

Saggiistica Aracne

Giuseppe Brienza

**Comunità internazionale
e ruolo degli Stati**

L'attuale fase storica

Prefazione di
Mario Adinolfi



Copyright © MMXVI
Aracne editrice int.le S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Quarto Negroni, 15
00040 Ariccia (RM)
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-9608-6

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2016

Indice

- 7 *Prefazione*
di Mario Adinolfi
- 13 *Sommario*
- 17 *Introduzione*
- 35 *Capitolo I*
Crisi globale e sistema giuridico
- 1.1. La revisione delle prospettive teoriche *cosmopolitiche* di esercizio della sovranità, 35 – 1.2. Il ruolo spettante agli individui come soggetti dell’ordinamento internazionale, 39 – 1.3. Il superamento delle ricostruzioni in senso “verticale” della “governance” ricollegabile al potere di supremazia della comunità internazionale, 41.
- 47 *Capitolo II*
La prospettiva della “sovranità condivisa” degli Stati nazionali con le principali organizzazioni internazionali
- 2.1. Recupero delle identità locali e del senso di appartenenza delle comunità in relazione al nuovo quadro di “insicurezza globale”, 47 – 2.2. L’evoluzione del quadro relativo ai rapporti fra cittadinanza nazionale, cittadinanza plurima e sovranità degli Stati nazionali, 49 – 2.3. Il ruolo delle “nuove” Costituzioni dei Paesi dell’est Europa nel

processo di riemersione del principio di sovranità degli Stati nazionali, 53 – 2.3.1. *La Costituzione della Romania*, 54 – 2.3.2. *La Costituzione della Bulgaria*, 60 – 2.3.3. *La Costituzione della Cechia*, 62 – 2.3.4. *La Costituzione della Slovacchia*, 67 – 2.3.5. *La Costituzione della Polonia*, 69 – 2.3.6. *La Costituzione dell'Ungheria*, 71.

79 **Capitolo III**
Organizzazioni regionali

3.1. La ridefinizione del funzionamento peculiare di alcune organizzazioni internazionali “regionali”, 79 – 3.2. Il regionalismo internazionale realizzato nell’ambito del sistema ONU, 80 – 3.3. Le varie configurazioni contemporanee del regionalismo internazionale, 83 – 3.3.1. *L’Organizzazione degli Stati Americani (OSA)*, 85 – 3.3.2. *L’Organizzazione per l’Unità Africana (OUA)*, 86 – 3.3.3. *La Lega Araba*, 87 – 3.4. Il possibile ruolo delle organizzazioni regionali nell’evolversi dello scenario politico globale, 89 – 3.5. Il deficit democratico, in materia di politiche economiche e di tutela dei diritti umani fondamentali, 90.

101 *Conclusioni*

125 *Bibliografia*

131 *Sitografia*

Prefazione

di MARIO ADINOLFI*

Scrivo volentieri queste righe introduttive al nuovo libro di Giuseppe Brienza *Comunità internazionale e ruolo degli Stati* perché, spero davvero, possa contribuire a sensibilizzare l'opinione pubblica, specie quella che scrive o parla sui media, riguardo ai veri termini della sfida che abbiamo davanti. L'Autore mi ha chiesto di scrivere questa Prefazione perché mi riconosce come l'unico (o quasi) giornalista e uomo politico che, in Italia, ha avuto modo di affermare che non è assolutamente possibile espungere la "dimensione religiosa" nell'analisi e nella risposta al terrorismo ed alle sfide globali che abbiamo di fronte in questo inizio XXI secolo.

Sono anni ormai che lo scrivo e lo sto ripetendo poi in tutte le occasioni pubbliche e private nelle quali sono chiamato a parlare: il conflitto che sta dilaniando con le forme del terrorismo la convivenza civile in Europa è un conflitto di natura religiosa. Anche il recentissimo episodio di Monaco di Baviera, come quello precedente di Würzburg, come quello di Nizza e prima ancora gli attentati di Bruxelles e di Parigi, sono stati derubricati troppo facilmente in attacchi di "pazzi", che puntano a far male all'Occidente sulla base di ragioni sociali o meramente etniche, quando non ci si rifugia nell'analisi superficialis-

* Giornalista e politico italiano.

sima che racconta questi avvenimenti come l'azione di un "lupo solitario". L'attacco è in realtà sempre motivato sul piano religioso, sempre preceduto da invocazioni alla grandezza di Allah, sempre seguito da manifestazioni di giubilo facilmente riscontrabili sui siti islamisti per il lutto provocato ai "crociati". Sullo sfondo resta l'obiettivo di arrivare fino a Roma, alla capitale della cristianità, vista come traguardo dell'intera battaglia islamista, che punta a far sventolare la bandiera nera dell'Isis in Piazza San Pietro. Finché non ci renderemo conto che l'assalto terroristico è islamisticamente motivato da ragioni profondamente anti-cristiane non capiremo non solo le finalità degli attentatori, ma anche come essi possano immolare la loro vita. Sono giovani e giovanissimi, convinti di andare in paradiso.

Faccio un solo esempio a tal proposito. Nel tragico episodio che, a Bruxelles, ha causato il 22 marzo 2016 ben 34 morti e oltre 200 feriti, tra cui tre italiani, rivendicato dall'Isis per la partecipazione del Belgio alla coalizione internazionale contro il cosiddetto "Stato islamico", ancora una volta è sfuggita la cornice temporale in cui gli attentati sono avvenuti, ossia l'inizio della *Settimana santa* dei cristiani. Il dato religioso, quindi, non va per nulla considerato estraneo alle dinamiche in atto, e farne deliberatamente a meno significa precludersi colpevolmente alla comprensione di parti essenziali della dinamica del terrorismo e dell'anti-terrorismo di questo tornante storico.

Dal momento che nelle cronache dei concitati momenti successivi alle varie stragi i network non si interrogano sui "perché" e sui "per come" dei disastri, per concentrarsi solo sulle strazianti storie delle vittime o sulla fortuna di quelli che, grazie a Dio, si salvano, ben vengano inquadramenti a tutto tondo come quelli presenti in questo lavoro. In quei giorni della Settimana Santa in cui non a caso si

sono collocati gli attentati di Bruxelles difficilmente si è sentito parlare con serietà e coraggio dell'ambiente in cui si sono formati gli attentatori. Sembra che l'argomento decisivo e più importante finisca sistematicamente in un Buco Nero mediatico. Se qualcuno si permette di cercare di rimetterlo al centro della scena è silenziato o, peggio, censurato. Il fatto che gli attentati siano avvenuti nella settimana di Pasqua è stato classificato con sdegno come una casualità, niente di più.

Trovo per questo molto interessanti le pagine e le considerazioni dedicate all'evoluzione storico-giuridica della Comunità internazionale, con particolare riferimento al tema del diritto e dei diritti umani ed alla connessa evoluzione-involuzione delle organizzazioni internazionali. Si tratta di un orientamento che condivido, seguendo fra gli altri gli interventi e libri della sociologa e studiosa internazionale Marguerite Peeters.

Non essendo un giurista non mi addentro in commenti specifici sullo sviluppo del lavoro di Brienza, che mi appare comunque molto documentato e chiaro. Da cittadino e cittadino di un Paese, l'Italia, che è sempre stato faro di civiltà e di confronto, mi piace iniziare questa Prefazione con le parole pronunciate dall'Arcivescovo di Bologna Mons. Zuppi durante le celebrazioni dello scorso venerdì santo (25 marzo 2016). «Di fronte al nemico invisibile, vigliacco e temibile del terrorismo rifiutiamo di cadere nella trappola dell'odio e difendiamo l'umanità, cioè la sapienza umana della convivenza, delle regole del bene comune. Dobbiamo disarmare i cuori, e lo possiamo fare solo conoscendoli, con l'intelligenza e il coraggio che viene dalla misericordia. Tutte le nostre parrocchie e comunità debbono essere più aperte alla sofferenza e diventare luoghi dove questa trova aiuto, ascolto, risposta concreta, attenta e

umana». Si tratta di parole forti e chiare che, credo, dovrebbero stare anche sulla bocca di tanti analisti e politici. In un Occidente che è al minimo storico della natalità e che presenta, in diverse grandi città degradate, fra cui anche alcune delle nostre, fra i maggiori e tristi dati superiori alla media mondiale di suicidi, credo sia giusto proporre analisi e commenti sul fenomeno del terrorismo anche sulla base dei numeri. Come può rispondere alla sfida islamista una comunità internazionale che non ha più voglia di futuro? Di trasmettere la vita e nemmeno di conservarla?

In un mondo difficile, minaccioso, pieno di angosce e di paure c'è bisogno di più identità e religione. Naturalmente parlo di quella che, storicamente, ha plasmato la nostra civiltà, il Cristianesimo. Si tratta, quindi, di superare un laicismo sterile ed auto-distruttivo, e di salvaguardare con ciò i valori più sostanziali delle nostre società.

In un tempo in cui, come sottolinea bene il saggio di Brienza, il flusso migratorio mondiale ha assunto una portata inedita, sovrapponendosi ad una crisi economico-finanziaria che ha ormai 10 anni alle sue spalle, l'accoglienza può esserci solo quando le comunità più ricche sono capaci e libere abbastanza di mostrarsi e proporsi in tutta la loro tradizione, storica, sociale, culturale e religiosa. Non quando, per accogliere l'altro, pretendono di annullare sé stesse e la loro storia.

Bisogna fare i conti che, gli sconvolgimenti giuridici, demografici e migratori in atto avvengono in una fase in cui l'Europa è assediata dal terrorismo, a prevalente matrice islamica. Dando un'occhiata ai dati sugli attacchi terroristici a livello globale, ci si rende conto di una realtà che va avanti dal 2001.

Ma come si può sconfiggere il terrorismo? Forse non ci siamo ancora resi conto veramente che, anche in Italia,

il rischio terrorismo è molto reale. Certo, oggi non tutti i musulmani sono terroristi, ma i terroristi agiscono nel nome di quello che credono essere l'Islam. Soltanto se facciamo i conti con questa realtà e riscopriamo le nostre radici, allora il terrorismo potrà essere sconfitto. Prima di tutto pretendiamo che le comunità islamiche che vivono in Occidente espellano dai loro ambienti coloro che appoggiano o praticano il terrorismo. Se non lo fanno loro, è lo Stato che ci deve pensare.

Per l'Europa, anche alla luce del referendum Brexit del 23 giugno 2016, è tempo di cambiamenti. Cominciare a estirpare le "colonie del male", che derivano anche dalla "dittatura del relativismo" coltivata dagli attuali vertici delle Istituzioni di Bruxelles, è la premessa indispensabile per ritrovare la sicurezza e quella civiltà cristiana dalla quale è nato anche l'Occidente.

Sommario

Il presente lavoro analizza le conseguenze dell'attuale crisi finanziaria e delle più recenti dinamiche di sicurezza globale sull'evoluzione storico-giuridica della comunità internazionale. A quasi un decennio dall'emergere dello shock dei mutui "subprime" (2008), con l'aggravarsi della portata dei fenomeni migratori e, infine, con l'attuale fase di risposta dell'Occidente alla guerra terrorstico-jihadista deflagrata con gli attentati di Parigi del 13 novembre 2015, sembra infatti riscontrabile una definitiva destrutturazione di quell'"equilibrio egemonico cosmopolitico", di carattere anti-sovranistico ed anti-statuale, costituitosi dopo l'abbattimento del Muro di Berlino (1989). Questo "equilibrio" evidenziava già da anni diversi fattori critici non solo in termini di mancato rispetto dei principi di sovranità interna degli Stati (*domestic jurisdiction*), ma anche di violazione dei diritti umani fondamentali e di esercizio dell'autodeterminazione da parte di popoli e comunità. Privato di una base giuridica e, anzi, in contrasto con i principi consolidati dell'ordinamento internazionale, tale realtà potestativa ha trovato impreparati gli Stati nazionali e le organizzazioni internazionali che, permanendo nel rispettivo *modus agendi*, hanno progressivamente fallito nel fronteggiare le conseguenze sociali ed economiche dell'eccessiva liberalizzazione di capitali, persone, lavoratori e merci, resa possibile dal venir meno dell'ordine politico bi-polare della "guerra fredda". L'esame degli effetti prodotti dall'in-

tensificarsi della crisi globale è condotto solo sui seguenti aspetti, giudicati d'interesse:

- a) revisione e ridefinizione delle prospettive teoriche cosmopolitiche di esercizio della sovranità;
- b) funzionamento peculiare e prospettive di sviluppo di alcune organizzazioni internazionali "regionali" (UE, OSA, OUA, Lega Araba);
- c) ruolo spettante agli individui come soggetti dell'ordinamento internazionale;
- d) crisi delle ricostruzioni in senso "verticale" della *governance* ricollegabili al "potere di supremazia" della comunità internazionale.

Questi temi sono descritti con riguardo ai seguenti aspetti "macrostrutturali", suscettibili di produrre e di assumere ricadute sul piano politico-normativo:

- a) superamento della prospettiva di una "sovranità condivisa" degli Stati con le organizzazioni internazionali (ONU, Unione europea), esito sostenuto, fra l'altro, in relazione al fenomeno del recupero delle identità locali e di appartenenza delle comunità a fronte del quadro attuale di "insicurezza globale" nonché, per quanto riguarda l'Europa, del crescente ruolo e dalla valenza delle "nuove" Costituzioni dei Paesi dell'ex "blocco sovietico" nel processo di riemersione del principio di sovranità nazionale (Romania e Bulgaria 1991, Repubblica ceca e slovacca 1992, Polonia 1997, Ungheria 2011);
- b) evoluzione del ruolo delle organizzazioni regionali nell'ordinamento internazionale, nel sistema delle Nazioni Unite;

- c) ruolo dell'individuo come soggetto dell'ordinamento internazionale alla luce delle norme concernenti la tutela dei diritti fondamentali della persona;
- d) crescita del *deficit democratico* nelle società nazionali, soprattutto in materia di politiche economiche e di tutela dei diritti umani fondamentali; tale dinamica, parallela al consolidarsi del nuovo sistema di ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri delineato dal Trattato di Lisbona, all'aggravarsi dell'impatto della criminalità organizzata nel quadro del processo di *mondializzazione*, sta conducendo a meccanismi universali e regionali di creazione/interpretazione del diritto soggetti ad un processo di frammentazione dei relativi sistemi normativi.

La concatenazione dell'attuale realtà della "globalizzazione" con i fenomeni geo-politici sopra citati evidenzia l'aggravarsi della contraddizione fra i problemi emergenti collegati all'"equilibrio egemonico in crisi" da un lato, e l'incapacità di gestire gli scenari presentatisi unitamente alle inefficienze e contraddizioni dell'apparato giuridico internazionale destinato a regolamentarli dall'altro. La complessità delle dinamiche che attraversano attualmente lo scenario globale sembra quindi imporre l'abbandono di ogni pretesa cosmopolitista ed autoreferenziale da parte delle organizzazioni e del diritto internazionale.

La conclusione tratta al termine della ricerca è quella dell'arrivo, da parte della comunità internazionale, ad un punto di arresto e inversione di tendenza. Motivazioni in tal senso sono rintracciabili, principalmente, nei seguenti due macro-fenomeni:

- a) progressivo ritorno della prospettiva statale-nazionale nella gestione dei nuovi spazi e dei “nuovi tempi” che caratterizzano i flussi migratori globali in corso, soprattutto sotto il profilo degli esodi di massa, della tratta di esseri umani e del traffico di migranti, con i conseguenti profili di responsabilità internazionale attivabili e attivati nei confronti degli Stati;
- b) crescenti ed inedite crisi che stanno attraversando ed attraverseranno nei prossimi anni i sistemi delle Nazioni Unite e dell’Unione Europea. L’implosione di queste due ultime organizzazioni potrebbe essere seguita da quella di altre realtà internazionali costituite nel secondo dopoguerra, con la conseguente necessità di avviare un inedito processo diretto ad elaborare una nuova “governance” mondiale nell’ambito delle tradizionali relazioni fra gli Stati nazionali.

Introduzione

Le conseguenze dell'attuale crisi finanziaria e delle più recenti dinamiche di sicurezza globale sull'evoluzione storico-giuridica della comunità internazionale

Il proposito del presente lavoro è quello di analizzare le conseguenze della crisi economico-finanziaria originata nel 2008 e delle più recenti dinamiche di sicurezza globale sull'evoluzione storico-giuridico-politica della comunità internazionale. Ad esito della ricaduta sull'organizzazione internazionale dell'attuale fase del fenomeno della "globalizzazione", a seguito dei cambiamenti indotti dalla decennale crisi globale e, infine, considerando i fenomeni geopolitici causati dall'aggravarsi della minaccia terroristica, è possibile sostenere che quella in cui viviamo è una fase di possibile, imminente, "cambio di programma".

Dall'emergere dello shock dei mutui "subprime", infatti, abbiamo assistito ad un inedito intensificarsi, in termini quantitativi e qualitativi, del fenomeno migratorio dal Nord Africa e dal Medio Oriente verso l'Europa, il che sta notevolmente impattando anche sull'assetto della comunità internazionale. Tale dinamica rischia di far implodere l'attuale organizzazione dell'integrazione europea degli Stati, se si guarda in primo luogo alla manifesta inadeguatezza della "costituzione monetaria" dell'Unione nel fronteggiare la crisi finanziaria ed economica e degli errori compiuti nel gestire l'emergenza migratoria a livello continentale. Intrecciandosi con l'attuale fase di

risposta dell'Occidente alla guerra terroristico-jihadista de-flagrata con gli attentati di Parigi del 13 novembre 2015, la situazione odierna sembra quindi configurare una definitiva destrutturazione di quell'“equilibrio egemonico finanziario”, anti-sovranicistico ed anti-statuale, costituitosi dopo l'abbattimento del Muro di Berlino non solo a livello europeo, ma anche occidentale.

Un tale scenario evidenziava non pochi fattori di criticità e destabilizzazione già a partire dalla metà degli anni 1990, sia in termini di mancato rispetto dei principi di sovranità interna degli Stati (*domestic jurisdiction*) sia di violazione dei diritti umani fondamentali della persona e di connesso esercizio del principio dell'autodeterminazione dei popoli. Privato di una base giuridica e, anzi, in contrasto con i citati principi ormai consolidati (almeno nell'emisfero occidentale) dell'ordinamento internazionale, tale realtà potestativa ha trovato impreparati gli Stati nazionali e le organizzazioni internazionali che, permanendo in gran parte nei rispettivi *modus agendi*, hanno progressivamente fallito nel fronteggiare le conseguenze sociali ed economiche dell'eccessiva movimentazione di capitali, persone, lavoratori e merci, resa possibile dal venir meno del precedente ordine politico “bi-polare”.

È evidente il nesso di causalità esistente fra i due grandi processi storico-politici operanti negli ultimi due decenni a livello mondiale, cioè la “globalizzazione” e l'“immigrazionismo”¹. Se le migrazioni costituiscono oggi «[. . .] un dato

1. L'espressione “immigrazionismo”, coniata dal politologo francese Pierre-André Taguieff, è stata ripresa e divulgata dal giornalista statunitense Christopher Caldwell nel libro *Reflections on the Revolution in Europe. Immigration, Islam and the West* (Penguin, Londra 2009; trad. it., *L'ultima rivoluzione dell'Europa*, Garzanti, Milano 2009). Quest'ultimo la identifica nell'ideologia per cui l'immigrazione è presentata sempre e comunque come

generale della globalizzazione»², è pure vero che l'attuale processo migratorio, determinando inedite problematiche sociali e culturali, sta accentuando per molti aspetti le questioni aperte dalla prima, già connotata criticamente per avere assunto una valenza quasi esclusiva nell'imposizione del libero movimento di merci, prodotti e capitali, senza un "governo" globale della parallela evoluzione dei flussi di persone e lavoratori³.

L'incontrollata dinamica delle migrazioni globali dell'ultimo periodo, definita dal segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon «[...] la più grande crisi migratoria dalla fine della Seconda Guerra mondiale»⁴, si può configurare anche come una vera e propria "emergenza ambientale". Come sostenuto ad esempio da Anna Bono, docente di *Storia e istituzioni dell'Africa* e di *Sociologia dei processi culturali* all'Università di Torino, l'attuale intrecciarsi di crisi migratoria ed ambientale andrebbe considerato «[...] la vera emergenza del XXI secolo»⁵.

un fenomeno eticamente e culturalmente *buono*, oltre che economicamente vantaggioso. Negare che lo sia, in parte o nella sua totalità, è oggetto di accuse, giuridiche o solo culturali e politiche, di xenofobia o razzismo.

2. F. MARCELLI, *Introduzione*, in *Ibid.*, *Diritto internazionale, movimenti globali e cooperazione fra comunità*, FrancoAngeli, Roma 2007, (pp. 13–28) p. 27.

3. Cfr., ad es., I. TAGLIAMONTE, *Governare le crisi finanziarie? La cooperazione internazionale nel settore dei mercati mobiliari*, in F. MARCELLI, I. TAGLIAMONTE (a cura di), *Il diritto contro la crisi. Analisi e proposte*, Aracne, Roma 2012, pp. 169–357.

4. Cit. in *Migranti*, Ban Ki-moon ringrazia "l'umanità" dell'Italia. E cita la *Laudato Si'*, in Agenzia Zenit, Roma 15 ottobre 2015. La citazione sopra riportata del Segretario Generale delle Nazioni Unite è tratta dal discorso pronunciato in occasione dell'incontro a Roma delle più alte cariche istituzionali della Repubblica italiana, in occasione del 60° anniversario dell'ingresso del Paese nell'Onu.

5. Cfr. A. BONO, *Migrazioni: emergenza del XXI secolo*, I Libri della Bussola/Il Timone, Milano 2015.

Per effetto delle migrazioni, oggettivamente, è possibile sostenere che i Paesi in via di sviluppo stanno perdendo progressivamente il loro bene più prezioso, vale a dire il “capitale umano”. Fra chi emigra dal “Sud del mondo”, infatti, non vi sono solo coloro che fuggono dalla guerra o dalle calamità, cioè i rifugiati che chiedono asilo, ma anche coloro che cercano di sottrarsi dalla povertà, in primo luogo i giovani e gli adulti più dinamici che, lasciando i loro Paesi di origine, li privano così di un contributo essenziale a livello sociale ed economico. Secondo l'*Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr)*, alla fine del 2013, nel mondo è stata superata una soglia storica: per la prima volta dalla seconda guerra mondiale, infatti, il pianeta ha registrato più di 50 milioni di profughi. Un anno dopo, nel 2014, il numero è salito ulteriormente a 59,5 milioni⁶.

Ad aggravare le cose vi è la circostanza che, da almeno un decennio, l'Occidente è alle prese con gli effetti della crisi economica più lunga dal dopoguerra. Non molti sono più disposti ad accettare la posizione che vede nell'immigrazione un possibile sostegno per i Paesi d'ingresso, sostenendone il contributo all'equilibrio demografico e all'occupazione in determinati settori. La persistenza della crisi e l'intrecciarsi dei problemi dell'immigrazione con quelli della criminalità e del terrorismo internazionale, infatti, stanno progressivamente alimentando le opinioni sfavorevoli all'“immigrazionismo”. Per valutare l'impatto globale del fenomeno migratorio basti pensare che, nel 2014, i migranti nel mondo sono

6. Cfr. J. OTTAVIANI, *Luoghi comuni sull'immigrazione*, in *Internazionale.it*, 17 settembre 2015, <http://www.internazionale.it/opinione/jacopo-ottaviani/2015/09/17/luoghi-comuni-immigrazione-grafici> (sito visitato il 14 aprile 2016).