diritto internazionale
giurisprudenza catania

Universalismo Cattolico e Internazionalismo Liberale

Rosario Sapienza

Per una comunità internazionale organizzata e democratica. Spunti dalla Dottrina Sociale della Chiesa Cattolica

2015-3.2

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*
Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*
Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile*, *Giuseppe Matarazzo, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi*

Volume chiuso nel mese di dicembre 2015

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è *on line*
http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro

ISSN 1973-3585
Cattedra di Diritto Internazionale
Via Gallo, 24 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it
Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

All'inizio di quest'anno, precisamente il 16 gennaio, la nostra cattedra di diritto internazionale ha organizzato la presentazione del libro "La Diplomazia Pontificia in un mondo globalizzato" (Libreria Editrice Vaticana, 2013), curato dal prof. Vincenzo Buonomo della Pontificia Università Lateranense, che raccoglie interventi e discorsi di Sua Eminenza Reverendissima il cardinale Tarcisio Bertone, SDB, già Cardinale Segretario di Stato.

Sono intervenuti, presente il Cardinale, il Magnifico Rettore, prof. Giacomo Pignataro, il curatore dell'opera, prof. Vincenzo Buonomo, Don Giuseppe Costa SDB, direttore della Libreria Editrice Vaticana e il nostro professor Sapienza.

Ringraziamo il professor Sapienza per aver reso disponibile il testo del suo intervento che volentieri pubblichiamo con la sola aggiunta delle note.

La redazione

Eminenza reverendissima,
Magnifico Rettore,
Colleghi illustri,
Studenti diletti,
Signore e Signori,

è un onore per me poter dare il benvenuto a Catania agli illustrissimi ospiti qui giunti dallo Stato della Città del Vaticano, e con sentimenti di devozione particolare a Sua Eminenza Reverendissima il Signor Cardinale Bertone.

Siamo qui convenuti per discutere del volume "La Diplomazia Pontificia in un mondo globalizzato" che raccoglie, per le cure del collega Vincenzo Buonomo, numerosi interventi e discorsi del Cardinale Bertone negli anni del suo mandato quale Segretario di Stato di Sua Santità. Essi riguardano tutti, nella loro varietà, il tema delle relazioni internazionali nell'era della globalizzazione.

Devo dire che l'occasione giunge in un momento particolarmente propizio Stiamo infatti assistendo al riproporsi di un marcato e diffuso interesse per le tematiche internazionali.

Desidero fornire un contributo di riflessione al confronto di oggi a partire dalla tematica cui ci si riferisce solitamente con l'espressione "governo mondiale" prepotentemente ritornata di attualità. Mai come oggi, infatti, si avverte la necessità dell'attivazione di meccanismi che possano assicurare il governo di processi che minacciano di condurre l'umanità alla catastrofe: guerre, carestie e problemi demografici, conflitti interetnici, condizioni di insufficiente sviluppo economico, proliferazione delle armi nucleari, usi e abusi della scienza e della tecnologia.

Di fronte all'incapacità dei singoli Stati a dominare e guidare simili situazioni ed evenienze, in particolare per quanto riguarda il controllo della violenza bellica dilagante, cresce il bisogno di istituzioni che sappiano, a somiglianza di quello che gli apparati statali di governo fanno nei confronti delle loro comunità, assicurare quel "di più di razionalità", cioè di ordine, che la semplice coesistenza degli Stati non è evidentemente in condizioni di assicurare da sola.

Questo bisogno si ricollega a una speranza che viene da lontano. Il tema del governo mondiale è infatti di quelli che hanno affascinato nei secoli la mente di studiosi e pensatori. È però soprattutto nel Settecento, con il suo fiorire di riflessioni e costruzioni intellettuali nell'ambito delle più varie branche del pensiero sociale, che la tematica del governo mondiale si afferma nella letteratura con una sua autonomia e specificità.

E ciò perché l'esigenza di un governo mondiale, o di qualcosa di simile, si fa concreta sia perché lo Stato diventa una realtà che estende sempre più le proprie competenze entrando in conflitto con le esigenze di altre realtà statuali, sia perché emergono nel tempo una serie di problemi che richiedono di essere gestiti su base collaborativa da parte di più Stati (per esempio, all'epoca, la navigazione nei grandi fiumi internazionali).

2. Via via, nel corso degli anni il mondo cattolico ha preso coscienza di queste problematiche. La tematica era ad esempio presente, desidero ricordarlo qui a Catania, anche all'indagine di un grande siciliano, quale fu Luigi Sturzo. Il Commonwealth, l'Unione Panamericana, ma soprattutto la Società delle Nazioni. In realtà Sturzo guardò con molto interesse anche all'ONU, ma per ovvie ragioni cronologiche (morì pochi anni dopo l'entrata in vigore del trattato istitutivo delle Nazioni Unite) poté dedicare solo poche riflessioni all'allora neonata organizzazione.

Tutti questi temi sono stati oggetto di un attento studio da parte del sacerdote di Caltagirone, che vedeva in essi un prototipo di quell'organizzazione al di sopra degli stati che avrebbe potuto dirimere le controversie fra nazioni e favorire il tanto auspicato ripudio del diritto di guerra.

Ma come arrivare in maniera indolore alla costruzione di una ideale organizzazione ultranazionale e alla sua accettazione da parte degli Stati? Anche su questo il nostro autore ha le idee ben chiare. Innanzitutto, è necessario che il nuovo soggetto sovrastatale possieda una forte autorità morale: essa «deve essere la base dell'autorità giuridica e politica perché nessuna autorità sociale è duratura senza autorità morale. Occorre pertanto considerarla come condizione *sine qua non*».

In secondo luogo, è necessario che un gruppo di Stati decidano unilateralmente e senza eccezioni o riserve, di rinunciare definitivamente alla guerra, preten-

dendo di essere riconosciuti dagli altri stati come paesi disarmati e neutrali. È infatti impossibile, secondo il sacerdote calatino, che tutte le nazioni arrivino contemporaneamente a prendere una simile decisione, perciò ci vuole questo gesto audace da parte di un gruppo di stati che devono fare da apripista. Dopodiché, non importa quanto tempo ci vorrà, si verrà a creare un'opinione pubblica internazionale favorevole ad una tale iniziativa che farà pressione affinché tutti i paesi arrivino ad imitare il gesto di quelli più coraggiosi.

In terzo luogo, bisogna che gli stati accettino di disarmarsi. Ma una volta ripudiato il ricorso alla guerra, gli armamenti serviranno solo per svolgere quelle funzioni di polizia internazionale che l'autorità sovrastatale potrebbe ordinare agli stati di attuare al fine di punire un paese che avesse tentato un'aggressione. Con il tempo è prevedibile che le nazioni non troverebbero più utile detenere un consistente arsenale di armi e sopportarne i costi. Ciascun paese così si limiterebbe a possedere quella quantità minima di armamenti necessaria a garantire il proprio contributo ad un'azione di polizia internazionale, con il risultato di un generale e sensibile disarmo complessivo.

Sono passati decenni da quando Sturzo enunciava le sue teorie sulla guerra, eppure, come dimostrano i fatti internazionali di questi ultimi tempi, esse rimangono ancora estremamente attuali. Il tanto sperato ripudio dell'istituto della guerra da parte dell'umanità sembra ancora lontano, e l'insegnamento del sacerdote di Caltagirone, fondato su un maggiore senso della morale nelle decisioni politiche, un maggiore coraggio nelle scelte dei governi e una maggiore volontà di costruire un sistema nuovo di convivenza dei popoli, non manca di affascinare.

3. A queste considerazioni che riassumono il senso e la tendenza di una evoluzione ormai plurisecolare, un'altra se ne deve aggiungere che riguarda più specificamente la situazione dell'oggi. Viviamo, infatti, in una società che ha realizzato, grazie ai progressi della scienza e della tecnologia, l'unificazione del pianeta Terra. Oggi possiamo a buon diritto affermare di vivere in un "sistema globale" a livello mondiale. E questo è vero non solamente nel senso che i moderni mezzi di comunicazione sociale permettono di conoscere "in tempo reale" quello che accade in ogni parte del mondo, ma anche e soprattutto nel senso che i destini dell'intera umanità sono ormai legati in maniera inestricabile. Oggi più che mai è vero che i

vari popoli della Terra, ricchi e poveri, bianchi o neri o gialli, sono legati da un unico comune destino che li porterà a salvarsi o a perire insieme[1].

È facile spiegarsi con un esempio attualissimo. Per decenni abbiamo probabilmente creduto che i problemi dei Paesi insufficientemente sviluppati non ci riguardassero direttamente, se non nella misura che le nostre buone intenzioni ritenevano possibile. Potevamo aiutarli, ma comunque restava certo che la nostra vita quotidiana nel benessere non sarebbe stata scalfita da quella loro povertà. Ed ecco che nel giro di pochi anni si sono avviati processi migratori che paiono inarrestabili e che hanno avuto l'effetto di "esportare" a casa nostra quella miseria e quella fame. Centinaia di migliaia di poveri del mondo bussano oggi alle nostre porte in cerca di un lavoro che permetta loro di sopravvivere. E così miseria e fame sono ora arrivate da quelle remote regioni del globo per farci comprendere che la sopravvivenza di questi nostri fratelli nell'umanità è anche un problema nostro.

A questo comune destino devono corrispondere istituzioni politiche comuni. Ed ecco che il tema del "governo mondiale" si carica di un valore tutto nuovo, di una urgenza che lo rende doveroso e indifferibile. Occorrono "luoghi politici", istituzioni mondiali dove sia possibile costruire strategie comuni per la soluzione dei problemi ormai comuni a tutta l'umanità. Non si tratta più solamente di trovare meccanismi che assicurino la convivenza tra gli Stati, ma anche e soprattutto di creare istituzioni comuni per una umanità che è sempre più "una", a misura che sperimenta di avere esigenze e problemi comuni.

E il più urgente di questi problemi è quello della costruzione e della conservazione della pace mondiale, intesa non solamente come assenza di guerra, ma soprattutto come mantenimento di condizioni di stabilità economica e politica che consentano a tutti i popoli della terra di prosperare. Costruzione della pace mondiale vuol dire allora anche trovare una maniera di controllare l'inquinamento del pianeta, sperimentare modalità di produzione agricola che consentano di nutrire tutta l'umanità, individuare fonti di energia rinnovabili e non inquinanti che assicurino un progresso equilibrato per il futuro. Orbene, occorre affermare con chiarezza che questa pace non potrà esserci se non attraverso l'operato di istituzioni politiche mondiali, quali quelle che, con tutti i loro limiti, esistono e operano già fin d'ora,

[1] Si veda su tutti questi temi l'intervento «La Santa Sede e la Comunità Internazionale» nel volume che presentiamo oggi alle pp. 71 e ss.

ossia le organizzazioni internazionali. E sono queste le istituzioni che fino a questo momento si sono fatte carico della ricerca di soluzioni adatte ai problemi gravi e preoccupanti che ci stanno davanti e su di esse occorre fondare il progetto di istituzioni comuni per l'umanità intera del futuro[2].

4. Ci faremo guidare nella nostra riflessione da alcuni interrogativi. In primo luogo, occorre chiedersi fino a che punto sia possibile sostenere che gli sviluppi di oggi rappresentino una evoluzione dell'utopismo settecentesco, che voleva gli Stati "governati" da organi comuni e in qualche modo ad essi sovraordinati, o se invece non ci troviamo di fronte, tutto sommato, a qualcosa di diverso.

In particolare, è doveroso chiedersi se le moderne organizzazioni internazionali siano proprio quel "governo mondiale" come lo sognarono i pensatori settecenteschi (insieme con altri "sognatori" più o meno recenti), o se invece esse non siano, più concretamente, degli strumenti dell'egemonia di questo o quello Stato o gruppo di Stati, o se non siano piuttosto l'una cosa e l'altra, o ancora qualcos'altro di diverso.

È sintomatico in questo senso che a progetti di organizzazione di "governi mondiali" si pone mano sempre alla fine di conflitti armati di grande rilevanza e sempre da parte dei vincitori, che intendono così dare veste "giuridico-istituzionale" alla propria egemonia.

Comunque la si pensi al riguardo, rimarrà pur sempre un punto da chiarire. E cioè che, dato che questa situazione di egemonia indubitabilmente esiste, soprattutto in certe epoche, almeno, bisogna cercare di comprendere quanto essa pesi nelle vicende degli apparati istituzionali del governo mondiale.

Accanto a questo quesito di più generale rilevanza politica e quindi storiografica, almeno un altro se ne individua facilmente, che riguarda invece più direttamente il campo di interessi dell'analisi politologica e anche della scienza giuridica. Si intende fare qui riferimento alla necessità di analizzare quali siano i meccanismi attraverso i quali le istituzioni internazionali, che d'ora in avanti chiameremo più

[2] Su questi temi si soffermano gli interventi raccolti nella Parte Terza : Costruire Condizioni di pace del volume che oggi presentiamo (ivi, pp. 179 ss.)

semplicemente organizzazioni internazionali, riescono a indirizzare i comportamenti degli Stati verso certi obiettivi. Insomma, si deve cercare di capire in che modo, con quali tecniche, usando quali strumenti, il governo mondiale riesce a governare.

Infatti, l'impressione che si ricava, a voler considerare spassionatamente quel che accade in seno alle organizzazioni internazionali, è che, tutto sommato, queste assai raramente agiscono come "governi", nel senso che non dispongono quasi mai del potere di imporre questa o quella condotta. Vuoi perché proprio non hanno poteri coercitivi, vuoi perché (e questo non bisogna mai dimenticarlo!) in fondo le organizzazioni internazionali altro non sono se non lo "schermo" dietro il quale operano gli Stati stessi.

Eppure, come meglio si vedrà in seguito, non mancano affatto casi in cui le organizzazioni internazionali riescono ad indirizzare i comportamenti degli Stati verso certi obiettivi. Si tratta spesso di forme sottili di condizionamento. Altre volte di una generale mobilitazione dell'opinione pubblica anche dentro gli Stati ad opera della propaganda insistente delle stesse organizzazioni internazionali. Altre ancora di veri e propri calcoli che gli Stati fanno sulla "convenienza" di certi comportamenti.

Può dirsi allora che il sistema delle organizzazioni internazionali rappresenti un vero e proprio governo mondiale? Molto dipende da cosa si vuole intendere per governo mondiale: se si pensa a un'autorità dotata dei poteri necessari ad imporre la propria volontà sempre e comunque a tutti i membri della comunità internazionale, si deve riconoscere che allora siamo ben lontani dalla stessa possibilità di pensare un governo veramente mondiale. Ma se invece si pensa a un centro di decisione internazionale che riesce il più delle volte a favorire il formarsi di una comune volontà degli Stati membri dell'organizzazione internazionale, allora forse possiamo dire che la cosa è notevolmente diversa. Tutto dipende allora da quanto è forte la volontà degli Stati di volere una determinata situazione.

Uno dei principali filoni di azione dell'ONU, se prescindiamo dagli sforzi per il mantenimento della pace, è senz'altro rappresentato dalla imponente opera in favore della protezione internazionale dei diritti umani. A motivo di ciò, come giustamente sottolineato tempo fa ad esempio da Marra e Mattai, il consenso si generalizza a livello internazionale su certi valori e non su altri: in particolari sulle emergenze. Ci troviamo di fronte, quindi, a un costante sforzo di costruzione di una cul-

tura comune attraverso l'elaborazione di un imponente corpus normativo in materia di diritti umani, ma poi tutto quello che concretamente funziona, che determina un attivarsi della comunità internazionale è solamente (e tra l'altro non sempre) l'emergenza.

Cosa vuol dire questo? Vuol dire che in realtà non sono emersi valori comuni, se non quelli minimali. Per cui si riconosce che la vita è un bene prezioso (e meno male!), che la lotta contro la fame è doverosa, ma ci si arresta sostanzialmente a questo punto. Ne consegue che, per quanto si parli di protezione delle identità culturali, in realtà si finisce con l'imporre il modello occidentale tutte le volte che ce n'è la possibilità. In fondo il principio di autodeterminazione dei popoli è una versione riveduta e corretta del principio di nazionalità che dominò e guidò gli sviluppi politici del sette-ottocento in Europa. La democrazia rappresentativa basata su libere elezioni rischia di perdere significato in Paesi nei quali la stragrande maggioranza della popolazione è analfabeta[3].

Quanto dunque c'era di vero nelle rivendicazioni di un Nuovo Ordine Internazionale anche nel campo della cultura e della visione del mondo? E quanto la tutela di queste esigenze influirebbe positivamente sulla prevenzione dei conflitti armati che l'ONU invece si limita poi a reprimere una volta che sono scoppiati, o talvolta solo a cercare di "raffreddare", considerandoli qualcosa di inevitabile?

L'imposizione di modelli culturali e politici estranei può poi determinare un risorgere dei nazionalismi, come rifugio di fronte alle crisi di identità che tale situazione può determinare. Ma quale che sia la spiegazione che si ritenga di dare di questi fenomeni, certamente assistiamo a un imponente ritorno dei nazionalismi sulla scena internazionale talvolta con pretese di protagonismo inconciliabili con un'ordinata convivenza tra i popoli.

Non è un fenomeno di oggi (ne parla, per esempio, anche Sturzo che ha intitolato *Nazionalismo e Internazionalismo* un suo saggio del 1946), ma certamente al giorno d'oggi esso ha assunto una portata sconcertante e a tratti devastante.

[3] Su queste tematiche si sofferma la Parte Quarta del volume dal titolo La dignità umana fondamento dei diritti (ivi, pp. 241 ss.)

Occorre chiedersi: fino a che punto l'esigenza di un governo mondiale può riuscire a fronteggiare con successo il parcellizzarsi della convivenza internazionale in un mondo di micronazionalismi e microconflittualità? È "governabile", in altre parole, un mondo pieno di nazionalismi tanto agguerriti? E se sì, attraverso quali percorsi? E quale può essere il ruolo delle aggregazioni regionali, ossia di quelle esperienze di integrazione, spesso anche istituzionalizzata nella forma di organizzazioni internazionali tra i Paesi appartenenti a una determinata area geografica o culturale del mondo (come ad esempio la Lega degli Stati Arabi, l'Organizzazione dell'Unità Africana, il Consiglio d'Europa)?

Come si sa, fu a Bretton Woods che furono poste le basi di un ordine internazionale in fatto di economia e finanza che si è in qualche modo sviluppato indipendentemente da come la politica internazionale maturava i suoi equilibri e, in particolare, da quegli equilibri che emergevano o sembravano emergere in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Oggi da più parti si fa osservare che ci troviamo di fronte a una situazione nella quale il rilancio dell'ONU e con essa dell'internazionalismo politico non potrà aversi se non "facendo i conti" con Bretton Woods, ossia trovando la maniera di costruire un sistema internazionale realmente unificato, nel quale politica ed economia non costituiscano due distinti tavoli sui quali gli stessi giocatori giocano partire diverse.

Riflettiamo. Sulla base degli elementi che abbiano acquisito fin qui possiamo dire che esiste una reale possibilità di ricondurre ad unità questi due mondi? O piuttosto il governo mondiale come governo dell'emergenza politica, come tentativo di salvaguardare comunque e dovunque una pace qualsiasi, rimane funzionale al perdurare di questa situazione? Al di là della formulazione volutamente provocatoria di quest'ultimo quesito, quanto c'è di vero nell'idea secondo la quale il mondo dell'economia e della finanza ha leggi dure e certe che la politica non riesce a scalfire? Anche sul piano internazionale?

5. Sono questi oggi i problemi aperti della convivenza internazionale. Senza dare una risposta a questi interrogativi non ci potrà essere un governo mondiale, né debole, né forte. Una risposta autorevole è però venuta dal magistero ecclesiale. In verità, nel Compendio della dottrina sociale della Chiesa non leggiamo una vera e

propria definizione dell'organizzazione internazionale se non questa semplice indicazione, ove appunto la organizzazione internazionale viene indicata come:

441 *La sollecitudine per un'ordinata e pacifica convivenza della famiglia umana spinge il Magistero a mettere in rilievo l'esigenza di istituire* «*una qualche autorità pubblica universale, da tutti riconosciuta, che goda di un potere effettivo per garantire a tutti sia la sicurezza, sia l'osservanza della giustizia, sia il rispetto dei diritti*». Nel corso della storia, nonostante i cambiamenti di prospettiva delle diverse epoche, si è avvertito costantemente il bisogno di una simile autorità per rispondere ai problemi di dimensione mondiale posti dalla ricerca del bene comune: è essenziale che tale autorità sia il frutto di un accordo e non di un'imposizione, e non venga intesa come «un super-stato globale».

Un'autorità politica esercitata nel quadro della Comunità internazionale deve essere regolata dal diritto, ordinata al bene comune e rispettosa del principio di sussidiarietà: « I poteri pubblici della comunità mondiale non hanno lo scopo di limitare la sfera di azione ai poteri pubblici delle singole comunità politiche e tanto meno di sostituirsi ad essi; hanno invece lo scopo di contribuire alla creazione, sul piano mondiale, di un ambiente nel quale i poteri pubblici delle singole comunità politiche, i rispettivi cittadini e i corpi intermedi possano svolgere i loro compiti, adempiere i loro doveri, esercitare i loro diritti con maggiore sicurezza ».

Cercheremo di coglierne alcuni spunti salienti….

La teoria dell'organizzazione internazionale descrive i fenomeni di interazione e cooperazione internazionale tra enti sovrani all'interno di un sistema diversificato di modelli, tipi o paradigmi di riferimento. La "forma" classica della concertazione politica e giuridica dei soggetti primari dell'ordinamento internazionale (l'organizzazione) individua così un processo complesso di disciplina delle relazioni internazionali, suscettibile di essere variamente declinato in relazione a differenti prospettive di riferimento o criteri sistematici di interpretazione.

Uno sguardo d'insieme al panorama attuale della fenomenologia dell'organizzazione internazionale consente di verificare con immediatezza la multiforme consistenza e varietà di procedimenti e moduli di interazione interstatale.

Alla luce di considerazioni di questo tipo non può non rilevarsi come, in date aree regionali ovvero in ambiti significativi di competenze istituzionalizzate a livello internazionale, la formula classica dell'organizzazione internazionale, da ricondursi

allo schema intergovernativo della cooperazione determinata da logiche e schemi tipicamente statuali ("sovranità/non ingerenza"), sia da considerare ancora ed in ogni caso prevalente (può farsi l'esempio della complessa articolazione di poteri statuali e delle organizzazioni internazionali in materia di gestione delle risorse marittime).

Altri ed ulteriori ambiti di intervento cooperativo o regolamentazione uniforme registrano, d'altra parte, differenti e più avanzati (quanto meno sul piano dell'effettività e della sanzione giuridica di sistemi integrati di competenze) moduli organizzativi di interazione intergovernativa orientati piuttosto nel senso preconizzato da quei peculiari paradigmi di riferimento individuati dal binomio "sovranità/sussidiarietà". Si pensi agli elaborati meccanismi di controllo in materia di protezione internazionale dei diritti dell'uomo o a tutto il variegato versante relativo agli organismi internazionali di tipo tecnico.

Una tale varietà di esperienze e moduli ricostruttivi di interazione e integrazione di soggetti, competenze e poteri dell'attuale panorama internazionale appare con evidenza suscettibile di interpretazioni molteplici ed anche divergenti delle differenti *rationes* procedurali e sostanziali di un siffatto multiforme assetto dell'organizzazione internazionale.

L'esame del rinnovato dibattito sulla riforma "istituzionale" delle Nazioni Unite e della relativa prassi internazionale di *post-conflict peace-enforcement* offre un modello d'analisi privilegiato ed in certo senso emblematico della complessità del processo di organizzazione / associazione internazionale di momenti e luoghi classici della sovranità alla luce di un percorso evolutivo che si trova oggi ad un punto di svolta.

L'esigenza fondamentale di reinterpretazione del ruolo e della stessa natura dell'ente internazionale e di una rifondazione politica e giuridica dei presupposti teorici delle relative sfere di intervento dà chiaramente il senso dell'importanza ed urgenza di una tale progressione evolutiva dei paradigmi di cooperazione internazionale verso modelli inediti di istituzionalizzazione di competenze e processi decisionali interni in una auspicata prospettiva di *governance* globale.

In questa ottica, il modello di organizzazione internazionale postulato dal magistero ecclesiale, anche alla luce delle prese di posizione sulla riforma istituzio-

nale delle Nazioni Unite come pure sulle pratiche di intervento "associativo" post-conflittuale in situazioni di crisi, non può che risolversi nella indicazione di un punto di riferimento ideale, ancora privo di efficaci e rappresentative corrispondenze nell'attuale fase di sviluppo del fenomeno della interazione istituzionale degli Stati.

Il momento attuale testimonia con evidenza il maturare di fattori indicativi di un'accelerazione assai significativa di tale processo evolutivo, ispirato a formule cooperative che già realizzano eloquentemente tappe fondamentali di un processo *in fieri* di riallocazione complessiva dell'esercizio dei poteri sovrani entro un ordine unitario e complesso di sistemi funzionali di competenze, tutti e ciascuno indipendenti e autonomi in termini di legittimazione e reciproco riconoscimento.

La forma tipica della cooperazione multilaterale si trasformerebbe, dunque, e nel senso qui auspicato, da entità strumentale dell'esercizio associato di competenze sovrane a momento istituzionalizzato di un sistema complesso di "competenze" autonome modellato sul paradigma sovranità/sussidiarietà e coerentemente ispirato da un'etica della responsabilità suscettibile di individuare nel medesimo soggetto investito del potere il guardiano ultimo dell'ordine internazionale.

Come già notato, l'Organizzazione delle Nazioni Unite sperimenta, nel momento attuale, una fase assai delicata di transizione politico-istituzionale che pone in discussione la natura stessa dell'ente ed il suo ruolo peculiare nel mutato panorama delle relazioni internazionali: disegni e rinnovate proposte di riforma si confrontano nei più diversi fori, mimando, a livello metastatuale, originali percorsi di "ingegneria costituzionale".

Il Magistero sociale condivide e incoraggia, e non da ora, le prospettate emergenze di riforma dell'Organizzazione universale, richiamandosi ripetutamente all'esigenza di istituire "…una qualche autorità pubblica universale, da tutti riconosciuta, che goda di un potere effettivo per garantire a tutti sia la sicurezza, sia l'osservanza della giustizia, sia il rispetto dei diritti"[4].

Il Magistero rileva che l'interdipendenza tra gli uomini e tra le Nazioni acquista una dimensione morale e determina le relazioni del mondo attuale sotto il profi-

[4]Così già *Gaudium et Spes*, 82, AAS 58 (1966) 1105. E si veda nel volume di cui parliamo l'intervento «La *governance* internazionale in un mondo globalizzato» (ivi, p. 187 ss.)

lo economico, culturale, politico e religioso. In tale contesto si auspica una revisione delle Organizzazioni internazionali, un processo che "suppone il superamento delle rivalità politiche e la rinuncia ad ogni volontà di strumentalizzare le stesse Organizzazioni, che hanno per unica ragion d'essere il *bene comune*, con lo scopo di conseguire "*un grado superiore di ordinamento internazionale*".

Si tratta nient'altro che del rinnovato riconoscimento, nella formulazione enfatica di matrice organicistica, della necessità di istituire e avviare processi di transizione politica che dotino l'organizzazione che riunisce l'intera comunità internazionale di un impianto istituzionale e giurisdizionale idoneo a rispondere adeguatamente alle questioni fondamentali della *governance* della globalizzazione.

Il contributo offerto dalla Santa Sede al dibattito sulle questioni del c.d. "multilateralismo effettivo" e sulle prospettive concrete di raggiungimento degli obiettivi identificati nello Statuto e *medio tempore* riproposti nei *Millennium Goals* si sostanzia così essenzialmente nella speciale attenzione rivolta alle esigenze di democraticità e rafforzamento dell'adeguatezza strutturale e funzionale dell'Organizzazione naturalmente deputata al promovimento del "bene comune universale".

Con riferimento al sistema istituzionale e amministrativo dell'Ente, una serie di principi dovrebbero pertanto guidare il processo multilaterale di riforma: sul presupposto della naturale eguaglianza morale e giuridica di tutti gli Stati membri e del pieno rispetto della legalità internazionale, occorre dotare i principali organismi di governo dell'Organizzazione – Consiglio di Sicurezza, Assemblea Generale, Consiglio economico e sociale - di strutture di *membership* e meccanismi decisionali tali da garantire efficacemente in termini di rappresentatività delle diverse aree geopolitiche regionali, imparzialità, efficienza e trasparenza delle procedure, responsabilità delle azioni politiche, effettività dei risultati.

Una riforma dell'istituzione globale che tenga conto dei principi fondanti dell'insegnamento magisteriale deve proporsi, in definitiva, come obiettivo non tanto la costituzione di un governo mondiale a scapito delle sovranità nazionali, ma piuttosto la determinazione delle condizioni nelle quali le autorità pubbliche di ciascuna comunità politica possano adempiere ai loro compiti ed esercitare le relative competenze sovrane in un contesto generalizzato di maggiore sicurezza, ispirandosi insomma al principio di sussidiarietà.

Sul più ampio versante del dibattito relativo a un rinnovato ruolo dell'Organizzazione in termini di effettività e adeguatezza delle competenze decisionali disciplinate dalla Carta e dell'ulteriore delimitazione di quelle sfere d'intervento derivate dal consolidamento di prassi inedite rispetto al disegno originario degli Stati membri, il Magistero enfatizza una volta di più la centralità e la delicatezza delle competenze del Consiglio di sicurezza in tema di operazioni di *peace-keeping* e *peace-enforcement*, di situazioni post-conflittuali, di protezione delle popolazioni civili, di interventi "di umanità".

Ma ha anche colto come opportuna l'occasione di precisare una posizione che non si confina all'espediente del momento ma che mirabilmente coniuga l'urgenza del presente con il dilatarsi della visione verso gli estremi confini dell'umana ansia di una pace duratura e stabile.

Ringrazio tutti per la loro cortese attenzione!