

Sabino Cassese

NEL LABIRINTO DELLE GLOBALIZZAZIONI *

* Testo della lezione tenuta presso il Centro per la storia del pensiero giuridico moderno dell'Università di Firenze, in apertura del terzo ciclo del dottorato di ricerca in "Universalizzazione dei sistemi giuridici: storia e teoria" (2 maggio 2007). Ringrazio Bernardo Giorgio Mattarella per i commenti ad una prima versione di questo scritto.

Sommario

- 1. L'economia globale**
- 2. Eserciti globali**
- 3. Problemi globali, soluzioni globali**
- 4. Le varianti. Problemi globali, soluzioni nazionali**
- 5. Vincoli globali, problemi nazionali**
- 6. Benefici nazionali e costi globali (con “backfire”)**
- 7. Economia globale, politiche nazionali**
- 8. Nel labirinto delle globalizzazioni**

1. L'economia globale

I mercati finanziari di tutto il mondo hanno tremato e accusato pesanti perdite quando, all'inizio di marzo 2007, il listino di Shanghai è crollato del 9%.

La prenotazione di un tavolo di un ristorante di New York può essere fatta attraverso un "call center" in India. I bagagli smarriti della British Airways, i referti radiologici degli ospedali di New York, le dichiarazioni dei redditi dei cittadini di Philadelphia sono "processati" a Bangalore¹.

L'IBM ha 330 mila dipendenti in 170 Paesi; 53 mila di essi sono in India. Il capo della IBM ha di recente detto che la sua multinazionale non si accontenta più di aprire all'estero uffici vendita o società operative, ma mira a creare una "globally integrated enterprise", dove il lavoro va dove può essere fatto meglio: in considerazione della crescente importanza della Cina, il capo della sezione approvvigionamenti ("procurement") lavora ora a Shenzen².

¹ T. L. Friedman, *Il mondo è piatto* (trad. it. di *The World is Flat*), Milano, Mondadori, 2006.

² *Globalisation's offspring e Hungry tiger, dancing elephant*, in "The Economist", April 7th, 2007, p. 9 e p. 65.

Tutti questi sono indici importanti della globalizzazione dell'economia, agevolata dalla diffusione di tecnologie che consentono comunicazioni rapide tra ogni parte del mondo, annullando le distanze.

2. Eserciti globali

Ma non è solo l'economia a globalizzarsi. Anche l'attività più tradizionale e propria degli Stati, l'attività militare, si globalizza.

Alla riunione NATO tenuta in Slovenia nel settembre 2006 è stato fatto un conto dei militari impegnati sotto le bandiere dell'ONU e della NATO. Essi ammontano a 318 mila, il triplo dei militari italiani e più del doppio di quelli francesi.

Questi militari, pur operando sotto comandi unitari, sono di nazionalità varie: australiani, giordani, marocchini, colombiani, etiopi, nigeriani, pakistani, francesi, indiani, nepalesi, uruguayani, italiani, americani, bengalesi, ecc. Essi operano in molte parti del mondo, in funzione di presidio, o di mantenimento della pace, o di

interposizione: Iraq, Afghanistan, Libano, Haiti, Burundi, Timor Est, Sinai, Liberia, Costa d’Avorio, Congo, Etiopia, ecc³.

Se, dunque, l’economia ha scavalcato i confini degli Stati, lo stesso può dirsi degli Stati stessi, le cui funzioni essenziali si svolgono oltre il territorio statale.

3. Problemi globali, soluzioni globali

L’economia e gli eserciti – così come tante altre attività umane - si organizzano in forme più vaste, oltrepassando gli Stati, per risolvere problemi che non potrebbero altrimenti affrontare.

Due ulteriori esempi recenti sono costituiti dal terrorismo internazionale e dal riscaldamento atmosferico.

Il primo non potrebbe essere combattuto da singoli Stati. Dunque, l’ONU si è organizzata, a partire dal 2001 (Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1373), in modo da svolgere un’azione globale antiterrorismo. Questa consiste, tra l’altro, nella individuazione di persone sospette di terrorismo e nella

³ *World military forces face overstretch*, in “Financial Times”, September 28 2006 e *Troppe guerre. Gli eserciti non hanno più soldati*, in “La Stampa”, 29 settembre 2006

comunicazione dei loro nomi agli Stati, che danno esecuzione a precise indicazioni del Consiglio di Sicurezza ONU, sequestrando i fondi di cui dispongono i sospetti.

Lo stesso accade per il riscaldamento atmosferico. Questo non può essere ridotto (solo) con l'azione dei singoli Stati. Occorre un'azione congiunta. Dunque, è stato raggiunto un accordo (protocollo di Kyoto), in base al quale ai principali Paesi inquinatori è assegnato un limite. I singoli Paesi debbono far rispettare il limite, assegnando, a loro volta, ai singoli impianti inquinanti nazionali un limite. In questo sistema pianificato a livello globale si inserisce, poi, in base all'accordo, un sistema detto di "emission trading".

In ambedue i casi, soluzioni globali servono a risolvere problemi globali. Gli Stati non escono di scena. Essi partecipano alla fase costitutiva del nuovo regime e a quella esecutiva. Tuttavia, una volta che esso è divenuto operativo, intervengono non in modo autonomo, ma quali agenti di un organismo globale.

4. Le varianti. Problemi globali, soluzioni nazionali

Non sempre, però, le cose vanno nello stesso modo. Anzi, la simmetria tra problemi e soluzioni è piuttosto rara nell'arena globale. La globalizzazione si scontra con il fatto che l'organizzazione dei pubblici poteri non è globale. Per cui le cose non procedono come in un'azienda bene amministrata, dove, se i problemi da affrontare divengono di dimensioni più vaste, le decisioni vengono prese a un livello superiore.

Le varianti sono almeno quattro. La prima è questa: quando si presenta un problema che gli Stati non potrebbero affrontare da soli, vi sono Stati che, per pressioni interne, ci provano, approntando soluzioni nazionali. Queste sono spesso di efficacia limitata, talora solo simboliche.

La seconda variante è quella che deriva dalle resistenze nazionali alla globalizzazione. Questa produce benefici, ma

impone anche vincoli, che, però, alcuni Stati non vogliono accettare, cercando di sottrarsi ad essi.

Terza variante: politiche nazionali producono problemi globali, che retroagiscono creando problemi ai Paesi autori delle politiche stesse.

Infine, poiché l'economia si globalizza più rapidamente della politica, vengono a prodursi asimmetrie tra economia globale e politiche nazionali.

Comincio con la prima variante, quella in cui si presentano problemi globali, affrontati, però, in sede locale (nazionale o persino sub-statale). Tre esempi sono quelli offerti dagli Stati Uniti, i primi due relativi al “global warming”, il terzo allo sfruttamento di lavoratori all'estero.

Lo Stato della California ha, nel settembre 2006, iniziato un'azione per danni dinanzi alla “District Court for Northern California” nei confronti dei sei maggiori produttori di automobili degli Stati Uniti. Lo Stato della California lamenta che le case

automobilistiche producono milioni di automobili che emettono biossido di carbonio. Questo produce un aumento della temperatura globale, innalzamento del livello del mare, inquinamento delle grandi città, pericolo di incendi, riduzione dell'acqua disponibile, che richiedono un enorme aumento della spesa statale⁴. Dunque, il problema è globale, ma viene affrontato localmente, neppure a livello nazionale, ma nella sola California. E' evidente l'intento "esemplare" dell'iniziativa.

Il secondo esempio è quello offerto dalla sentenza della Corte Suprema americana *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* (n. 05-1120, del 2 aprile 2007), che ha visto opposti 12 Stati, amministrazioni locali e organizzazioni private all'"Environmental Protection Agency" (EPA), a 10 altri Stati e a sei associazioni industriali. La Corte Suprema non ha accolto l'argomento dell'EPA secondo la quale la legge americana mira a limitare l'inquinamento locale, non quello dell'atmosfera del mondo. Essa ha stabilito che l'EPA deve affrontare il problema

⁴ Calif. Sues Six Automakers Over Global Warming, in "Washington Post", September 21, 2006

del “global warming”, o almeno dare una motivata spiegazione del rifiuto di stabilire se i gas ad effetto serra producono o contribuiscono a produrre il cambiamento climatico. Il danno per lo Stato del Massachusetts consiste nella perdita di terreni di cui esso è proprietario lungo la costa, inghiottita dall’aumento del livello del mare.

La minoranza dei giudici della Corte ha osservato che la controversia non era “giustiziabile”, per assenza di legittimazione e per l’impossibilità di definire il danno.

Anche in questo caso, un effetto globale viene fatto risalire a una causa locale e viene individuata una soluzione nazionale (limiti all’emissione di gas ad effetto serra disposti negli Stati Uniti dall’EPA) per risolvere – o contribuire a risolvere – un problema globale.

Il terzo esempio è quello delle “Antisweatshop Laws” (leggi contro lo sfruttamento dei lavoratori). La prima norma di questo tipo, estesa a lavoratori stranieri, è stata adottata dalla città di New

York nel 2002. Questa dispone che i prodotti tessili posti in vendita provengano da un “responsible manufacturer”. E’ tale quello che paga salari tali da consentire che una famiglia di tre persone non viva in povertà. Lavoratori dipendenti da imprese operanti fuori degli Stati Uniti debbono essere retribuiti secondo lo stesso standard, tenendo conto dei livelli di vita del Paese. Scopo della norma è quello di proteggere sia gli interessi dei lavoratori interessati e i “core labour standards” stabiliti in sede globale, sia gli interessi delle imprese nazionali, costrette a competere con produttori stranieri che, sfruttando manodopera a livelli retributivi molto bassi, siano in grado di offrire le merci a prezzi inferiori a quelli di mercato. Altre norme sono seguite, come quella della città di Los Angeles, con disposizioni diverse, ma sempre dirette ad affrontare localmente un problema globale, quello degli standard di lavoro⁵.

Di questi esempi sono caratteristici due aspetti. In primo luogo, la circostanza che sia del “global warming”, sia dei “labour

⁵ A. Barnes, *Do They Have To Buy From Burma?: A Preemption Analysis Of Local Antisweatshop Procurement Laws*, in “Columbia Law Review”, vol. 107, March 2007, no 2, p. 432 ss.

standards” si interessano appositi organismi internazionali (l’International Panel on Climate Change - IPPC e l’International Labour Organisation”- ILO). In secondo luogo, che interessi locali si legano a interessi globali: in particolare, quello (dei produttori locali) a non avere la concorrenza (sleale) di produttori esteri e quello (globale) di assicurare il rispetto dei diritti umani dei lavoratori.

5. Vincoli globali, problemi nazionali

La globalizzazione produce molti effetti benefici. Uno di questi riguarda la libertà di informazione, garantita dall’art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani dell’ONU. Il mezzo principale per assicurare tale libertà è oggi costituito da Internet e dal “World Wide Web”.

Gli Stati che limitano tale libertà si trovano a mal partito. Per essi la libertà di informazione diventa un problema; adottano, quindi, pratiche o provvedimenti diretti a limitarla. Ma - così

facendo – entrano in conflitto con una tecnologia nata su base globale e che è difficile limitare.

Secondo le cronache, la Cina avrebbe 30 mila persone impegnate nella censura, che bloccano l'accesso ai siti Internet sgraditi al governo cinese. Ma, per aggirare la censura, si sono sviluppati i “proxy servers” (uno dei più noti è Anonimouse.org, creato nel 1997 e utilizzato da 3 milioni di persone ogni giorno), che ridirigono i dati da un altro “server”. Per far fronte alla censura che blocca i “proxies”, è stato sviluppato un “software”, liberamente disponibile, che rende difficile ai censori di stabilire quale informazione è inviata, da chi proviene e chi la legge⁶.

Il 29 marzo 2007 un cittadino svizzero è stato condannato a dieci anni di prigione per avere imbrattato un ritratto del re della Thailandia nel nord di quel Paese. Un thailandese che vive negli Stati Uniti si è voluto vendicare ed ha messo “on-line” su “YouTube” un filmato che si faceva beffe del re Bhumibol, un sovrano che regna dal 1946. Al ministro thailandese

⁶ *Technology and society: Techniques to evade censorship of internet traffic are improving, to the chagrin of authoritarian regimes*, in “The Economist”, Technology Quarterly, December 2nd 2006, p. 3.

dell'informazione non è bastato oscurare “YouTube”, perché i thailandesi possono evitare l'ostacolo collegandosi a “server” esteri per aggirare il blocco. Donde la richiesta del ministro a “YouTube di censurare il video. E la risposta negativa del “server”, che si è comunque impegnato a cercare una soluzione⁷.

Questi due esempi mostrano gli squilibri prodotti dalla globalizzazione. Questa offre benefici prima impensabili. Ma assicura tali benefici in maniera eguale a tutti e si scontra con politiche nazionali più restrittive, imponendo la ricerca di equilibri diversi. Accomodamenti possono essere cercati sia attraverso la versatilità della rete globale, sia attraverso limitazioni, che però possono difficilmente avere successo, se disposti in sede locale.

6. Benefici nazionali e costi globali (con “backfire”)

La ripartizione dei benefici della globalizzazione è estremamente ineguale. Paesi ricchi e Paesi poveri beneficiano in modo diverso della globalizzazione. Ma ancora più interessanti

⁷ *Bangkok contro YouTube*, in “Corriere della sera”, 7 aprile 2007, p. 17.

della ineguale distribuzione dei vantaggi della globalizzazione sono i casi nei quali politiche nazionali producono effetti globali, che si ritorcono a danno degli autori delle politiche nazionali stesse.

Il primo esempio, in questo senso, riguarda le politiche nazionali dei Paesi ricchi (quelli del nord del mondo) dirette a sovvenzionare o, comunque, a favorire l'agricoltura nazionale (o gli agricoltori nazionali). E' stato calcolato che essi erogano a questo scopo un miliardo di dollari al giorno. Queste politiche danneggiano l'economia dei Paesi in via di sviluppo, che è prevalentemente agricola, costringendoli a puntare su prodotti di base, quale cotone, caffè e cacao. Ma questi vengono prodotti in quantità sempre maggiore, ciò che ha per effetto una diminuzione dei prezzi. Con la conseguenza di spingere un numero crescente di persone fuori della produzione. Queste contribuiscono a formare flussi migratori di dimensioni crescenti, che premono sulle frontiere di molti Stati ricchi, come quelli europei e gli Stati Uniti.

Un problema e una politica nazionali producono così un effetto globale, che si ritorce sulle economie sviluppate, costrette ad assorbire le conseguenze negative delle proprie politiche.

Un secondo esempio viene dall'Unione europea. Molti Paesi europei hanno legislazioni di tutela dei lavoratori che rendono conveniente la delocalizzazione produttiva in Paesi come la Cina, dai quali i beni vengono poi esportati nei mercati nazionali. Ma questo assoggetta le imprese che hanno delocalizzato la produzione alle iniziative di "retaliation" prese dall'Unione europea per difendere i prodotti nazionali nei confronti di politiche di "dumping" e di sovvenzione della Cina. Con la conseguenza di mettere produttori nazionali (interessati a difendere i propri prodotti) contro produttori nazionali che hanno "outsourced" la produzione in Cina (interessati a non essere coinvolti nelle azioni di "retaliation") e contro distributori nazionali (interessati a importare prodotti a prezzi bassi).

Tutto ciò impedisce di parlare di interesse nazionale, perché questo si frammenta in tanti interessi nazionali e obbliga persino a ridefinire l'”interesse comunitario” (cosa che la Comunità europea sta facendo)⁸.

Terzo esempio. Secondo una notizia del 2 marzo scorso, proveniente dall'India, “negli ultimi 18 mesi, 1200 coltivatori [di cotone] si sono tolti la vita non sapendo come onorare i debiti con gli usurai. Si erano indebitati per scavare pozzi o comperare sementi bio-tech, investimenti che spesso non hanno dato i ritorni sperati, anche perché il prezzo del cotone, la cui produzione mondiale è spinta dai sussidi nei Paesi ricchi, soprattutto in America, è sceso di circa il 12% nell'ultimo anno. Ora per favorirli il governo indiano chiede l'abbattimento dei sussidi negli USA (il prezzo mondiale risalirebbe) e l'introduzione di clausole di salvaguardia che limitino le importazioni se queste dovessero minacciare la sopravvivenza della produzione locale. Ma misure

⁸ Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione. Europa globale. Gli strumenti europei di difesa del commercio in un'economia globale in mutamento – Libro verde destinato alla consultazione pubblica*, COM (2008) 763, 6. 12. 2006. Si veda *The perils of protectionism*, in “The Economist”, December 9th 2006, p. 78.

di questo genere danneggiano l'industria tessile, in grande espansione nel Paese, che invece beneficia di cotone locale importato a basso prezzo"⁹.

In questo ultimo caso, una politica nazionale (americana) danneggia un settore dell'economia (indiana), quello dei produttori di cotone, ma avvantaggia un altro settore, quello dell'industria tessile. Il governo indiano si trova dinanzi al dilemma di richiedere alla "World Trade Organization" (WTO) interventi compensativi nei confronti dei sussidi americani alla produzione di cotone, a tutela dei produttori indiani di cotone, oppure di non intervenire, favorendo così l'industria tessile indiana.

L'interesse nazionale si disaggrega ed "evapora", rendendo difficili scelte fondate sulla tutela di un interesse pubblico e contribuendo a scardinare il paradigma della unità dello Stato. Nello stesso tempo, interessi nazionali di un Paese si alleano a

⁹ G. Barba –Navaretti, *Una WTO stretta tra le lobby*, in "Il Sole 24 Ore", 2 marzo 2007

interessi nazionali di altri Paesi, costituendo una rete ultranazionale.

7. Economia globale, politiche nazionali

L'ultima dissimmetria riguarda gli andamenti della economia e della politica rispetto alla globalizzazione. La prima si globalizza più rapidamente della seconda, producendo così uno squilibrio, anzi due squilibri, uno generale, l'altro regionale.

Sul primo squilibrio ha attirato l'attenzione Joseph E. Stiglitz, osservando che “[a]bbiamo un sistema caotico e scoordinato di *governance* globale che si riduce a una serie di istituzioni e accordi che trattano di determinati problemi, dal riscaldamento del pianeta al commercio internazionale, passando per i flussi di capitale. I ministri delle Finanze discutono le questioni che attengono al loro ambito presso l’FMI, senza preoccuparsi di come le loro decisioni influiscano sull’ambiente o sulla salute mondiale. I ministri dell’Ambiente possono chiedere che si faccia qualcosa

per limitare il riscaldamento globale, ma mancano le risorse per agire in concreto”. “La *governance* è il nucleo centrale del fallimento della globalizzazione”. “Nel lungo periodo, i cambiamenti più necessari perché la globalizzazione si metta veramente a funzionare riguardano le riforme finalizzate a ridurre il deficit di democrazia”¹⁰.

Il sistema dei poteri globali non è meno ramificato di quelli statali. Esso, però, presenta tre difetti. Il primo riguarda l’assenza di un ordine generale e di un governo. Il secondo l’investitura o legittimazione. Il terzo l’efficacia.

Lo spazio giuridico globale è pieno di regimi regolatori settoriali, ciascuno con il suo sistema di norme e con un apparato chiamato a farle osservare. Mancano i principi e le regole generali, è assente un organo sopra-ordinato, “all-rounder”, di indirizzo e controllo del funzionamento dei sotto-sistemi.

In secondo luogo, nello spazio giuridico globale operano circa 2 mila enti, alcuni costituiti dagli Stati, altri costituiti da altri

¹⁰ J. E. Stiglitz, *La globalizzazione che funziona*, trad. it. di *Making Globalization Work*, Torino, Einaudi, p. 21, 103 e 323.

enti, ma anch'essi composti da Stati. Sono gli Stati che danno l'investitura iniziale agli organismi globali. Ma, poi, l'azione di questi ultimi va oltre l'ambito statale. Per cui essi hanno bisogno di una nuova fonte di legittimazione. Sappiamo che questa non può venire da una democrazia cosmopolitica. Ma non sappiamo quali altre strade troverà la ricerca di una necessaria investitura di poteri pubblici così ampi e sviluppati.

In terzo luogo, la forza esecutiva delle decisioni globali è rimessa alla collaborazione degli Stati, al gioco degli interessi in contrasto, a complicati meccanismi di "ritorsione". Molti funzionano. Nessuno di questi assicura risultati certi. Ma, principalmente, non tutte le decisioni globali sono assistite da meccanismi che assicurino la "compliance".

All'interno di questo squilibrio, ve n'è un altro, quello tra l'area transatlantica, dove vi è un'alta densità di istituzioni ultra-statali, e il resto del mondo, dove queste sono meno sviluppate e diffuse.

Per rimediare a queste insufficienze regolatorie, i singoli regimi si collegano ed appoggiano ad altri regimi, dando luogo a “linkages” e a quello che è stato definito “regime complex”. Per esempio, per far valere standards in materia di lavoro o di sicurezza alimentare, si limita il commercio dei beni prodotti violando tali standard ¹¹.

8. Nel labirinto delle globalizzazioni

Quando un compito travalica le possibilità di intervento di singoli Stati, è naturale che essi si coalizzino, per affrontarlo insieme. E che costituiscano un organismo globale, devolvendo ad esso il compito che gli Stati da soli non possono svolgere. Questo è il modo normale in cui le cose dovrebbero andare.

Ma le cose non vanno sempre nel verso giusto. Difficoltà obiettive e resistenze producono impedimenti e squilibri. Ma gli squilibri producono anche nuove convenienze, che agiscono come fattori incentivanti. Donde la domanda: la globalizzazione finirà

¹¹ Sullo sviluppo per connessioni reciproche, nell'arena globale, S. Cassese, *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, in S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 46.

per restare prigioniera del labirinto che ha fatto crescere, oppure riuscirà a trarre impulso dai vantaggi che si creano nei suoi interstizi?

Concludo. Ho passato in rassegna problemi globali affrontati localmente; benefici globali che producono problemi locali; problemi locali che producono effetti globali o locali (ma in altre aree) e si ritorcono in danno per chi ha dato loro origine (ma colpendo interessi nazionali diversi); globalizzazione economica che procede più speditamente di quella politica.

Quanti di questi squilibri creano impedimenti e quanti, invece, innestano incentivi e meccanismi che si autoalimentano?

Le iniziative americane in materia di riscaldamento dell'atmosfera e di sfruttamento dei lavoratori costituiscono incentivi per interventi globali.

I limiti frapposti da Cina e Thailandia alle informazioni che corrono sulla rete ne rallentano la circolazione, ma stimolano lo sviluppo di tecnologie dirette ad aggirarli.

Il protezionismo agricolo produce, alla lunga, la necessità di aprire le frontiere all'immigrazione, che costringe gli Stati a cimentarsi con gli squilibri del mondo.

Gli interessi dei distributori italiani bloccano o rallentano le tendenze protezionistiche dei produttori italiani di tessili nei confronti dei loro omologhi cinesi.

Gli interessi dei produttori indiani di tessili, alleati a quelli dei coltivatori americani di cotone, impediscono o rallentano il ricorso dell'India a meccanismi di "retaliation" nei confronti degli USA, ciò che pone un freno alle tendenze protezionistiche in India, ma prolunga il regime americano di sovvenzioni all'agricoltura.

Il settorialismo dei regimi regolatori globali e l'assenza di un governo che li coordini, li costringe ad appoggiarsi l'uno all'altro: per far rispettare i "core labour standards" oppure alcune norme sanitarie, o per proteggere talune specie protette si ricorre alla disciplina del commercio.

Si può dire che tutti questi squilibri e queste asimmetrie costituiscano un impedimento al progresso della globalizzazione o piuttosto che essi complessivamente agiscano come “a machine that runs of itself”?¹²

¹² Espressione usata per criticare l'errata fiducia nella meccanica perfezione della Costituzione americana, da James Russell Lowell nel 1888 e ripresa da G. Silverstein, *Globalization and the Rule of Law: "A Machine that Runs of Itself?"*, in "International Journal of Constitutional Law-I. Con.", vol. 1, no. 3, 2003, p. 427 ss.