

ST. JOHN'S UNIVERSITY

## **Globalizzazione, diritto, persona**

*Lectio Magistralis* di Antonio Fazio, Governatore della Banca d'Italia,  
in occasione del conferimento *ad honorem* del titolo  
di *Doctor of Laws*

Roma, 21 luglio 2002

I. È per me un grande onore ricevere oggi la laurea *honoris causa* in legge, che questa prestigiosa Università ha voluto conferirmi.

La St. John's University svolge, fin dalla sua istituzione nel 1870, un ruolo educativo, ispirato, come si legge nel *mission statement*, ai principi del rispetto e della dignità della persona e all'azione responsabile del singolo. In ossequio alla tradizione dei suoi fondatori, la comunità religiosa dei Padri vincenziani, questa Vostra Università si propone di analizzare le cause della povertà e delle ingiustizie sociali, incoraggiando lo studio delle possibili soluzioni.

Ritengo per questa occasione di poter svolgere brevi considerazioni relativamente ai riflessi nelle società e negli ordinamenti sia dei paesi sviluppati, sia di quelli emergenti, di quell'insieme di fenomeni, di portata storica, che viene ricompreso sotto il termine di globalizzazione.

Come conseguenza ultima della rivoluzione informatica, dello straordinario sviluppo delle comunicazioni, della drastica riduzione dei relativi costi si sono enormemente accresciuti, nel corso degli ultimi decenni, gli scambi, su scala mondiale, di merci, di servizi, di capitali.

Ne è derivato un impulso potente allo sviluppo economico. Lo scambio di merci crea ricchezza; la possibilità dei capitali di spostarsi in ogni parte del mondo facilita l'allocazione, secondo criteri di efficienza economica, del risparmio e delle risorse materiali, offre occasioni di sviluppo per i paesi emergenti.

Insieme e ancora prima dei beni materiali e dei capitali circolano e si diffondono le informazioni, le idee, le culture. Viviamo in un contesto in cui il benessere e l'operare di ogni società sono sempre più interdipendenti con il benessere e l'operare di molte altre società, in parti anche remote del globo.

Ma l'accelerazione degli scambi e le grandi trasformazioni economiche e sociali hanno fatto sorgere, e reso più evidenti, nuovi problemi e nuovi rischi.

Con l'accrescimento della ricchezza si sono aggravate le diseguaglianze distributive. Alcuni paesi non riescono a partecipare ai benefici connessi con l'espansione degli scambi; l'insorgere di crisi internazionali finisce per colpire i paesi più deboli; gli squilibri nei rapporti di forza tra paesi ricchi e paesi poveri sono appesantiti da politiche protezionistiche.

L'accentuazione dei divari tra le diverse economie determina il fenomeno delle migrazioni. Masse di uomini abbandonano sistemi socialmente ed economicamente più poveri alla ricerca di migliori condizioni di vita per sé e per le famiglie.

È viva, più che nel passato, la percezione della natura solidale della condizione umana. Sugli effetti della globalizzazione, sui vantaggi e sui rischi, sui possibili rimedi, si interrogano intellettuali, economisti, politici, uomini di Chiesa.

Si è aperta una fase di ripensamento profondo sulla capacità delle forze di mercato di produrre una crescita armonica dell'economia mondiale.

È necessario affrontare il tema del modo in cui governare i frutti della globalizzazione, prevenire i rischi che essa reca, contrastare gli effetti negativi.

Sviluppo economico, riduzione della povertà, un migliore equilibrio sociale e condizioni di vita dignitose per gli abitanti dei paesi arretrati sono obiettivi strettamente connessi con le stesse prospettive di distensione internazionale, con l'affermazione della pace.

**II.** I mutamenti nella politica, nell'economia, nella società sollecitano a discutere dell'esigenza di un codice etico universale che presieda al governo della globalizzazione. Si pongono problemi di legittimazione democratica delle istituzioni preposte alla cooperazione tra paesi; si avverte la necessità di disciplinare una nuova categoria di beni, i *beni pubblici globali*; occorre aprire una nuova riflessione su principi fondamentali del diritto internazionale.

La nascita del diritto internazionale, come branca autonoma rispetto agli altri sistemi di norme, è storicamente legata alla formazione degli Stati moderni, che iniziarono a costituirsi e a interagire nell'Europa del XVI secolo, dando vita al primo nucleo della odierna comunità internazionale.

L'evento di portata rivoluzionaria per l'economia, la società, la cultura costituito dalla scoperta dell'America aveva posto problemi nuovi per la politica, per il diritto, finanche per l'antropologia.

La necessità di rendere più stabili e prevedibili le relazioni politiche ed economiche che si stavano sviluppando tra gli Stati indusse gli studiosi dell'epoca a teorizzare un ordinamento giuridico di livello superiore, distinto dai singoli sistemi interni. È all'italiano Alberico Gentili che si deve la prima chiara distinzione concettuale tra la società internazionale, *societas gentium*, e quella nazionale, *civitas*.

Fu subito evidente il carattere atipico del diritto internazionale, che mostrava notevoli differenze rispetto ai sistemi interni, più rigorosi grazie alla possibilità di discernere chiaramente la fonte suprema del potere. L'individuazione del fondamento costituiva un nodo difficile da sciogliere: la stessa idea di un ordinamento che avrebbe dovuto imporsi, in modo anche coercitivo, su entità sovrane e indipendenti appariva infatti contraddittoria.

Il giusnaturalismo apriva la possibilità di superare questa antinomia: vi sono invero principi supremi che si applicano anche se il diritto nazionale dovesse disporre diversamente. L'insegnamento del diritto naturale trovava e trova tuttora un riferimento, uno snodo fondamentale nella *Summa Theologica* di Tommaso, e nei successivi sviluppi della Scolastica.

Quei principi furono tradotti in regole concrete attingendo al diritto civile romano, lo *jus gentium*, al punto che per un certo periodo le due branche del diritto, civile e internazionale, furono denominate nello stesso modo.

Si pose il problema dell'autonomia del diritto internazionale rispetto sia al diritto naturale sia al diritto civile. Fu affrontato da Ugo Grozio. Nel suo *De jure belli ac pacis* egli individuò nel mutuo consenso degli Stati il fondamento delle norme di diritto internazionale; lo scopo doveva essere quello di tutelare l'intera comunità, non gli interessi dei singoli componenti.

Dalla sua natura sociale e dalla ragione l'uomo, "animale politico", sviluppa il patto di convivenza pacifica organizzata che dal singolo Stato deve proiettarsi nei rapporti tra Stati con il riconoscimento di principi del diritto universale come presupposto fondante di giustizia e di pace.

Dalla concezione dualistica di Grozio, basata sulle idee del giusnaturalismo e sul consenso, si svilupparono in seguito le teorie tra loro contrapposte del naturalismo e del positivismo.

Una diversa forma del pensiero giusnaturalista si ricollega a Hobbes: la condizione di natura dell'individuo è quella di isolamento e di continua lotta; la via d'uscita consiste nell'affidarsi alla organizzazione dello Stato. Hobbes sostenne con forza l'idea che tra le nazioni esistesse solo il diritto naturale, visto secondo la sua peculiare concezione.

Negli indirizzi dottrinari che attraversavano i secoli XVIII e XIX, naturalismo e positivismo assunsero talora forme estreme: vi fu chi considerò il sovrano "un luogotenente di Dio", sottoposto alle Sue leggi eterne e chi vide nello Stato l'unica reale fonte di norme giuridiche, giungendo a declassare il diritto internazionale a sistema di rango inferiore.

Tra gli autori che affermarono una sorta di supremazia del diritto internazionale su quello interno si colloca Kelsen; egli disconosce agli Stati ogni realtà ontologica, propria degli individui, e considera l'ordinamento internazionale, al pari di quelli nazionali, come un mero insieme di norme, parte di un più vasto ordinamento giuridico basato su una *Grundnorm*, origine di ogni ordine gerarchico del diritto.

La teoria di Kelsen nacque in contrapposizione al positivismo giuridico; tuttavia non riuscì a distaccarsene per il metodo con cui giunse a individuare la *Grundnorm*, escludendo dal campo di indagine valori, principi etici e sistemi trascendenti la mera esperienza. L'affermazione della *Grundnorm* introdotta da Kelsen ebbe una grande influenza sui successivi sviluppi della teoria del diritto internazionale.

Negli stessi anni si sviluppò in Italia la *Teoria dommatica*, anch'essa ispirata al concetto di una norma-base, o norma fondamentale. A essa si oppose la *Teoria realistica*, o della *effettività*, che considerava il diritto come un insieme di comandi della struttura sociale da cui il diritto stesso promana. Alla luce di questo assunto, le norme internazionali rappresentavano la traduzione in precetti giuridici della imposi-

zione della società internazionale sulle strutture statali. Come apparve evidente ai suoi stessi sostenitori, per questa strada si arrivava a legittimare il diritto del più forte, o del gruppo dei paesi più forti, e a statuire la completa indifferenza se non addirittura, in alcuni casi, la contrarietà del diritto internazionale alle istanze della morale e della ragione.

Di fronte ai problemi posti dalla globalizzazione questo *corpus* teorico è rimesso in discussione.

Se alcuni eventi del XX secolo, come la fine del colonialismo e la creazione di Stati nuovi, avevano determinato un ampliamento del diritto internazionale oltre i suoi originari confini eurocentrici, altri fenomeni, e soprattutto la rivoluzione globale possono mettere in crisi il principio della sovranità statale e l'idea di una comunità internazionale composta da Stati pienamente indipendenti.

Nel secolo scorso, partendo dalla filosofia dei valori e dal cristianesimo etico-sociale, si è di nuovo sviluppata una corrente culturale riconducibile al giusnaturalismo.

I principi che sono alla base della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo pongono la persona al centro dell'ordinamento sia nazionale che internazionale.

È in questo contesto che si debbono collocare le riflessioni di questi ultimi tempi sul ruolo degli organismi internazionali; più in generale, sulle prospettive di un nuovo ordine mondiale.

Tra i maggiori pensatori contemporanei, Dworkin ha ripreso e rivalutato i principi del diritto naturale contribuendo al dibattito su tematiche attuali come quella della bioetica.

Altri studiosi, tra cui Dahl e Dahrendorf, hanno posto in evidenza il rischio che in un mondo globalizzato una *élite* di paesi, quelli più ricchi, si impongano su tutti gli altri a scapito della democrazia. Entrambi sono giunti a considerare irrealizzabile l'ipotesi di una democrazia mondiale basata su principi classici come la partecipazione diretta dei cittadini alla gestione della vita pubblica. Dahl ha auspicato una "poliarchia" che richiama la molteplicità dei centri di governo e una partecipazione democratica diffusa. Dahrendorf pone l'accento sulla necessità di un "diritto

comune”, da ricercare nella istituzione di organi e procedure per la produzione e l'applicazione di norme internazionali.

**III.** Nella crisi dello Stato-nazione le sfide dell'oggi sono la definizione di una nuova statualità e la promozione di nuovi ordinamenti internazionali. Gli Stati, soprattutto in Europa, cominciano a trovarsi sotto la spinta, dall'alto, degli assetti sovranazionali e, dal basso, delle affermazioni delle autonomie territoriali. È un passaggio cruciale; esige un impegno elaborativo e propositivo per certi versi simile a quello che accompagnò la nascita degli Stati moderni.

La globalizzazione non deve accentuare le diseguaglianze, lo sfruttamento; essa deve essere governata, dominata dall'uomo.

Se non vogliamo che prevalga il diritto del più forte occorre far riemergere le basi del diritto naturale, affermare un sistema dei diritti umani che, pienamente rafforzato e riproposto dai singoli Stati, diventi parte fondante del nuovo ordine.

Devono essere posti alla base di un riconcepito assetto internazionale i principi e i valori che affermano la dignità della persona, il suo libero determinarsi, il suo diritto al lavoro e, più in generale, i principi della coesistenza pacifica, della pace, della non ingerenza, della lotta al terrorismo e del contrasto dei comportamenti delittuosi degli Stati e dei governi.

Si tratta di articolare questi principi in intese internazionali.

Punto cardine rimane la sanzionabilità degli atti che violano i principi stessi e le norme che ne discendono. Fondamentale è il ruolo delle giurisdizioni che possono essere previste e introdotte. Una rielaborazione si impone anche per gli istituti del diritto internazionale privato.

Pur in un contesto enormemente diverso da quello del mondo diviso in blocchi, dobbiamo ritrovare lo spirito che diede vita alle Nazioni Unite, necessario per far evolvere i rapporti di cooperazione tra gli Stati verso forme stabili ed efficienti. Va

rafforzato il ruolo degli organismi internazionali nella loro rappresentatività e nelle loro attribuzioni. Un passo avanti importante è l'estensione dell'adesione alla Corte penale internazionale, che non può prevedere, in via duratura, regimi speciali o deroghe, giustificabili solo in casi di assoluta necessità.

In assenza di un governo politico mondiale, la cooperazione tra paesi costituisce lo strumento più efficace per accrescere le occasioni di confronto, di dibattito, di elaborazione di linee di azione che i singoli Stati applicheranno al loro interno e ai rapporti internazionali.

Anche l'Europa ha bisogno di legittimare democraticamente, attingendo alla sovranità popolare, le proprie istituzioni. Una Costituzione europea non può non fondarsi sulle radici cristiane del Vecchio Continente, che sono alla base del formarsi della sua società e del suo progresso: radici che, per il loro valore universale, sono a fondamento di tutta la civiltà occidentale.

Le forze di mercato non sono in grado di condurre, da sole, a una allocazione efficiente delle risorse su scala mondiale. Il mercato ha bisogno di regolazione per poter funzionare nell'interesse dell'uomo, della collettività. L'uomo, d'altro canto, non è solo "*œconomicus*"; e soprattutto non è soltanto individuo.

In quanto "animale politico", avverte il bisogno di socialità, di comunicazione, di relazione. Adam Smith vede la ricchezza delle Nazioni crescere in un contesto sociale, cementato dalla *simpatia*, retto da principi etici saldi. Ritornando all'Aquinate, l'uomo non cerca soltanto il bene individuale, ma, per il suo carattere ontologicamente relazionale, cerca il bene del contesto, dell'ambiente, della società di cui è parte.

Nelle mie ultime Considerazioni finali, ho sottolineato come, per dare risposta ai problemi aperti, oltre al rafforzamento della cooperazione internazionale, si richieda l'attivazione di gruppi informali dei maggiori paesi. Occorre una chiara e convinta convergenza su alcuni interessi primari quali risorse, clima, ordine pubblico internazionale: su quelli, cioè, che possono definirsi *beni pubblici globali*.

In campo economico, nel 1999 è stato creato il Gruppo dei Venti, per la discussione dei problemi dello sviluppo e delle linee di governo della finanza globale. Le istituzioni di Bretton Woods, costituite in una fase storica in cui il mondo era diviso in aree di influenza, oggi, nel mutato contesto, sono chiamate a svolgere la

funzione di organi deputati a sorvegliare l'andamento dei singoli sistemi economici, a fornire e indirizzare il credito per gli investimenti, a contribuire all'adozione di adeguate regole di stabilità finanziaria.

Una crescita sostenuta, trainata dai paesi più industrializzati, si pone come presupposto di base per il rafforzamento dei paesi più deboli, più vulnerabili dalle ripercussioni degli andamenti ciclici sfavorevoli. Al tempo stesso è necessario superare le barriere protezionistiche che, per i prodotti agricoli, danneggiano non poco i paesi poveri.

La riduzione delle diseguaglianze è la questione sociale dell'inizio del nuovo secolo. La lotta sistematica alla povertà è un valore in sé; diviene anche lo strumento per ricercare condizioni di sicurezza e relazioni pacifiche tra i popoli.

Occorre assicurare sistemi di liberalizzazione commerciale e finanziaria capaci di attenuare le distorsioni distributive; consentire ai paesi più poveri, con la riduzione del debito estero, di avviare un processo di crescita. Si rendono necessari investimenti nel campo dell'istruzione, anche in funzione della diffusione delle tecnologie informatiche che possono dare un impulso determinante per ridurre le condizioni di arretratezza.

Va portato avanti lo sforzo intrapreso nelle sedi internazionali, come è stato fatto negli ultimi incontri di Doha, per la rimozione delle barriere tariffarie, e di Monterrey, per mobilitare gli aiuti allo sviluppo e renderli efficaci.

**IV.** Le aree di applicazione del diritto rischiano di confondersi e sfumarsi; diritto interno e internazionale, pubblico e privato si integrano, ma anche si confondono. Il mercato travalica i confini dei paesi e dei sistemi di norme statuali, condizionando i rapporti tra nazioni e popoli; si riflette nel campo del lavoro generando impulsi produttivi positivi, ma anche situazioni di emarginazione e aree di lavoro non protetto. Si possono profilare forme estreme di mercificazione, oltre i limiti del rispetto umano.

Nuovi conati teorici mettono in dubbio i caratteri fondamentali della vita; l'allarme incombente di manipolazioni genetiche con l'uso delle neotecnologie procreative spinge alla ricerca di nuovi punti di equilibrio tra ciò che è scientificamente possibile e ciò che può essere lecito. In tutto il campo della bioetica ancora incerte appaiono le regole di compatibilità che, attraverso la maturazione e il dibattito, dovrebbero farsi strada e radicarsi nella coscienza comune. Va ridefinito e rafforzato il diritto alla vita e alla qualità della vita, anche di fronte ai rischi dovuti al degrado ambientale. Occorre distinguere tra ricerca scientifica, che deve essere libera, e sbocchi operativi della stessa che debbono obbedire a rigorosi principi, innanzitutto etici.

Il diritto, ispirato a principi universali di eticità, è la via per fronteggiare fenomeni che potrebbero portare il mondo verso nuove forme di barbarie. La collaborazione fra gli Stati e fra i popoli deve essere, prima di ogni altra cosa, una difesa della vita e della sua dignità.

Quando il Pontefice ammonisce perché ci si impegni a globalizzare la solidarietà, dobbiamo pensare anche a un grande sforzo culturale, a una riconversione profonda del nostro modo di pensare, che investa pure il diritto e gli ordinamenti.

I diritti inviolabili, l'anteriorità della persona rispetto allo Stato si evidenziano non solo nelle libertà individuali ma nel riconoscimento dei principi di solidarietà. Lo Stato tutela la società nella misura in cui garantisce il pieno sviluppo della persona umana.

Un vero e proprio diritto naturale è il diritto al lavoro, la cui attuazione è necessaria alla realizzazione della persona; è elemento integrante della sua dignità. Guardando più da vicino, all'Europa, all'Italia, esso va riconsiderato, per preservare la sostanza di importanti conquiste. Vanno rielaborate le tutele, promosso un sistema dei diritti e dei doveri di solidarietà, eliminando gli impedimenti all'accesso al lavoro, rinnovando l'economia, per evitare esclusioni ed emarginazioni, per favorire l'inserimento dei giovani.

Non significa affidarsi esclusivamente alle ragioni del mercato; significa, all'opposto, avere la capacità di governare le trasformazioni avendo sempre presente l'uomo, l'affermazione della sua dignità.

L'efficacia di regole comuni, improntate al rispetto della dignità umana e della solidarietà, lo sviluppo di circuiti virtuosi di espansione e di progresso dipendono dall'impegno e dalla volontà di ciascun paese, soprattutto dei più avanzati, dalla politica e dalla coscienza sociale. Le persone sono titolari di diritti che precedono il momento della decisione statale. *Persona comparatur ad comunitatem sicut pars ad totum.*

Rinnovamento degli ordinamenti interni e revisione del diritto internazionale, pubblico e privato, sono obiettivi interrelati. Spetta agli studiosi, alle organizzazioni scientifiche, agli organismi rappresentativi internazionali avviare un'opera di progettualità su questi temi. Fondamentale è una visione interdisciplinare di diritto, etica, economia.

Come la Chiesa cattolica, prima comunità globalizzata in assoluto, la presenza in quest'aula di studenti di diverse nazionalità che ricevono oggi il Master costituisce un segno concreto della globalità. Sono certamente presenti in questi giovani lo spirito solidaristico, l'aspirazione a un mondo migliore, la voglia di cimentarsi nella vita. Come tanti altri giovani, questi oggi intorno a noi sono la nostra speranza. Anche a loro è affidato il compito di contribuire, per la parte che svolgeranno nella società, perché il diritto e le regole siano sempre il riflesso di alti principi etici, di prescrizioni naturali universali.