

Sabino Cassese
Il diritto globale

Giustizia e democrazia oltre lo Stato

© 2009 Giulio Einaudi editore s.p.a., Torino
www.einaudi.it

ISBN 978-88-06-19690-5

Einaudi

Indice

p. 3	I. Nel labirinto delle globalizzazioni
17	II. L'ordine giuridico globale
31	III. Globalizzazione e <i>rule of law</i>
49	IV. Le caratteristiche del diritto globale
59	1. Il rispetto delle norme globali: il caso Myanmar e l'Ilo
63	2. La <i>governance</i> di Internet
70	3. La <i>rule of law</i> : il caso Kazakhstan
79	4. Le mele americane in Giappone e l'Omcc
88	5. La pesca del tonno e il Tribunale arbitrale del mare
98	6. La cattura del <i>Juno Trader</i>
107	7. L'Accordo anti-dumping e l'importazione degli accessori di ghisa nell'Ue
113	8. L'Omcc e l'importazione di acciaio negli Usa
119	9. I mezzi di contrasto iodato tra Canada e Usa
125	10. Le misure di ritorsione: undici governi contro gli Usa
131	11. Esiste un sistema giuridico globale?
137	V. Il ruolo dei giudici
155	VI. Verso una giustizia e una democrazia globali?

169 Note

237 Nota bibliografica

243 Nota sulle fonti

Capitolo terzo

Globalizzazione e *rule of law*

Lo Stato non è più il protagonista assoluto della scena giuridica. Già Giuseppe Capograssi, nel 1918, indicava lo Stato come un «povero gigante scoronato» e Santi Romano, nello stesso anno, scriveva della pluralità degli ordinamenti giuridici e dell'infondatezza della dottrina che riduce ogni diritto a quello statale².

Hans Kelsen, nei *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, del 1934, riconosceva l'esistenza di un ordinamento giuridico internazionale, ma aggiungeva:

[Il diritto internazionale è però anche un ordinamento giuridico primitivo. Si trova solo all'inizio di un processo di sviluppo che l'ordinamento giuridico dello stato particolare ha già percorso. Nel campo del diritto internazionale generale e quindi nell'intera comunità internazionale si manifesta ancora un vasto decentramento. Manca qui ancora un organo per la produzione e l'esecuzione delle norme giuridiche il quale funzioni secondo la divisione del lavoro. La formazione delle norme generali si effettua per via della consuetudine o per mezzo del trattato, e cioè attraverso i membri della comunità giuridica e non attraverso un particolare organo legislativo. E lo stesso dicasi per l'applicazione delle norme generali al caso concreto. Lo stato che si considera leso nei suoi interessi è quello stesso che deve decidere se si trova dinanzi a un illecito di cui sia responsabile un altro stato. E se quest'ultimo nega l'illecito affermato dall'altro, manca un organo oggettivo che possa decidere la lite con un procedimento regolato giuridicamente³.

La persistente immaturità del diritto internazionale si spiegherebbe – secondo un punto di vista – con il fallimento delle organizzazioni internazionali nel garantire il rispetto della *rule of law*⁴. Secondo un opposto punto di vista, «la dimen-

sione regolatoria del diritto internazionale ha comportato l'emerione di una *global governance* che, tra le sue caratteristiche, annovera una "procedimentalizzazione" a livello internazionale che, a sua volta, influisce sulla procedimentalizzazione interna»⁶.

La domanda a cui si vuole rispondere ora è: esiste uno «Stato di diritto»? oltre lo Stato? Se, come sostiene Stiglitz⁸, la globalizzazione economica ha viaggiato più velocemente di quella politica, producendo un gap istituzionale e un deficit democratico, che cosa può dirsi della globalizzazione giuridica? A questi fini, verranno presi in esame cinque casi e si illustreranno i problemi che ciascuno di essi solleva.

Nel 1994 David Filo e Jerry Yang, studenti della Stanford University, realizzarono un deposito di link in grado di tener traccia dei propri interessi personali su Internet. Divenuto con il tempo un sito troppo affollato e caotico, decise-ro di suddividerlo in categorie e sottocategorie e di farne il primo prototipo di portale per la ricerca in Internet. Il nome originario (*Jerry and David's Guide to the World Wide Web*) fu presto sostituito da «Yahoo» (personaggio che, ne *I Viaggi di Gulliver*, di Jonathan Swift, identifica un bruto in forma umana; successivamente, è venuto a indicare qualcosa di non sofisticato, selvaggio, sgraziato; nel suo uso come denominazione del portale Internet, lo stesso termine si è trasformato in un *backronym* che sta per «Yet Another Hierarchical Officious Oracle»).

Yahoo, conosciuto principalmente come motore di ricerca, offre numerosi altri servizi, quali, ad esempio, e-mail e messenger. In particolare, dalla fine degli anni '90, Yahoo cominciò a ospitare aste per la vendita e l'acquisto di oggetti, tra cui alcuni nazisti. Attraverso Internet, le aste raggiunsero virtualmente ogni parte del mondo e consentirono la partecipazione di cittadini di ogni nazionalità.

In Francia, alcuni articoli del codice penale vietano la propaganda nazista anche attraverso la vendita di oggetti? Nel maggio del 2000 la Ligue contre le Racisme et l'Antisemitis-

me (Licra), insieme con un'associazione francese di studenti ebrei, l'Union des Étudiants Juifs de France, promosse per violazione delle norme nazionali. Si aprì un'indagine e il Tribunale di grande istanza di Parigi accettò che gli oggetti inneggianti al nazismo messi in vendita su Yahoo.com erano più di mille e che qualsiasi cittadino francese avrebbe potuto acquistarsi sul link di Yahoo.fr. Ritenendo la pratica contraria alle previsioni del codice penale francese, la corte ordinò a Yahoo Inc. di assumere tutte le misure necessarie per rendere impossibile, attraverso Yahoo.com, l'accesso al servizio di asta telematica e a qualsiasi altro sito o servizio con contenuti filonazisti¹⁰. Nonostante le proteste di Yahoo sull'impossibilità tecnica (peraltro contestata dal giudice francese) di eseguire la pronuncia, il divieto venne confermato in due successive decisioni¹¹. Yahoo, quindi, proibì le aste di oggetti nazisti e inneggianti al nazismo. Ma il cambiamento non fu sufficiente. Rimasero in vendita su Internet alcuni articoli vietati e non furono adottate le misure per impedire l'accesso ad altri siti.

Tenendo che le due associazioni potessero chiedere l'attuazione della decisione del giudice francese negli Stati Uniti, in base a un accordo tra Stati Uniti e Francia, e che, come risultato, la Francia potesse staccarsi dalla rete¹², Yahoo si rivolse alla corte distrettuale della California del Nord per ottenere una pronuncia che dichiarasse ineseguibile la decisione francese negli Stati Uniti.

La Corte ritenne che la questione dovesse essere decisa sulla base del diritto statunitense e applicò il primo emendamento alla Costituzione, quello sul *free speech*, che consente la libera manifestazione del pensiero, salvo che non vi sia un chiaro e attuale pericolo di un'azione violenta, che nel caso non era ravvisabile. Il giudice americano considerò le ordinanze del giudice francese eccessivamente ampie e vaghe e palesemente in contrasto con l'orientamento di tutela della libertà di espressione accolto dal primo emendamento della

Costruzione americana. Sulla base di queste argomentazioni, la corte ritenne di non essere obbligata a far eseguire la decisione negli Stati Uniti. Contro questa decisione, le due associazioni francesi ricorsero alla Corte di appello. Questa decise che il caso non era «maturo», perché ipotetico, non avendo le associazioni francesi richiesto effettivamente l'esecuzione delle ordinanze del giudice nazionale negli Stati Uniti¹³. Le associazioni francesi, infine, presentarono ricorso alla Corte Suprema, che decise di non esaminarlo.

Il caso pone il problema della comparibilità tra due opposte esigenze. Se la globalizzazione richiede regole generali, questo superamento dei confini si scontra con la peculiarità culturale e giuridica di cui ciascun Paese è portatore e solleva l'importante questione del rispetto delle diversità. Come far convivere e conciliare regole generalmente condivise con il rispetto delle norme proprie di uno Stato? Vi è un'auto-rità superiore preposta alla risoluzione di questi conflitti? E quest'autorità ha il potere di decidere solo sul mezzo (il portale o il web) o anche sul contenuto (le comunicazioni fornite attraverso il portale o il web)?

La Sierra Tarahumara è una catena montuosa del nord-ovest del Messico, così denominata dal nome delle popolazioni indigene che vi abitano¹⁴. Il territorio, vasto e inospitale, è coperto di foreste che hanno assunto, negli anni e per diversi motivi, grande importanza. Innanzitutto, svolgono funzioni essenziali nell'ecosistema globale. Regolano il ciclo idro-geologico della regione, ospitano piante di specie rara e animali in via di estinzione, sono uno dei più importanti «polmoni verdi» del pianeta. In secondo luogo, nel territorio delle foreste, abitano circa 290 000 persone, che per il 25% appartengono a tribù indigene con caratteristiche linguistiche e culturali uniche (di questi, il 95% sono Tarahumaras). In terzo luogo, le foreste rappresentano una risorsa economica sia per le comunità locali, sia per la comunità nazionale.

Da alcuni decenni, la zona è stata sottoposta a un'ampia

e sistematica deforestazione per la produzione di legname e carta¹⁵. Il massiccio sfruttamento delle risorse boschive e le attività industriali collegare danno occupazione a migliaia di messicani.

Il disboscammento ha, nel lungo periodo, ripercussioni negative a livello globale, sul clima del pianeta, e locale, sulla sopravvivenza delle comunità indigene, ma, nel breve periodo, dà un contributo importante alla soluzione dei problemi di povertà e disoccupazione dell'economia messicana.

Nell'agosto del 1993 il Messico, gli Stati Uniti e il Canada hanno concluso il *North American Agreement on Environmental Cooperation (Naac)*. L'accordo completa e integra le previsioni contenute nel *North American Free Trade Agreement (Nafta)*. Lo sviluppo sostenibile, la promozione di politiche di prevenzione dell'inquinamento, il rispetto delle leggi e dei regolamenti nazionali in materia ambientale sono gli obiettivi generali del *Naac*. Inoltre, l'art. 1(h) stabilisce, tra i fini dell'accordo, quello di «promuovere la trasparenza e la partecipazione del pubblico nell'elaborazione delle leggi, dei regolamenti e delle politiche ambientali»¹⁶.

Il *Naac* ha poi istituito la Commissione per la cooperazione ambientale (Commission for Environmental Cooperation [Cec])¹⁷ con funzioni di controllo sull'attuazione dell'accordo e delle normative statali in materia. In questa veste, la Cec esamina le denunce provenienti da organizzazioni o individui e svolge una funzione *quasi-judicial*. L'art. 14 stabilisce che il Segretariato può prendere in esame le denunce delle organizzazioni non governative o delle persone, secondo le quali un membro non assicura il rispetto effettivo delle proprie norme a tutela dell'ambiente¹⁸.

Nel giugno del 2000, un'associazione messicana di tutela dei diritti umani, la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, Asociación Civil (Cosyddhac), intervenne contro le pratiche di massiccia deforestazione in corso nella Sierra Tarahumara e promosse un'azione di fronte alla Cec, denunciando il Messico per inadempimento de-

gli obblighi derivanti dal *Naaec*. L'organizzazione sostiene che il Messico non aveva dato efficace applicazione alla propria legislazione ambientale e aveva escluso le comunità indigene della Sierra Tarahumara dall'accesso ai rimedi giurisdizionali previsti dalle leggi messicane in materia di ambiente¹⁹. Le denunce a cui le autorità messicane non avevano dato seguito erano ben 34²⁰.

La risposta del Messico, presentata alla Cec il 15 febbraio del 2002, si articolò in diversi punti. In primo luogo, si fece notare che, tra il 1998 e il 2000, erano state esaminate circa 139 denunce relative al caso Tarahumara (a fronte delle 34 non prese in considerazione). In secondo luogo, si osservò che, a partire dal 2000, si erano tenute riunioni tra le autorità, le organizzazioni non governative e le comunità indigene interessate, per informarle periodicamente e acclarare le questioni legali²¹. Infine, si rese noto che il Messico intendeva istituire comitati di vigilanza, con la partecipazione degli interessati, per la conservazione delle caratteristiche dell'area²².

In questo caso, un'organizzazione locale si rivolge a un organo sovrastatale per accertare che uno Stato abbia adempiuto un obbligo procedimentale (*right to a hearing*) strumentale alla realizzazione di finalità globali e stabilito da una fonte sovrastatale.

Il problema sta nel contemperamento di interessi della comunità internazionale, degli Stati e delle comunità locali. Queste ultime fanno valere una pretesa che è, al contempo, un diritto procedimentale di cui sono titolari le organizzazioni e gli individui interessati, un diritto collettivo al rispetto delle zone forestate e a sopravvivere in quanto comunità e, infine, un interesse planetario alla protezione dell'ambiente. A fronte di ciò, vi è un'esigenza economica fondamentale, ma circoscritta entro i confini statali.

Un organismo geneticamente modificato (Ogm) è un essere vivente con un patrimonio genetico che si discosta da quello usuale per la sua specie. Tale anomalia è il risultato

dell'applicazione di tecniche di ingegneria genetica che permettono di unire all'interno del genoma di un unico organismo frammenti di DNA provenienti da altri organismi. Il DNA così formato è chiamato DNA ricombinante²³.

Il primo Ogm fu ottenuto nel 1973 da Stanley Cohen e Herbert Boyer. Nel 1975, in occasione della conferenza di Asilomar sugli Ogm, la comunità scientifica ha definito le linee guida da seguire nell'applicazione della tecnica del DNA ricombinante per evitare rischi e pericolose distorsioni nell'utilizzo della nuova scoperta. Tuttavia, al di là dell'accordo sulle regole minime che la sperimentazione scientifica non può oltrepassare, le politiche adottate per regolare le questioni connesse all'ingegneria genetica sono state diverse. Mentre gli Stati Uniti hanno lasciato un margine abbastanza ampio alla libertà di sperimentazione in vari settori, l'Europa si è dimostrata più cauta e diffidente.

Questa divergenza di posizioni è emersa con chiarezza in una controversia promossa da Stati Uniti, Canada e Argentina contro la Comunità europea. Dal 1998 la Comunità ha sospeso l'esame delle richieste di approvazione di prodotti geneticamente modificati. Nel maggio del 2003 Usa, Canada e Argentina hanno chiesto all'Omc la costituzione di un Panel, denunciando la violazione da parte europea (Comunità e Stati membri) dell'Accordo sulla applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures [SpS]*), che fa parte degli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio. I provvedimenti contestati sarebbero stati misure di fatto impeditive dell'esame di diverse applicazioni degli organismi geneticamente modificati, assunte senza sufficienti prove scientifiche e senza una valutazione dei rischi²⁴ e avrebbero comportato una restrizione ingiustificata al commercio internazionale degli alimenti geneticamente modificati.

Il 29 settembre 2006 il Panel ha presentato le proprie conclusioni²⁵, accogliendo, in buona parte, le motivazioni dei ricorrenti²⁶. Ha ritenuto, infatti, che vi era stata violazione de-

gli artt. 2 e 5 dell'*Sps*. L'art. 2, par. 2, prevede: «[I] membri fanno in modo che le misure sanitarie e fitosanitarie [...] siano basate su criteri scientifici e non siano mantenute in assenza di sufficienti prove scientifiche [...]»²⁷. Una decisione dei governi nazionali che voglia proteggere la salute degli individui - ha osservato il Panel - deve avere fondamento scientifico e non essere arbitraria²⁸. Viceversa, nel proibire l'importazione di determinati prodotti, gli Stati europei non assicurano in nessun caso una valutazione dei rischi per l'uomo e per l'ambiente, conforme ai requisiti richiesti dall'*Sps*. Alla luce di queste considerazioni, le misure di salvaguardia adottate dagli Stati membri non rispondevano - per il Panel - agli obblighi assunti dalla Comunità europea con l'adesione all'*Sps*²⁹.

La controversia è un buon esempio di conflitto tra interessi di natura diversa: da una parte, la libertà di commercio; dall'altra la tutela della salute, a sua volta suscettibile di essere interpretata in vari modi. Con la globalizzazione, si realizzano combinazioni nuove tra interessi economici e interessi di altra natura, e i primi diventano strumentali alla realizzazione dei secondi.

Inoltre, nell'ordinamento giuridico starale, sono individuati l'organo in grado di fare il bilanciamento, le fasi del procedimento e l'organo deputato a decidere. Nell'ordinamento giuridico globale, ciò avviene parzialmente e non senza incertezze e ambiguità. Ci si può chiedere, infatti, se un conflitto relativo a interessi attinenti al commercio e alla salute debba essere risolto da una corte che fa parte dell'Organizzazione mondiale del commercio.

Circa due milioni di anni fa³⁰, un'enorme eruzione vulcanica coprì di cenere tutta la parte occidentale degli Stati Uniti fino ai confini del Midwest, il nord del Messico e alcune aree della costa pacifica. L'eruzione lasciò un cratere, lungo 70 chilometri e largo 30, sotto il quale ha continuato a scorrere, nei secoli, materiale magmatico. Attualmente, l'area del cratere è inclusa nello Yellowstone National Park. Noto per

i suoi geysers, le fonti di acqua calda e altri fenomeni geotermali, oltre che per la sua ricca fauna e flora, lo Yellowstone fu dichiarato parco nazionale il 1° marzo del 1872 dal presidente degli Stati Uniti Ulysses Grant³¹. Copre circa 9900 chilometri quadrati e si trova, per la gran parte, nello Stato del Wyoming, toccando, in alcuni punti, anche il Montana e l'Idaho.

Nel 1987 la Crown Butte Mines Inc., una società di gestione mineraria di origine canadese, elaborò un progetto per lo sfruttamento minerario (*New World Mining Project*) in una zona adiacente al parco di Yellowstone³². La miniera doveva svilupparsi su un terreno di proprietà privata a circa 3 miglia di distanza dell'angolo nord-est del parco (nella c.d. zona *pre-parco, buffer zone*) e contiguo alla Absaroka-Beartooth Wilderness Area. Sulla base di stime mineralogiche, si prevedeva di estrarre circa 500 000 tonnellate l'anno di oro, argento e rame, per un valore complessivo di oltre 800 milioni di dollari. Il progetto includeva la costruzione di una miniera sotterranea, un impianto per la raffinazione dei metalli estratti, uno stagno per il deposito dei residui, un sito per la conservazione della roccia di scarto, strade di accesso e linee di trasmissione.

L'approvazione del progetto suscitò le proteste di alcuni gruppi ambientalisti per i potenziali effetti dannosi sugli assetti idro-geologici dell'area e, in particolare, del parco³³. Invece, le autorità del Montana e del Wyoming erano favorevoli per ragioni di politica economica. L'attività mineraria avrebbe prodotto nuove opportunità di lavoro e occupazione.

Nel 1993 venne avviata un'analisi di impatto ambientale del progetto (*Environmental Impact Statement* [EIS]), come richiesto dal *National Environmental Policy Act* (Nepa) del 1969 e dal *Montana Environmental Policy Act*.

I gruppi ambientalisti ritennero, però, di non avere avuto ascolto sufficiente nelle procedure di valutazione e approvazione del progetto, né nelle decisioni degli organi nazio-

nali e federali. Ancora prima che l'Es fosse conclusa, decise, quindi, di portare la questione dal livello statale/federale a quello sovranazionale e di rivolgersi alla World Heritage Committee dell'Unesco.

Nel 1978, infatti, il parco era stato inserito dalla World Heritage Committee nella *World Heritage List*³⁴, «un elenco dei beni del patrimonio culturale e del patrimonio naturale [...] che [il Comitato sul patrimonio mondiale] considera di valore universale eccezionale in applicazione dei criteri da esso stabiliti»³⁵. Oltre a questa, la *World Heritage Convention* prevede anche una lista di siti, già compresi nella categoria di «patrimonio naturale e culturale dell'umanità», la cui sopravvivenza e integrità sono in pericolo e che devono essere particolarmente tutelati (è la *List of World Heritage in Danger*). L'art. 11, par. 4, della Convenzione stabilisce:

[Il Comitato allestisce, aggiorna e diffonde, ogni qualvolta le circostanze lo esigano, sotto il nome di «elenco del patrimonio mondiale in pericolo», un elenco dei beni menzionati nell'elenco del patrimonio mondiale per la cui salvaguardia sono necessari grandi lavori e per i quali è stata chiesta l'assistenza giusta la presente Convenzione [...]. Su questo elenco possono essere iscritti soltanto beni del patrimonio culturale e naturale minacciati di gravi e precisi pericoli, come minaccia di sparizione dovuta a [...] progetti di grandi lavori pubblici o privati [...]. In caso d'urgenza, il Comitato può in qualsiasi momento procedere a una nuova iscrizione nell'elenco del patrimonio mondiale in pericolo e dare diffusione immediata»³⁶.

Il 28 febbraio del 1995, la Greater Yellowstone Coalition e altri tredici gruppi ambientalisti rivolsero una petizione agli organi competenti dell'Unesco perché aprissero un'indagine sullo stato di pericolo del parco e sul suo possibile inserimento nella lista. Nel giugno dello stesso anno, George T. Frampton, Assistant Secretary del dipartimento dell'Interno americano, scrisse all'Unesco sostenendo la posizione ambientalista: il Segretario e il Servizio Nazionale Parchi – affermò – hanno chiaramente espresso forti riserve sul progetto. Questo costituisce un pericolo potenziale per il parco, per le acque e per la pesca. La World Heritage Committee deve esse-

re informata che un bene iscritto nella *World Heritage List* è in pericolo»³⁷.

Nel dicembre del 1995 la World Heritage Committee inserì il parco tra i siti in pericolo³⁸. Sotto questa pressione, l'amministrazione Clinton, favorevole alla causa ambientalista, raggiunse un accordo con la Crown Butte Mines, ortenendo l'abbandono del progetto originario e, in cambio, indemnizzando la società con la cessione di terreni federali³⁹, per un valore di circa 65 milioni di dollari.

Il conflitto tra le ragioni degli ambientalisti e gli interessi che militano a favore della produzione a livello nazionale e federale ha, peraltro, generato negli Stati Uniti una polemica che si è spinta oltre il caso Yellowstone. Nel 1996, il repubblicano Don Young, presidente della Resources Committee del Parlamento, presentò un progetto di legge – poi approvato come *American Land Sovereignty Protection Act* – secondo cui l'inclusione dei siti nella lista della *World Heritage Convention* (e, più in generale, la supervisione internazionale su alcuni siti specifici) deve essere decisa non dall'esecutivo, ma dal Congresso e dalle autorità statali e locali. L'obiettivo è di salvaguardare la sovranità degli Stati Uniti sulla proprietà demaniale e la sovranità degli Stati Uniti e la proprietà privata sui beni privati contigui⁴⁰.

Dopo la vicenda Yellowstone, infatti, una parte dell'opinione pubblica accusava il governo di aver consentito l'indebita intromissione degli organismi internazionali in una controversia strettamente interna⁴¹. Il senatore Conrad Burns esprimeva questa posizione dichiarando: «noi abbiamo una esauriente procedura statale per stabilire dove possono essere aperte miniere; perché dobbiamo lasciar decidere alle Nazioni Unite quando questa procedura è applicabile?»⁴². Vi era il timore che l'intervento di un organo sovranazionale potesse restringere o limitare la sovranità dello Stato nella gestione del proprio territorio⁴³.

Si pone, quindi, il problema dell'individuazione del soggetto che deve decidere il conflitto. È giusto che un organi-

smo sovratatale condizioni i conflitti nazionali in nome di un interesse globale? E fino a che punto? Nel 1872, il presidente Grant inaugurò il parco definendolo «un luogo di ricreazione a beneficio e per il godimento del popolo». In un mondo globalizzato, in cui gli interessi si intrecciano varcando i confini nazionali, la gente di cui parlava Grant sono ancora e solo i cittadini americani?

Yusuf, un giovane cittadino svedese, nato a Garbaharey in Somalia, residente a Spånga in Svezia, a metà del 2000, recatosi presso la propria banca per un prelievo dal proprio conto corrente, si vide negata la richiesta. Il direttore della banca lo informò che, in base a un regolamento comunitario, i suoi beni erano stati «congelati» (*frozen*), cioè sottoposti a sequestro.

Il sequestro dei capitali di Ali Ahmed Yusuf è il risultato di una serie di provvedimenti di lotta al terrorismo internazionale adottati dalle Nazioni Unite e attuati dalla Comunità europea e dai singoli Stati. Il 15 ottobre del 1999 il Consiglio di Sicurezza dell'Onu approvava la Risoluzione 1267, in virtù della quale ciascuno Stato dovrà

[c]ongelare i capitali e le altre risorse finanziarie specificamente derivanti da beni appartenenti ai talebani o da loro direttamente o indirettamente controllati, ovvero appartenenti a o controllati da ogni impresa di proprietà dei talebani o controllata dai talebani [...] e provvedere affinché né i capitali e le altre risorse finanziarie in questione, né altri capitali o risorse finanziarie in tal modo definiti siano messi a disposizione o stanziati a vantaggio dei talebani, o di qualsiasi impresa loro appartenente o da essi direttamente o indirettamente controllata, da parte di loro connazionali o di ogni altro soggetto che si trovi sul loro territorio, a meno che il comitato non abbia concesso una diversa autorizzazione, caso per caso, per motivi umanitari⁴³.

La Risoluzione ha istituito anche un Comitato per le sanzioni, incaricato di controllare l'applicazione delle misure⁴⁵.

In attuazione del provvedimento, il Consiglio dell'Unione europea adottava la posizione comune 1999/727/Pesc⁴⁶ e, sulla base degli artt. 60 e 301 tr. Ce, il regolamento (Ce) n. 337/2000⁴⁷, che impone, per i talebani e gli individui ad es-

si collegati, il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie.

Alla prima Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ne seguivano altre, che hanno aggiornato la disciplina originaria. La Risoluzione Onu 1333/2000⁴⁸ ispirava le misure di divieto già adottate e incaricava il Comitato per le sanzioni di tenere, sulla base delle informazioni comunicate dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali regionali, un elenco aggiornato delle persone fisiche e giuridiche che il comitato riteneva associate a Osama bin Laden⁴⁹. In ottemperanza a questa Risoluzione, la Comunità europea ha adottato prima la posizione comune 2001/154/Pesc⁵⁰ e, quindi, il regolamento 467/2001⁵¹. In allegato a quest'ultimo, è stata posta una lista delle persone, entità e organismi interessati dalle misure di sequestro dei capitali. La Commissione europea può modificare o integrare l'elenco su indicazione del Consiglio di Sicurezza o del Comitato per le sanzioni. A seguito di alcuni aggiornamenti, nella lista era stato inserito anche il nome di Ali Ahmed Yusuf⁵².

La vicenda descritta si articola su più livelli. Dal punto di vista normativo, vi sono norme superiori, deliberate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, e norme di attuazione, i regolamenti comunitari. Dal punto di vista amministrativo, un Comitato per le sanzioni dell'Onu identifica le persone i cui capitali devono essere sequestrati, la Commissione europea aggiorna e modifica la propria lista e, infine, le autorità statali danno concreta esecuzione ai provvedimenti.

Yusuf ricorse al Tribunale di primo grado delle Comunità europee, chiedendo l'annullamento dei regolamenti comunitari 467/2001 e 2199/2001 per tre motivi. Il primo: il Consiglio è incompetente a adottare i provvedimenti⁵³. Secondo: il regolamento 2199/2001 viola l'art. 249 tr. Ce⁵⁴. Terzo: il regolamento lede i diritti fondamentali degli individui.

Sotto quest'ultimo profilo, Yusuf sostenne che il regola-

mento non garantiva né il diritto a disporre dei propri beni, né i diritti di difesa, tutelati dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu). Esso, infatti, impone sanzioni civili e penali senza che i destinatari delle misure siano stati previamente sentiti o messi in condizione di difendersi e senza che tale provvedimento possa essere sottoposto a sindacato giurisdizionale. Il ricorrente⁵⁵ non era stato informato dei motivi delle sanzioni, né delle circostanze addebitate, né delle prove a suo carico.

Inoltre, secondo il ricorrente, vi era stata violazione del diritto al controllo giurisdizionale. Secondo una costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, la garanzia di ricorsi efficaci dinanzi a un organo indipendente e terzo è un principio generale del diritto comunitario e delle tradizioni costituzionali degli Stati membri, sancito anche negli artt. 6 e 13 della Cedu. Nel caso di specie, né la Commissione europea, né il Consiglio europeo hanno i requisiti propri di un organo giurisdizionale, e così anche il Consiglio di Sicurezza dell'Onu e il suo Comitato per le sanzioni, che sono organi politici, aperti solo agli Stati⁵⁶.

La Commissione e il Consiglio si difesero affermando, in primo luogo, che, al pari degli Stati membri dell'Onu, la Comunità ha l'obbligo, in forza del diritto internazionale, di attuare, nei settori di sua competenza, le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. In secondo luogo, che la competenza delle istituzioni comunitarie in materia era vincolata e che esse non disponevano di un potere discrezionale. In terzo luogo, che esse non potevano né modificare direttamente il contenuto delle Risoluzioni, né mettere in atto meccanismi che ne alterassero il contenuto⁵⁷. La Corte accolse il punto di vista del Consiglio e della Commissione e ritenne infondato il ricorso.

Il caso solleva un problema di *accountability*. A chi rispondono i decisori globali? E quale tutela è assicurata ai cittadini destinatari delle decisioni globali? Gli ordinamenti giu-

ridici statali garantiscono forme di partecipazione del cittadino nel procedimento amministrativo e meccanismi di ricorso contro i provvedimenti finali. Negli Stati Uniti, per esempio, l'*Administrative Procedure Act* prevede il diritto di essere uditi sia nelle procedure di *rule making*, sia nelle procedure di *adjudication*⁵⁸. Ad Ali Ahmed Yusuf non sono stati assicurati né il *right to a hearing* prima della decisione di sequestro, né la tutela giurisdizionale nei confronti del provvedimento dopo la sua adozione.

I casi fino ad ora presi in esame hanno messo in evidenza profili diversi.

Nel caso Yahoo è emerso il problema del contemporaneo tra due opposte esigenze: l'uniformità delle regole globali, da una parte; la peculiarità (e quindi difformità) delle norme statali, dall'altra.

La vicenda della Sierra Tarahunara nasce da un conflitto tra interessi che rilevano in modo differente ai vari livelli di governo, locale, statale e globale.

La controversia sul commercio internazionale degli Ogm rivela le difficoltà legate alla coesistenza di più regimi regolatori.

Lo scontro tra ambientalisti e imprenditori sulla costruzione di una miniera adiacente al parco di Yellowstone dimostra come l'elemento globale possa inserirsi anche in conflitti a carattere nazionale.

Infine, il caso di Ali Ahmed Yusuf è significativo sotto il profilo della tutela dei singoli nei confronti delle decisioni globali.

Vi è, in generale, un problema di garanzia della *rule of law*, avvertito con maggiore urgenza proprio nel Paese, gli Stati Uniti, in cui operano i più convinti fautori della globalizzazione. La preoccupazione si spiega con il pericolo di asimmetrie tra il diritto nazionale e quello globale. Infatti – come già notato – se in un procedimento amministrativo interno le associazioni americane di produttori o di consumatori potranno invocare il diritto di essere udite prima che la

decisione venga presa, quando la decisione che le riguarda non è piú adottata a Washington, ma a Ginevra, esse potrebbero vedere evaporare i propri diritti.

I cinque casi esaminati illustrano bene la vastità e la pervasività del fenomeno della globalizzazione giuridica.

L'esame delle diverse vicende ci ha condotto in un giro intorno al mondo: dal tribunale di Parigi a quello di San José, dal Messico al Canada, dagli Stati Uniti alla Comunità europea, dal Wyoming a Ginevra e, infine, dalla Somalia all'Europa, passando per New York. Vi sono problemi che nascono in una parte del mondo e vengono definiti e risolti in un'altra. Lo spostamento è un fenomeno proprio sia della fase genetica, attraverso procedure *bottom up* (Ali Ahmed Yusuf si rivolge al tribunale europeo e le associazioni ambientaliste americane chiedono l'intervento dell'Unesco), sia della fase funzionale, in quanto gli effetti prodotti travalicano i confini statali. Vi è una rete di rapporti giuridici che collega le varie parti del mondo.

In secondo luogo, i conflitti illustrati coinvolgono i principali problemi dell'umanità – il nazismo e la questione ebraica, la deforestazione, l'ingegneria genetica, il terrorismo – e non possono essere affrontati e risolti all'interno degli Stati. La portata delle questioni favorisce il ricorso a procedure nuove, spesso rudimentali, che coinvolgono poteri pubblici di diverse nazioni e poteri pubblici globali.

In terzo luogo, vi sono soggetti diversi – l'Organizzazione mondiale del commercio, l'Unesco, l'Onu, l'Ue – che, tuttavia, hanno la caratteristica comune di essere organismi sovrastatali chiamati a interferire in vicende nazionali.

In quarto luogo, i principi e i valori di cui si richiede la tutela sono la libertà di manifestazione del pensiero, la salvaguardia dell'ambiente, il diritto alla salute, il diritto di difesa. Emerge, quindi, un problema di controllo dell'esercizio del potere pubblico che riguarda sia il profilo costituzionale, sia quello amministrativo, ed è regolato tanto da norme nazionali che da norme sovranazionali.

Infine, i soggetti che producono le norme, quelli che le attuano, quelli che decidono i conflitti, sono poteri pubblici che si muovono nell'arena globale.

²⁰ Sulla partecipazione del privato al procedimento amministrativo vedi S. Cassese, *Il privato e il procedimento amministrativo. Un'analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in «Archivio giuridico», 1970, n. 1-2, pp. 27 sgg.

²¹ La giurisprudenza, anche in Paesi diversi dall'Italia, ha contribuito notevolmente allo sviluppo dei diritti di partecipazione.

²² Procedura dell'amministrazione americana diretta ad accertare che il Paese esportatore protegge, secondo criteri dettati dagli Usa, le tartarughe marine durante la pesca del gamberetti.

²³ Who Appellate Body, *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, AB-1998-4, WT/DS58/AB/R, 12 ottobre 1998.

²⁴ Svola dal *Project on International Courts and Tribunals*, avviato nel 1997 dal Center on International Cooperation della New York University e dal Centre for International Courts and Tribunals dell'University College di Londra (vedi www.pict-pecti.org/).

²⁵ L'espressione si trova in un saggio dello studioso americano L. L. Fuller pubblicato postumo: *The Forms and Limits of Adjudication*, in «Harvard Law Review», 1978, 92, pp. 353 sgg.

²⁶ In generale, sulle corti internazionali, vedi P. Sands, *Lawless World*, Penguin, London 2005.

²⁷ Vedi S. Bartini, *International Organizations and Private Subjects: A Move Toward a Global Administrative Law?*, IJJI Working Paper 2005/3, «Global Administrative Law Series», disponibile in ijji.org.

III. GLOBALIZZAZIONE E «RULE OF LAW».

¹ G. Capograssi, *Saggio sullo Stato*, Bocca, Milano 1918, ora in *Opere*, Giuffrè, Milano 1959, vol. 1, pp. 3-347.

² S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze 1918.

³ *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, a cura di R. Treves, Einaudi, Torino 1952 (trad. it. di *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Probenlehre*, Wien 1934).

⁴ E continua: «[c]osì lo stesso stato leso nel suo diritto è anche autorizzato a reagire contro il trasgressore con l'atto coattivo istituito dal diritto internazionale generale, e cioè con la rappresaglia o con la guerra. E questa la tecnica dell'auto-difesa da cui è partito anche lo sviluppo dell'ordinamento giuridico dello stato particolare. Perciò vi domina il principio della responsabilità collettiva e indiretta, non già della responsabilità individuale e diretta. La conseguenza dell'illiceto non si dirige contro la persona che, fungendo come organo dello stato particolare, abbia causato il fatto illecito per dolo o per colpa, ma si dirige contro altri che in nessun modo hanno partecipato a questo fatto e che non erano neppure in grado di opporvisi. Rappresaglia e guerra non colpiscono gli organi dello stato che hanno violato il diritto internazionale con la loro azione od omissione imputabile allo stato, ma colpiscono invece le masse di uomini che costituiscono il popolo oppure un organo particolare: l'esercito nella misura in cui oggi, data l'odierna tecnica, può essere separato dal popolo».

⁵ D. Dyzenhaus, *Emerging from Self-Incurred Immunity, paper presented at «Globalization and Its Discontents Colloquium*, New York University School of Law», primavera 2004 (www.law.nyu.edu/kingsburys/spring04/globalization/dyzenhaus_020904.pdf).

⁶ S. Cassese, *Ultra lo Stato* cit., p. 122. Vedi anche J. H. H. Weller, *The Geology of International Law: Governance, Democracy and Legitimacy*, in «Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht», 2004, n. 64, pp. 547-62.

⁷ Il termine *Rechtsstaat* («Stato di diritto») ha origine tedesca e compare in alcuni scritti di Gerber. L'espressione non coincide con quella di *rule of law*, adoperata invece da Dicey. Casavola osserva: «interessante è notare la non equivalenza di *Rechtsstaat* e *rule of law*, espressioni comunemente intese come Stato di diritto. La prima vale ad indicare quella fase moderna del diritto costituzionale che si sottrae al diritto, la seconda è l'emblema di una società senza Stato che crea il suo diritto limitando il potere corrispondente dello Stato di produrre diritto» (F. P. Casavola, *Dal diritto romano al diritto europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2006, p. 15). In questa sede, tuttavia, i due termini verranno usati come equivalenti.

⁸ J. Stiglitz, *La globalizzazione che funziona* cit.

⁹ Sect. R 645-1, Codice penale francese.

¹⁰ Tribunal de Grande Instance de Paris, *Ordonnance de référé du 22 mai 2000*, disponibile in www.forum.org/documents/jurisprudence/lire_phtml?id=129-35k.

¹¹ Yahoo deve provvedere entro tre mesi dalla data della sentenza. Trascorso questo termine, sarà tenuta a pagare una grossa somma di denaro per ogni giorno di persistente inadempimento. Per un approfondimento sulla vicenda Yahoo vedi S. Cassese e altri (a cura di), *Cases and Materials of Global Administrative Law*, disponibili in www.ijji.org/global_adlaw/index.htm.

¹² Il timore era che la Francia, staccandosi dal collegamento Yahoo, potesse creare un precedente pericoloso: la forza di Internet sta proprio nel suo carattere «planetario» e nel fatto che non si perdano pezzi di rete.

¹³ United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, *Yahoo! Inc. v. Datanorm Corporation, Plaintiff-Appellee, v. La Ligue contre le Racisme et l'Antisemitisme, a French Association, l'Union des émiliani juifs de France, a French Association, Defendants-Appellants*, Appeal n. 01-17424, disponibile in www.bsaw.net/lrcra.

¹⁴ I Tarhumara sono una popolazione di nativi americani, noti per la loro abilità nella corsa di lunga distanza (il nome con cui identificano se stessi è *Ranammari*, che nella lingua indigena significa corridori oppure piedi leggeri). Originariamente abitanti in tutto lo Stato di Chihuahua, si ritirarono nel Copper Canyon (Sierra Madre Occidentale) all'arrivo degli esploratori spagnoli nel XVI secolo. Secondo recenti stime, i Tarhumara sono circa 60 000.

¹⁵ Il Messico è il secondo produttore mondiale di carta. A seguito del prolungato e costante sfruttamento da parte di multinazionali del legname e della carta, circa la metà dell'originario patrimonio forestale del Messico è andato perduto. Più in generale, attualmente, circa un terzo del globo terrestre è boscoso, per un totale di circa 3054 miliardi di ettari. È stato calcolato che tra il 1980 e il 1995 sono andati distrutti circa 1,3 milioni di ettari di foreste.

¹⁶ L'art. 1 dispone che: «[T]he objectives of this Agreement are to [...] (b) promote transparency and public participation in the development of environmental laws, regulations and policies».

¹⁷ La Cec è formata da un consiglio, un segretario al cui vertice vi è un direttore esecutivo e una Joint Advisory Committee (Jpac). La Jpac è composta da 15 cittadini (5 per ogni Stato, rappresentativi di un'ampia gamma di interessi) ed è la sede permanente della partecipazione pubblica alle attività della Cec: le sessioni pubbliche della Jpac sono tenute a rotazione in ciascuno dei tre Stati membri.

¹⁸ L'art. 14 disciplina le *submissions on enforcement matters* e prevede: «1. [T]he Secretariat may consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law, if the Secretariat finds that the submission: (a) is in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat; (b) clearly identifies the person or organization making the submission; (c) provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based; (d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry; (e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party's response, if any; and (f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party. 2. Where the Secretariat determines that a submission meets the criteria set out in paragraph 1, the Secretariat shall determine whether the submission merits requesting a response from the Party. In deciding whether to request a response, the Secretariat shall be guided by whether: (a) the submission alleges harm to the person or organization making the submission; (b) the submission, alone or in combination with other submissions, raises matters whose further study in this process would advance the goals of this Agreement; (c) private remedies available under the Party's law have been pursued; and (d) the submission is drawn exclusively from mass media reports. Where the Secretariat makes such a request, it shall forward to the Party a copy of the submission and any supporting information provided with the submission. 3. The Party shall advise the Secretariat within 30 days or, in exceptional circumstances and on notification to the Secretariat, within 60 days of delivery of the request: (a) whether the matter is the subject of a pending judicial or administrative proceeding, in which case the Secretariat shall proceed no further; and of any other information that the Party wishes to submit, such as (i) whether the matter was previously the subject of a judicial or administrative proceeding, and (ii) whether private remedies in connection with the matter are available to the person or organization making the submission and whether they have been pursued».

¹⁹ Una prima versione della denuncia del Cosydhac è disponibile in www.cec.org/files/pdf/Sem/oo-6-sub-So.pdf. La seconda e definitiva versione, che corregge solo alcuni errori di forma contenuti nella prima, è reperibile in www.cec.org/files/pdf/sem/oo-6-RSUB-5.pdf. In generale, per un'introduzione al caso e per un indice di tutti i documenti rilevanti, vedi www.cec.org/citizen/submissions/details/index-alm. L'interazione tra le norme sovranazionali e quelle nazionali è espressa nella petizione stessa, laddove se ne chiariscono le finalità: «[e]l objetivo que se persigue con la Petición es que la CCA [Cec], se sirva atendida de conformidad a lo previsto en el ACAAAN [Naeec], al coincidir la misma con los objetivos de su mandato, al plantear asuntos cuyo estudio contribuirá a la consecución de las metas del mismo como son mejorar la observancia y aplicación de la legislación ambiental, y promover la participación de la sociedad en las políticas ambientales; y, al coincidir con su mandato en lo relativo a la vigilancia y supervisión del ACAAAN, en aspectos como la obligación de la Parte de iniciar de manera oportuna procedimientos judiciales, como es la interposición de Denuncias Penales, para procurar las sanciones y soluciones adecuadas en caso de violaciones a la legislación ambiental; garantizar la disponibilidad de procedimientos administrativos para la aplicación de la legislación ambiental, lo que comprende, por principio, el acceso al mismo, conforme a la legislación nacional; garantizar el acceso de los particulares a los procedimientos de conformidad a lo establecido en el nume-

ral 6 del ACAAAN; y dar garantías procesales, en los términos del artículo 7 del ordenamiento citado».

²⁰ Come sintetizzato all'inizio del documento di risposta del Messico: «[L]a Petición se enfoca en tres aspectos principales: a) la falta de atención a las denuncias (PROFEPA), Delegación Chihuahua, por diversas Comunidades Indígenas de la Sierra Tarahumara; b) la negación de la justicia ambiental por parte de dicha autoridad al no admitir y resolver los recursos de revisión interpuestos; y c) la omisión por parte de la autoridad al no presentar las denuncias penales correspondientes a hechos constitutivos de delitos ambientales». Il testo della risposta messicana è reperibile in www.cec.org/files/pdf/sem/oo-6-rsp-5.pdf.

²¹ *Ibid.*, p. 17.

²² *Ibid.*, p. 18.

²³ La direttiva 2001/18/CE definisce Ogm: «un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale».

²⁴ Così nella richiesta dell'Argentina del 21 maggio 2003, WT/DS293/1. Ma in proposito vedi anche le richieste di Stati Uniti e Canada, rispettivamente WT/DS291/1 e WT/DS292/1.

²⁵ Le tre relazioni (WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R) sono unificate in un unico documento.

²⁶ Le conclusioni prendono in considerazione la legittimità rispetto all'Sps di tre categorie di provvedimenti adottati all'interno della Comunità: «(a) the alleged general EC moratorium on approvals of biotech products [...] (b) various product-specific EC measures affecting the approval of specific biotech products [...] and (c) various EC member State safeguard measures prohibiting the import and/or marketing of specific biotech products [...]», *ibid.*, VII, 8.1.2. Con riferimento ai primi, il Panel sostiene che, nell'applicare la sospensione, la Comunità ha violato l'Allegato C(1)(a), prima parte dell'Sps che dispone: «[I]n relazione alle procedure intese a controllare e garantire l'osservanza delle misure sanitarie o fitosanitarie i membri fanno in modo che: (a) dette procedure siano avviate e portate a termine senza eccessivo ritardo [...]» e l'art. 8: «[I] membri si conformano alle disposizioni dell'allegato C nell'applicazione delle procedure di controllo, ispezione e autorizzazione [...] e comunque fanno in modo che le loro procedure non siano incompatibili con le disposizioni del presente accordo». La sospensione ha, infatti, portato ingiustificati ritardi nel completamento delle procedure europee di approvazione. Relativamente alle misure comunitarie di approvazione di prodotti specifici, il Panel ritiene che con riferimento a 24 dei 27 prodotti individuati vi sia stata violazione dell'Allegato C(1)(a) e dell'art. 8 dell'Sps. Per le misure di salvaguardia adottate da ciascuno Stato membro vedi *infra*.

²⁷ L'art. 5, par. 1 dispone che: «[I] membri fanno in modo che le loro misure sanitarie o fitosanitarie siano basate su una valutazione, secondo le circostanze, dei rischi per la vita o la salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali, tenendo conto delle tecniche di valutazione dei rischi messe a punto dalle competenti organizzazioni».

²⁸ L'idea che «amministrare» significa anzitutto applicare la scienza non è nuova, specie nella scienza giuridica americana. Vedi J. M. Landis, *The Administrative Process*, Yale University Press, New Haven 1938.

²⁹ Nelle conclusioni della relazione del Panel si legge: «8.8 [T]he Complaining

Parties furthermore brought complaints against nine safeguard measures taken by certain EC member States. These safeguard measures are in the form of prohibitions imposed by an individual EC member State on a particular biotech product that has been formally approved for use within the European Communities [...] The Complaining Parties did not challenge the EC approval legislation, which provides for the conditional right of individual EC member States to impose SPS measures which differ from those of the European Communities as a whole. Instead, what the Complaining Parties challenged were the prohibitions imposed by the relevant member States on the basis of the aforementioned EC approval legislation. According to the Complaining Parties, the safeguard measures imposed by the relevant member States were inconsistent with the European Communities' WTO obligations. 8,9 We determined that the objectives identified by each member State for its safeguard measure(s) fall within the scope of the SPS Agreement. For each of the products at issue, the European Communities' relevant scientific committee had evaluated the potential risks to human health and/or the environment prior to the granting of Community-wide approval, and had provided a positive opinion. The relevant EC scientific committee subsequently also reviewed the arguments and the evidence submitted by the member State to justify the prohibition, and did not consider that such information called into question its earlier conclusions. The Panel thus considered that sufficient scientific evidence was available to permit a risk assessment as required by the SPS Agreement. Hence, in no case was the situation one in which the Panel had been persuaded that the relevant scientific evidence was insufficient to perform a risk assessment, such that the member State might have had recourse to a provisional measure under Article 5.7 of the SPS Agreement. 8.10 The Panel also considered whether any risk assessment had been provided by the relevant member States which would reasonably support the prohibition of the biotech products at issue. Although some of the member States did provide scientific studies, in no case did they provide an assessment of the risks to human health and/or the environment meeting the requirements of the SPS Agreement. The Panel likewise examined whether the risk assessments undertaken by the EC scientific committees could provide reasonable support for a prohibition of the biotech products at issue, but considered that this was not the case. In the light of this, the Panel has concluded that each of the safeguard measures taken by the relevant member States fails to meet the obligations of the European Communities under the SPS Agreement» (*ibid.*, VII, 8.8-8.10).

³⁰ L'ultima delle tre eruzioni vulcaniche nella zona è di 640 000 anni fa.

³¹ Per una storia del parco si legga M. Shivers Culpin, *A History of Concession Development in Yellowstone National Park 1872-1966*, reperibile sul sito del National Park Service (U.S. Interior Department) in www.nps.gov/archives/yell/history/concessions.

³² La zona era stata già in passato oggetto di sfruttamento minerario; tuttavia, «[t]he New World mining project is unique in that the region had already been mined since before the turn of the century. Past mining activity had stopped a mere 100 feet from the rich gold deposit that now forms the basis of the mining plan» (così T. McDonnell, *Case Study of Ecosystem Management, the Biosphere Reserve Program, the World Heritage Program & the Wetlands Projects in the Greater Yellowstone Ecosystem*, disponibile in sovereignty.net/ipland/wildlandom.htm).

³³ Per altre informazioni in merito agli effetti del progetto vedi l'analisi presentata al Congresso da Marc Humphries, analista della Environment and Natural Resources Policy Division, dal titolo *New World Gold Mine and Yellow-*

stone National Park, 27 agosto 1996, disponibile in nconline.org/nle/crsports/mining/mine-9.cfm.

³⁴ Sull'inserimento della zona pre-parco nella lista, T. McDonnell, *Case Study* cit., scrive: «[I]n the original request for designation as a World Heritage site, a buffer zone made up of the six surrounding National Forests was proposed. Part of this buffer zone was established in 1978 with the designation of the Absaroka-Bearrooth Wilderness area to the north and east of the Park. However, this designation excluded a mining area near the south border of Yellowstone as a result of the U.S. Geological Survey's prediction of future mineral development. Part of this excluded region had already been mined. As early as 1875, County the third largest gold production in this area made Park County the third largest gold production area in the state of Montana».

³⁵ Art. 1.1, par. 2 *World Heritage Convention*. La procedura per l'inserimento nella lista è così descritta dall'art. 1.1: «1. [o]gni Stato partecipe della presente Convenzione sottopone, nella misura del possibile, al Comitato del patrimonio mondiale un inventario dei beni del patrimonio culturale e naturale situati sul suo territorio e suscettibili di essere iscritti nell'elenco del paragrafo 2 del presente articolo. Questo inventario, che non è considerato esaustivo, dev'essere corredato di una documentazione sul luogo dei beni di cui si tratta e sull'interesse da essi offerto. 2. In base agli inventari sottoposti dagli Stati in esecuzione del paragrafo 1 qui sopra, il Comitato allestisce, aggiorna e diffonde, sotto il nome di "elenco del patrimonio mondiale", un elenco dei beni del patrimonio culturale e del patrimonio naturale, quali definiti negli articoli 1 e 2 della presente Convenzione, che considera di valore universale eccezionale in applicazione dei criteri da esso stabiliti. L'aggiornamento dell'elenco deve essere diffuso almeno ogni due anni. 3. L'iscrizione di un bene nell'elenco del patrimonio mondiale può avvenire soltanto col consenso dello Stato interessato. L'iscrizione di un bene situato su un territorio oggetto di rivendicazione di sovranità o di giurisdizione da parte di più Stati non pregiudica affatto i diritti delle parti contendenti [...]».

³⁶ La procedura di iscrizione nella lista dei siti in pericolo è descritta nelle *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, pp. 17-91.

³⁷ T. McDonnell, *Case Study* cit.

³⁸ Nella comunicazione con cui si rende nota la decisione si legge: «[t]his morning the World Heritage Committee placed Yellowstone National Park in the United States, the world's first national park, on the List of the World Heritage in Danger. The Committee did so after extensive evaluation of both ascertained and potential threats to the natural ecosystem of the park. This designation was prompted by a proposed gold, silver and copper mining operation 2-1/2 miles from the Park, which specialists have stated would endanger three major watersheds of the Yellowstone River, imparts water quality in Yellowstone National Park, destroys important wildlife habitat, and degrades natural beauty and wilderness. Three days of public hearings in the Park also elicited other threats, including the increasing encroachment on important ecosystem lands which surround Yellowstone by timber harvest, oil and gas development, road building, mining, and home construction; and ever-increasing levels of visitation, jeopardizing the park's natural resources and diminishing the quality of visitor experience». *ibid.* Nel 2003 il parco dello Yellowstone è stato cancellato dalla lista dei siti in pericolo: «[t]he Committee [...] recognizes the progress made in addressing all the key issues that led to the inclusion of the property on the List of World Heritage in Danger in 1995 and

considers that the reasons for retaining the property on this List no longer exist; 5. Congratulates the State Party for the considerable efforts and suggests to use this as a model case for promoting success stories of the World Heritage Convention and for international co-operation with other States Parties facing similar problems in World Heritage properties; 6. Decides to remove the property from the List of World Heritage in Danger» (Decisione adottata dalla ventunesima sessione della World Heritage Committee (2003), WHC-03/27.COM/24, p. 16).

³⁹ La zona pre-parco era, infatti, di proprietà della Crown Butte Mines.

⁴⁰ Così recita il sottotitolo della legge.

⁴¹ Vedi R. O. Keohane e J. S. Nye Jr, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown, Boston 2001.

⁴² Vedi *President Clinton has used United Nations to thwart development of land within the United States*, Human Events, 19 giugno 1998, reperibile in www.findarticles.com/p/articles/mi_943827/is_199806/ai_18785405.

⁴³ A questa accusa risponde Frampton nel suo discorso di fronte alla House Committee on Resources sostenendo che «international agreements, such as the World Heritage Convention, do not at all preempt domestic law nor do they have the ability to do so [...] The United Nations does not have any authority to affect federal land management decisions within the United States» (in J. Rabkin, *Protecting Our Land and Our National Sovereignty*, reperibile in nri.npr.org/nrj/06/protect.htm).

⁴⁴ Così U.N. Security Council Resolution 1267(1999), par. 4 (b), reperibile in www.un.org/Docs/scres/1999/sc99.htm.

⁴⁵ *Ibid.*, par. 6.

⁴⁶ 15 novembre 1999, GUCE L 294, p. 1.

⁴⁷ 14 febbraio 2000, GUCE L 43, p. 1.

⁴⁸ 19 dicembre 2000, U.N. Security Council Resolution 1333(2000), disponibile in www.un.org/Docs/scres/2000/sc2000.htm.

⁴⁹ *Ibid.*, par. 16 (b).

⁵⁰ 26 febbraio 2001, GUCE L 57, p. 1.

⁵¹ 6 marzo 2001, GUCE L 67, p. 1.

⁵² L'8 marzo 2001 il comitato per le sanzioni pubblicò un primo elenco consolidato delle persone e degli enti i cui capitali dovevano essere bloccati in base alle Risoluzioni 1267/1999 e 1333/2000 del Consiglio di Sicurezza. Questo elenco da allora è stato modificato e integrato a più riprese. Il 9 novembre 2001 il comitato per le sanzioni ha pubblicato un nuovo *addendum* al suo elenco dell'8 marzo 2001, che comprende il nome di Ali Ahmed Yusuf. Tale allegato venne recepito a livello comunitario dal regolamento 2199/2001 del 12 novembre 2001 (GUCE L 295, p. 16). Per una cronologia completa delle Risoluzioni e dei regolamenti successivi vedi la ricostruzione del quadro normativo contenuta nella sentenza del Tribunale di primo grado, 21 settembre 2005, T-306/01, par. 10-41.

⁵³ Gli artt. 60 e 301 del Trattato Ce autorizzano il Consiglio a prendere misure solo nei confronti di Paesi terzi, ma non di cittadini di uno Stato membro residenti in quello Stato.

⁵⁴ I regolamenti comunitari hanno carattere generale. Al contrario, il reg. 2199/2001 lede direttamente diritti di privati e prescrive l'applicazione di sanzioni individuali.

⁵⁵ Insieme ad Ali Ahmed Yusuf fa ricorso anche la Al Barakaat International Foundation.

⁵⁶ Così i par. 191-95, T-306/01 cit.

⁵⁷ *Ibid.*, par. 206.

⁵⁸ U.S. Code, Title 5, Part I, § 554, *Adjudications*: «(a) [This section applies, according to the provisions thereof, in every case of adjudication required by statute to be determined on the record after opportunity for an agency hearing [...] (b) Persons entitled to notice of an agency hearing shall be timely informed of 1) the time, place, and nature of the hearing; 2) the legal authority and jurisdiction under which the hearing is to be held; and 3) the matters of fact and law asserted. When private persons are the moving parties, other parties to the proceeding shall give prompt notice of issues controverted in fact or law; and in other instances agencies may by rule require responsive pleading. In fixing the time and place for hearings, due regard shall be had for the convenience and necessity of the parties or their representatives. (c) The agency shall give all interested parties opportunity for 1) the submission and consideration of facts, arguments, offers of settlement, or proposals of adjustment when time, the nature of the proceeding, and the public interest permit; and 2) to the extent that the parties are unable so to determine a controversy by consent, hearing and decision on notice and in accordance with sections 556 and 557 of this title. [...] (e) The agency, with like effect as in the case of other orders, and in its sound discretion, may issue a declaratory order to terminate a controversy or remove uncertainty».

IV. LE CARATTERISTICHE DEL DIRITTO GLOBALE.

¹ La denominazione di Birmania - in inglese, Burma - è legata all'etnia maggioritaria dei Bamar ed è, come tale, sgradita alle minoranze locali, spesso in lotta contro il potere centrale. Dopo il colpo di stato del 1988, è stata modificata in Myanmar (da «Myamma Nangandaw»), nome etnicamente neutro.

² La prima guerra anglo-birmana è del 1824-26, la seconda del 1851-52 e l'ultima del 1885-86.

³ Ne Wm perseguiti politiche socialiste, promosse la nazionalizzazione delle industrie, ordino la soppressione dei partiti politici nel 1964, proibì il libero scambio internazionale.

⁴ Aung San Suu Kyi venne rimessa in libertà nel 1995, arrestata nel 2000, liberata nel 2002 e nuovamente arrestata nel 2003. Attualmente si trova agli arresti domiciliari.

⁵ Per un quadro sintetico delle notizie riguardanti la Birmania vedi Commission of Inquiry, ILO, *Forced Labour in Myanmar (Burma)*, *Report of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)*, Geneva, 2 luglio 1998, par. 219-36.

⁶ Sul punto vedi il rapporto Onu sulla produzione e il consumo di droghe: Unodc, *World Drug Report 2006*, pp. 220-26, reperibile in www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html.

⁷ Il dato è in ILO, Director General, *A global alliance against forced labour, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Prin-*