutela dei lavoratori, ambiente e regolamentazione dell'e-commerce.

### **Giovanni Merelli**

Buonasera a tutti. Vorrei chiedere se esiste un filo conduttore tra produzione e commercio internazionale delle armi e attentati terroristici. Grazie.



### **Maurizio Falchetti**

Buonasera professore, ho ascoltato con interesse la sua *lectio magistralis* e avrei da porle una domanda per la quale chiederei cortesemente una risposta. Le organizzazioni mondiali, di cui conoscevamo l'esistenza perché non sono organismi nati oggi ma si stanno sviluppando da decenni, mi sembra che ultimamente con il loro operato tolgano la decisionalità alle persone (intendo proprio dire i cittadini, non parlo degli Stati) e intervengano su questioni che riguardano particolarmente la loro vita. Penso ad esempio al problema di cui lei poco fa parlava a proposito dell'aumentato sorvolo di aerei su tutto il globo che provoca un incremento delle malattie tra la popolazione che prima non si riscontrava. Non vorrei entrare nel dettaglio, ma questo sorvolo chi lo decide, chi lo quantifica, chi lo paga? Lo pagano i contribuenti o chi lo effettua? Voglio dire: se la causa dell'aumento delle malattie è l'aumentato numero di voli, perché questo elevato numero non viene diminuito o non si fa un referendum tra la popolazione per chiedere se preferisce viaggiare in tutto il mondo e se vuole o meno pagarne il prezzo?





### **Gianpietro Masserini**

A fronte di un sistema che lei ha delineato in maniera così semplice ma estremamente efficace in relazione al commercio dell'inquinamento, che mi ha stupito ma, se funziona, va benissimo, mi chiedo perché stiamo ancora perdendo tempo riguardo alle sanzioni per le quote latte.



### **Tancredi Bianchi**

Non volevo intervenire ma l'amicizia che mi lega a Sabino Cassese mi impone di dire una cosa. Noi stasera abbiamo ascoltato un discorso di così ampio respiro che solo i veri maestri sanno fare. Perché si impara in certe Università più che in altre? Perché si incontrano uomini come lui, che ti aprono la mente. Qui credo che ognuno di voi ha ascoltato qualche cosa che prima non pensava. Questo riconoscimento è per me doveroso. Un'altra sottolineatura: il ragionamento si basa sul fatto che la globalizzazione economica sia riuscita. Ora noi viviamo nel rischio che da un'organizzazione mondiale globale si ritorni a globalizzazioni multipolari ma non globali. Questo è un punto su cui credo Sabino dovrebbe scrivere un libro per verificare se tutto quanto ha esposto questa sera permarrebbe se si passasse ad una struttura economica multipolare e non globale. Grazie.



### **Piero Romagnoli**

Buonasera professore, sono un geologo e mi qualifico perché la domanda che le faccio è relativa alla mia professione e riguarda l'uso e il consumo delle risorse naturali, che sono finite.

Relativamente ai combustibili fossili c'è qualche tipo di regola, ma per tutte le altre risorse minerarie, che anche quelle stanno per finire, chi finora si è occupato di questo problema e quali sono le iniziative da prendere per poter arrivare ad una regolamentazione dello sfruttamento? Grazie.

### **Sandro Piccione**

Non vorrei essere irriguardoso ma a me l'esempio della torta sembra il più appropriato, non perché io sia goloso ma perché in fondo per rispondere alla domanda "chi governa il mondo" bisogna dividere il mondo in fette di torta: la finanza è governata dai fondi sovrani e dalle banche d'affari, l'energia è dominata dall'Opec e da qualcun altro, i trasporti sono dominati anche questi da grandi aziende, le materie prime sono dominate da grandi controllori con sede prevalentemente in Europa e in Svizzera, per cui se dividiamo il mondo in fette riusciamo a dare forse una prima risposta, anche se insufficiente e approssimativa, a un problema di grandissima complessità. Questo mi sembra forse l'approccio giusto per cercare di capire come funziona il mondo.



### **Pia Locatelli**

Anch'io ho una domanda. Nel mio ruolo politico frequento le organizzazioni internazionali, in particolare le Nazioni Unite, e molto spesso sono presa da una sorta di impazienza per la lentezza decisionale e per la complessità del funzionamento di quella che è forse la più grande organizzazione internazionale. Le chiedo: come si riesce a far funzionare il tutto? Sono rimasta impressionata dai numeri, non dai 193 Stati ma dalle 2mila organizzazioni regolatorie globali, non avrei mai immaginato che fossero così tante, credevo attorno alle 500 e già mi pareva un numero grandissimo. Allora è possibile che questa torta marmorea comunque rimanga torta e rimanga buona?

## Sabino Cassese

Provo a rispondere. Comincerei dicendo che ho parlato di semi-globalizzazione proprio per sottolineare l'incompletezza di tutto quello che vi ho descritto e questo spiega secondo me ciò che è stato osservato nella prima domanda sulla produzione e il commercio di armi nel mondo: certamente ci sarebbe bisogno di una regolamentazione, ahimè lo sappiamo benissimo che ci sono americani che muoiono con il piombo prodotto da armi americane che erano state precedentemente da loro vendute in quei territori. E certamente c'è una incompletezza della disciplina delle risorse naturali: alcune sono tutelate, vedi per esempio le risorse naturali del mare, le *living resources of the sea*, cioè in generale la disciplina della pesca, ma altre risorse naturali non sono protette. Quindi primo aspetto: incompletezza e semi-globalizzazione di questo processo che vi ho descritto.

Secondo aspetto: una parte di questo processo è spontanea, nasce semplicemente da società civili e non può essere regolata, salvo introdurre dei criteri che oggi ci sembrerebbero confinare con le dittature. Per esempio, per quanto riguarda il traffico aereo internazionale: se ci sono tante persone che vogliono trascorrere le loro vacanze alle Maldive o visitare il Louvre o la East Wing della National Gallery a Washington, pensiamo che oggi sia il momento di stabilire dei limiti a questi bisogni di vacanze, di cultura e così via quando ci sono strumenti tecnici molto economici per poterli soddisfare? Bisogna tener conto che una parte di queste cose accade a causa del progresso tecnico, che ha consentito qualcosa che prima non era possibile, e che è impossibile stabilire dei limiti. Il vero problema è come consentire alle persone di trasferirsi a visitare il Louvre senza diffondere bacilli pericolosi per gli altri visitatori. Quindi c'è un problema non di divieti ma di disciplina dell'uso di questi mezzi che ci offre la realtà nella quale viviamo e che non era offerto ai nostri padri e neppure a noi quando eravamo più giovani. Chi ha qualche anno in più sa benissimo che non era così: i miei primi viaggi in Inghilterra li ho fatti in treno e ho visto le bianche scogliere di Dover, adesso chi le vede più dalla nave che attraversa lentamente la Manica? Il progresso ha cancellato cose di questo tipo e non possiamo ricostruire una realtà come quella che c'era una volta.



Il tema delle quote latte. Questa è una aporia nel sistema attuale e riguarda in particolare l'Unione Europea. Questi sistemi hanno dei loro meccanismi di sviluppo che in molti casi consistono in criteri di pianificazione e contingentamento, che qualche volta non sono stati rispettati, forse erano troppo rigidi all'inizio e il mancato rispetto deriva quindi dall'eccessiva rigidità, e di conseguenza danno luogo a difetti di funzionamento. Ma quale sistema politico o sistema istituzionale è perfetto nel mondo? Pensateci un momento, gli Stati ci hanno messo secoli per nascere. Ricordiamoci alcune cose per metterle in comparazione con quello che vi ho descritto: l'Italia al momento dell'Unità aveva circa 21 milioni di abitanti e di questi il 2% era capace di parlare in lingua italiana e solo il 10% era capace di capirla. Il primo prefetto italiano di Palermo parlava in francese con i palermitani perché era l'unico modo con cui poteva comunicare. L'Italia è stata a lungo disunita ed abbiamo centocinquanta anni di esperienze di vita... Possiamo chiedere a delle istituzioni nate vent'anni fa di essere definite? Sarebbe come chiedere a un bambino di comportarsi come un giovanotto di 18 anni: è impossibile. Dobbiamo essere consapevoli della storicità dei fenomeni sociali e istituzionali, del fatto che ci vuole del tempo perché queste cose si sviluppino e si perfezionino. Trent'anni fa, quarant'anni fa esistevano poche delle istituzioni di cui vi ho parlato, ed è naturale che siano piene di imperfezioni.



Vengo alle due domande più difficili concettualmente: settorialità e multipolarità. Perché esistono 2mila regimi regolatori globali? Perché ognuno di questi si interessa di un piccolo settore: ad esempio per quanto riguarda il lavoro c'è l'International Labour Organization, per la sanità la World Health Organization e così via per quanto concerne il commercio, il trasporto aereo, l'uso delle risorse del mare, e potrei continuare così sino a 2mila. Questo è un problema del mondo globale: invece di esserci un regolatore che abbraccia tutto ci sono tanti regolatori, ognuno dei quali abbraccia un singolo campo. Però se ciò rappresenta un problema, una questione che deve essere risolta, può essere anche un grande vantaggio perché un regolatore globale unico non sarebbe mai nato in quanto gli Stati si sarebbero opposti. Gli Stati hanno accettato di devolvere loro funzioni a degli organismi globali perché sapevano che stavano cedendo una piccola parte dei loro compiti e non tutti. Ad esempio il problema dell'uso del *nuclear waste* cioè delle scorie nucleari dopo l'utilizzazione per fini militari o civili di produzione elettrica: è stata devoluta solo la parte relativa al commercio, ma non il resto. Quindi in un certo senso abbiamo la costituzione di tanti regolatori ognuno dei quali ha un campicello, che certamente costituisce un problema perché ci sono enormi difficoltà di rapporti fra di loro. Un esempio: due anni fa il premio Nobel Joseph Stiglitz, un grande economista, propose di introdurre il criterio del

rispetto dei diritti umani nel campo del commercio, così che se uno Stato, il Myanmar (la Birmania per intenderci), produce beni con lavoro forzato, quindi non volontario, persone obbligate, praticamente schiavi, gli altri Stati possono stabilire legalmente dei limiti all'importazione di quei prodotti, sulla base delle decisioni dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Era un'idea molto brillante ed interessante, è stata discussa a livello dell'ONU, ma perché non si è realizzata? Proprio perché è difficile stabilire dei legami tra tutti questi sistemi regolatori, in quanto se si legassero l'uno all'altro ci sarebbero dei condizionamenti troppo forti per gli Stati. Non dimenticate mai la *marble cake*, cioè che gli Stati fanno sentire la loro voce.

La stessa cosa si può dire per il tema multipolarità contro globalizzazione. Per inciso: il libro di Kissinger dalle cui citazioni sono partito, contiene proprio la tesi che è stata esposta da Tancredi Bianchi e cioè che non ci sono più gli Stati, che dobbiamo creare delle zone regionali come dei poli e stabilire un equilibrio tra questi poli. Quindi non una vera e propria globalizzazione ma poche regole globali che reggono questi poli: l'Unione Europea, l'America del Nord, l'America del Sud, un pezzo di Africa e larga parte del continente asiatico. Questa è l'idea sviluppata da Kissinger, uno dei più grandi esperti di relazioni internazionali, che è stato a lungo sostenitore degli Stati e della loro potenza, sia chiaro. Egli muoveva dall'idea che le organizzazioni internazionali fossero fumo negli occhi, così le guardava vent'anni fa. Ora ha accettato questa idea ma l'ha fatto in termini di una multipolarità, ed è probabile che si vada in questa direzione e che quindi la *marble cake* di cui vi ho parlato sia composta non solo di cioccolato e vaniglia ma di strutture globali che comprendono tutto il mondo, strutture regionali (dove regione sta per Europa, Nord America, Sud America), Stati, organizzazioni sub-statali (vedi le Regioni) e infine società civile, cioè noi che siamo poi quelli che dovrebbero beneficiare di tutto questo, che dovrebbero trarre un giovamento da questo sviluppo di organizzazioni oltre gli Stati.

Perché ricordiamoci – e vorrei terminare con questo – che il punto essenziale è *cui prodest*, la domanda fondamentale deve essere *cui prodest*, e la risposta deve essere il cittadino, il consumatore. Per indicare forse il mio punto di



vista ottimistico su tutto questo: il cittadino italiano che non riesce a trovare una tutela davanti al Giudice nazionale può rivolgersi alla Corte europea dei Diritti dell'uomo a Strasburgo o alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in Lussemburgo. Oppure: il cittadino italiano può comprare tessuti a minor prezzo grazie al fatto che la Cina è all'interno dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e chiaramente noi importiamo dei tessuti a minor prezzo rispetto a quelli prodotti in Italia, quindi ancora una volta un beneficio del consumatore. Ecco, il metro di paragone, non dimentichiamolo, è sempre se tutto questo avviene a beneficio dei cittadini, nella loro veste di cittadini per i diritti civili o nella loro veste di consumatori o di clienti in quanto acquirenti di beni o di servizi. Questa è la domanda ultima che dobbiamo porci ogni volta che ci chiediamo a che serve lo Stato, a che serve l'ONU, a che serve l'Organizzazione Mondiale del Commercio o a che serve la Regione o a che serve il Comune, perché tutte queste Istituzioni fondamentalmente esistono per fornire dei servizi a noi.

### **Antonio Censi**

Questa sera il professor Cassese ci ha posti di fronte a uno scenario globale che mette a dura prova la nostra capacità di pensare in termini di complessità. Vorrei completare questo ragionamento facendo riferimento anche a un'altra competenza che deve acquisire il cittadino globale. Il quale perde dei punti di riferimento rassi-

curanti ed è costretto a misurarsi su di un terreno di cui, per quanto dotato di capacità di ragionamento complesso, è difficile sviscerare tutti gli aspetti, quindi dovrà anche dotarsi di competenze emotive che lo rendano in grado di gestire le ansie suscitate da questa condizione di incertezza e di perdita di punti di riferimento stabili. E noi abbiamo un duplice impegno educativo: da un lato fornire ed elevare le capacità di pensiero complesso e dall'altro educare la cittadinanza ad esercitare un maggior "autocontrollo", a imparare a riconoscere e a gestire le emozioni suscitate dal confronto con questa nuova esperienza in cui ci immerge lo scenario globale.

*trascrizione a cura della redazione non rivista dal relatore*





## Dallo **STATUTO** della “**FONDAZIONE A. J. ZANINONI**”

### Art. 3

La Fondazione, che non ha fini di lucro, ha lo scopo di dare continuità alla presenza non conformista e stimolante di A. J. Zaninoni, imprenditore, fondatore del gruppo “Jack Better”, che opera nel settore tessile-abbigliamento, attraverso un’attività di promozione culturale e di formazione riferita a tutti i livelli professionali – dalle mansioni operaie a quelle imprenditoriali – a partire dall’ambito territoriale dove lo stesso ha operato, la Valle Seriana e la Bergamasca, fino alla internazionalizzazione della sua attività.

Per il raggiungimento dello scopo la Fondazione:

- promuoverà la diffusione della cultura del lavoro, anche nella sua accezione più ampia di progetto di vita;
- studierà i trend dell’economia, approfondendone le dinamiche;
- analizzerà i meccanismi del mercato del lavoro, la sua complessità ed i suoi processi attuali e futuri;
- favorirà opportunità equivalenti e percorsi tendenti alla parità, intesa come possibilità per donne ed uomini di realizzarsi nella vita privata, professionale e pubblica;
- concorrerà alla promozione della cittadinanza europea intesa come consapevolezza di appartenere a una comunità fondata sui valori indivisibili e universali previsti dalla “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea”;
- contribuirà alla formazione di cittadine e cittadini consapevoli, non conformisti e socievoli, anche mediante il sostegno e la collaborazione alle attività del “Centro culturale Progetto” di Bergamo.

Ai fini suddetti la Fondazione – utilizzando ogni strumento informativo – potrà promuovere e realizzare:

- studi e ricerche, raccolta di materiali e documentazione, seminari, convegni, conferenze, dibattiti, mostre, corsi di formazione e di aggiornamento, pubblicazioni, anche periodiche;
- la istituzione e la erogazione di borse di studio.

La Fondazione svolgerà la propria attività senza limitazioni di ambito territoriale.

#### **Consiglio d'Amministrazione**

**Pia Elda Locatelli** - presidente  
**Roberto Bruni** - vicepresidente  
**Paolo Crivelli** - direttore  
**Silvio Albini** - consigliere  
**Raffaella Cornelli** - consigliera  
**Italo Lucchini** - consigliere  
**Laura Viganò** - consigliera

#### **Collegio dei Revisori**

**Franco Tentorio** - presidente  
**Luciana Gattinoni** - revisore  
**Maria Silvia Bassoli** - revisore  
  
Supplenti  
**Barbara Botti** - revisore  
**Alessandro Redondi** - revisore

#### **Comitato tecnico-scientifico**

##### **Francesca Bettio**

docente di Politica economica, Università di Siena,  
esperta per la D.G. V della Commissione europea

##### **Mauro Ceruti**

professore ordinario di Filosofia della Scienza,  
IULM (Liberà Università di Lingue e Comunicazione), Milano

##### **Mario Comana**

docente di Tecnica bancaria,  
Università Luiss "Guido Carli", Roma

##### **Sergio Fumagalli**

dottore in fisica, consulente del Garante della Privacy

##### **Donata Gottardi**

professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro,  
Università di Verona

##### **Riccardo Leoni**

docente di Economia del Lavoro,  
Università degli Studi di Bergamo

##### **Marina Piazza**

presidente di Gender, consulenza formazione ricerca

##### **Donald Sassoon**

docente di Storia europea comparata,  
Queen Mary University of London

##### **Ornella Scandella**

professore a contratto, TFA, Università degli Studi di Milano Bicocca,  
Politecnico di Milano; orientatrice e membro del direttivo  
della Società Italiana per l'Orientamento; counsellor

##### **Paola Villa**

docente di Economia industriale,  
Università degli Studi di Trento

##### **Vera Zamagni**

docente di Storia economica e Storia dell'Industria,  
Università di Bologna

#### **Quaderni della Fondazione A.J. Zaninoni**

**Augusto Benvenuto** - direttore

**Fondazione A.J. Zaninoni** - Ente Morale

fondo di dotazione € 2.582.284,50 - cf 95116380163

via Zambonate 33, 24122 Bergamo - tel 035/240907 - fax 035/0789666

e-mail: info@fondazionezaninoni.org - <http://www.fondazionezaninoni.org>

## DELLA STESSA COLLANA:

- **L'EUROPA E IL LAVORO.** Flessibilità, diritti, tutele
- **IL LAVORO CAMBIA, IL WELFARE QUANDO?**  
Parti a confronto
- **GENDER AUDITING DEI BILANCI PUBBLICI**
- **UNA GIORNATA CON RITA LEVI-MONTALCINI**
- **LA SOCIETÀ ITALIANA ALLA FINE DEL 2004**  
presentazione del Rapporto annuale del Censis  
sulla situazione sociale del Paese
- **LA SCIENZA E LA TECNOLOGIA,  
CHIAVI DEL FUTURO DELL'EUROPA**  
Linee guida per la politica di sostegno alla ricerca dell'Unione.  
Risoluzione del Parlamento europeo. Rapporto Locatelli
- **TESSILE: TRA PASSATO, PRESENTE E FUTURO**
- **NULLAFACENTI:** luogo comune o grave ingiustizia  
nella pubblica amministrazione?
- **1957-2007. L'EUROPA COMPIE CINQUANT'ANNI.**  
Realizzazioni e prospettive
- **DONNE IN POLE POSITION:** il futuro è già cominciato?
- **TESSERE IL FUTURO:** guardare avanti e OLTRE...
- Finanza ed economia in crisi:  
**QUALE FUTURO PER IL CAPITALISMO?**
- **LA CULTURA DEGLI EUROPEI DAL 1800 A OGGI**
- Superare la crisi:  
**UN PATTO GLOBALE PER L'OCCUPAZIONE,**  
predisposto dall'ILO
- **UN PAESE PER GIOVANI:** idee e proposte
- **DOPO LA CRISI.**  
**RITORNA IL GOVERNO DELL'ECONOMIA?**

- **L'UNITÀ DELLE DIVERSITÀ.**  
Tempi, luoghi, problemi di 150 anni di patria
- **COSA STA CAPITANDO AL MONDO?**
- **IL PROFETA DELLA CRISI: TRIBUTO A HYMAN MINSKY**
- **LA CRISI FINANZIARIA E I SUOI SVILUPPI:**  
gli insegnamenti di Hyman Minsky
- **LOMBARDIA IN MOVIMENTO**
- **IMPEGNO E LAVORO PER LE OPPORTUNITÀ CONDIVISE.**  
Un ricordo di Laura Baruffi
- **L'EUROPA NEL XXI SECOLO**
- **LA RICERCA DELL'IDENTITÀ ITALIANA.**  
Ragioni e origini delle nostre fragilità.
- **GIOVANI E ISTITUZIONI:**  
stare a guardare o darsi da fare?
- **POLITICHE DI GENERE:**  
questioni di educ-azioni
- **LA GLORIFICAZIONE DELLA CIVILTÀ INDUSTRIALE.**  
Alle origini delle Esposizioni universali



*Finito di stampare nel mese di febbraio 2016*