



S. CASSESE, *The Global Polity: global dimensions of democracy and the rule of law*, Sevilla: Global Law Press/Editorial Derecho Global, 2012, pp. 176

di Gabriele Conti

Il nuovo Volume di Sabino Cassese si incentra sul tema della globalizzazione ed in particolare sugli aspetti giuridici dei rapporti che si instaurano tra i vecchi soggetti della Comunità internazionale – gli Stati – e i nuovi attori che animano l’odierna dimensione globale. Il Volume è diviso in tre capitoli, ciascuno dedicato ad una grande area tematica: il concetto di *global polity*, il ruolo della democrazia nel reggimento globale e l’aspetto organizzativo della *global polity*.

Nella prima parte del Volume l’Autore introduce i concetti fondamentali di quella che definisce “*global polity*”, concetto traducibile in italiano con “reggimento politico globale”. In linea generale, alla domanda “*Who runs the world?*”, si può rispondere che sono gli Stati nazionali a rappresentare, ancora oggi, i soggetti principali, se non i più “evidenti”, della Comunità globale. Gli Stati si pongono su un piano giuridico e politico sostanzialmente asimmetrico dove i rapporti di forza determinano i caratteri fondamentali delle relazioni internazionali. L’insieme di queste relazioni, com’è noto, dà vita al *diritto internazionale*.

Tuttavia, gli Stati moderni non sono altro che il risultato di un processo di aggregazione secolare che ha visto i cosiddetti “reggimenti politici” fondersi in più ampie entità giuridiche, sempre più complesse a livello organizzativo. Si è passati così dagli oltre mille reggimenti politici del XIV Secolo, ai duecento Stati dell’attuale realtà globale: quasi tutti gli Stati moderni sono poi membri delle Nazioni Unite, che per quanto tenti di apparire l’organizzazione internazionale per eccellenza, non può essere considerata come la più efficiente né come la più dinamica della realtà globale. Dalla metà del XX Secolo, gli Stati sono stati affiancati da nuovi attori internazionali dotati di natura giuridica diversa rispetto al modello statale. Si tratta di organismi il più delle volte creati dagli Stati stessi, come ad esempio le Organizzazioni Internazionali e le Organizzazioni non governative (NGO); a queste si aggiungono, inoltre, nuove

categorie di soggetti internazionali che agiscono nella dimensione globale sottoforma di organizzazioni ibride pubblico-privato: si tratta soprattutto delle *corporations* e delle multinazionali.

La proliferazione di entità giuridiche o para-giuridiche sempre più attive in campo internazionale e autonome dagli Stati nazionali si è realizzata anche nel senso in cui gli stessi organismi internazionali hanno dato vita a loro volta ad altri organismi internazionali. L'autonomia dei nuovi soggetti internazionali si rispecchia anche nei *fields* di appartenenza: alcune organizzazioni internazionali hanno allargato i loro obiettivi iniziali, così come è avvenuto ad esempio con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), ora non più Agenzia per i soli "rifugiati" ma per tutte le "*displaced persons in general*". L'ampia varietà di IGO (*International Governmental Organization*) e di NGO (*Non-Governmental Organization*) lascia concludere l'Autore che ogni attività umana, dai servizi postali alla navigazione marittima, dalla normativa relativa all'*antitrust* alla protezione della proprietà intellettuale e così via, sia oggi soggetta ad una qualche forma di regolazione globale.

Vi sono tuttavia delle differenze tra i vari attori globali da mettere in rilievo: in primo luogo, la struttura organizzativa degli stessi può far riferimento agli Stati che li pongono in essere. In tal senso, il ruolo degli Stati è quello di implementare i lavori delle proprie organizzazioni internazionali. In altri casi, invece, le nuove entità globali riescono ad operare in maniera totalmente indipendente dagli Stati: esse riescono cioè a dotarsi di strumenti di forza efficaci per lo svolgimento delle proprie attività. In entrambi i casi si fa riferimento ad un nuovo "*regulatory regime*" (questa è la definizione che l'Autore dà all'insieme dei processi decisionali afferenti alla *global polity*). Il *regulatory regime* permette di individuare, giuridicamente, la "*global polity*", il reggimento politico che domina tutti i processi dell'attuale sistema globale. L'Autore elenca le caratteristiche di tale reggimento politico globale: nella *global polity* non esiste un ordine legale ben definito, tanto che si può parlare di *impero dell'ad-hoc-cracy*: gli equilibri globali si stabiliscono tra soggetti posti in essere per compiti specifici in ambiti ristretti e ben delineati, ma agiscono al di fuori di procedimenti giuridici rigidi. Per tale motivo, la prima caratteristica essenziale della *global polity* è l'assenza di un "governo" nel senso comunemente inteso: "*this system has been nicely encapsulated in the formula "governance without government"*".

Il sistema della *global polity* non può essere compreso nella categoria dello "Stato" proprio per l'assenza di un Governo, o per meglio dire, per l'assenza di una struttura di autorità che riesca ad esercitare una propria volontà su tutti gli attori in esso coinvolti. La contraddizione evidente della *global polity* è che gli attori che oggi ne fanno parte sono riusciti ad emanciparsi dagli stessi Stati che li hanno posti in essere. Non esiste poi una gerarchia tra gli attori globali: "*The global legal space, therefore, is neither hierarchical, nor layered, but rather "marbled": global, transnational, supranational and national are intermixed*". Esiste infine una stretta interconnessione nei rapporti instaurati tra i vari attori globali: la *global polity* può essere

rappresentata come una rete di ordini legali: è quello che l'Autore chiama "regime complesso". In tale regime complesso non solo è impossibile individuare una gerarchia tra gli attori che ne intessono la trama, ma è altresì arduo percepire la linea divisoria, netta invece nei reggimenti statali, tra pubblico e privato.

Nella *global polity* (e questo è il primo elemento di ordine) si verifica sempre più spesso la tendenza ad adottare quelle strutture di regole dettate, il più delle volte, dalle consuetudini di carattere internazionale. Gli attori che operano nella *global polity* accettano di inquadrare la propria azione in un contesto "democratico", permeato a sua volta dalle dinamiche della *rule of law*. In tal senso, gli organismi internazionali fanno ricorso a principi che sono propri invece dei Governi nazionali quali il giusto processo, le libere elezioni, la libertà di parola e così via. Anche il ricorso alla *rule of law* può essere inteso come un elemento di ordine. Il terzo elemento di ordine è dato, infine, dal fatto che nella *global polity* è sì assente una democrazia rappresentativa, ma al suo posto si è attivato un meccanismo (non ulteriormente approfondito nel volume) di democrazia deliberativa.

La domanda che ci si pone a tal fine è: in quale misura la legittimità democratica può inserirsi nel contesto della *global polity*? Per rispondere a tale questione bisogna però stabilire dei punti fermi: in primo luogo, nella Comunità internazionale così come la conosciamo, esiste un principio di sovranità che spetta formalmente solo agli Stati. Porre gli Stati nazionali su uno stesso piano sulla base del principio "dell'eguaglianza della sovranità" non rispecchia la realtà delle cose. Eludendo la questione dell'eguaglianza della sovranità tra gli Stati, l'Autore riversa la propria attenzione direttamente sul piano globale, chiedendosi se è vero che i rapporti tra gli attori della *global polity* si sviluppano all'interno di una cornice "orizzontale" (e non verticale, come avviene negli Stati nazionali). Come prevedibile, spostandosi sul piano globale la situazione si complica: ciò non solo per la presenza di attori essenzialmente differenti tra di loro per natura giuridica, ma anche per il fatto che questi ultimi si trovano a dialogare con gli Stati nazionali i quali a loro volta, nel contesto globale, detengono un'anima non solo nazionale ma estensivamente intergovernativa, proprio in virtù della loro presenza all'interno delle strutture organizzative degli altri attori globali.

In virtù di questo doppio ruolo, nella *global polity* "*States are more powerful than is often claimed*". Essi infatti hanno la possibilità di agire all'interno della *global polity* sia "in prima persona" come entità compatte e unitarie riconosciute a livello internazionale, sia sotto le vesti delle agenzie di riferimento presenti all'interno delle organizzazioni internazionali o intergovernative di cui fanno parte. Questo stato di cose permette, pertanto, un intreccio di sovranità e di azione di carattere nazionale-intergovernativo estremamente dinamico: la *global polity* non può essere definita come un semplice sistema a doppio livello dove Stati e altri attori globali intessono rapporti reciproci e unidirezionali. Tuttavia, il regime complesso ha il vantaggio di determinare un livellamento tra gli attori della *global polity*. Si verifica cioè un

rovesciamento della dinamica relazionale: da “verticale”, propria dei regimi nazionali, a “orizzontale” propria invece del regime globale. La scelta della parola “*polity*” (reggimento) e non di “regime” a questo punto appare sensata: in effetti, nel reggimento globale non esiste alcuna suprema autorità: “*there is no higher authority in the global polity*”.

In questo contesto, la *global polity* è regolato principalmente mediante “accordi” ed in particolare da strumenti quali “*contracts, consensus, transnational cooperation, mutual recognition agreements...*”. Questo significa che la risoluzione dei conflitti tra gli attori globali è istituzionalizzata mediante il ricorso ad accordi che obbligano le parti a ricorrere, in prima istanza, a mezzi essenzialmente pacifici. Al principio della “necessità di ricorso a mezzi pacifici” si accompagnano poi altri strumenti di regolazione dei rapporti tra gli attori della *global polity*: si tratta del principio del *consensus*, del principio maggioritario per le deliberazioni in seno alle Assemblee delle organizzazioni internazionali e del principio di unanimità.

Il principio del *consensus* è forse quello più rigido tra quelli citati: il rischio del ricorso al *consensus*, rileva Cassese, è quello di bloccare, attraverso una spirale di veti incrociati, tutta l’attività dell’organizzazione internazionale. In tal senso, spesso vengono predisposti meccanismi che permettono il superamento di tale rigidità. L’Autore elenca una serie di esempi illuminanti che permettono di far comprendere in che modo, le organizzazioni internazionali e gli altri attori della *global polity* che hanno imposto la regola del *consensus*, riescono a gestire agevolmente i meccanismi di *decision making*. In primo luogo, il *consensus* può essere limitato ai soli presenti e non a tutti i membri effettivi dell’organizzazione stessa, come avviene per la *Executive Committee of the High Commissioner’s Programme* dell’UNCHR. Il *consensus* può essere poi utilizzato “a contrario”, nel senso che lo stesso principio è richiesto per il rigetto di una decisione e non per la sua adozione. È quello che accade ad esempio nel *WTO Appellate Body Report* dell’Organizzazione Mondiale del Commercio.

Il *consensus* può essere inoltre superato mediante il ricorso a maggioranze decise *ad hoc* (anche nel caso in cui gli Statuti istitutivi delle organizzazioni prevedano esplicitamente il ricorso al *consensus* in prima istanza): maggioranze assolute dei membri come quella richiesta dalla *Codex Alimentarius Commission* e maggioranze dei due terzi come quella richiesta dalla *International Civil Defence Organization*.

La conseguenza fondamentale di questo stato di diritto negoziale è, come anticipato, la “*orizzontalizzazione*” dei rapporti tra gli Stati e gli altri attori globali. L’insieme dei rapporti tra gli attori globali può essere inteso in senso orizzontale, in assenza di una suprema autorità che detenga la cosiddetta “sovranità globale”; allo stesso modo, i rapporti “concreti” tra gli attori globali di natura diversa dagli Stati e gli Stati stessi si sviluppano su un piano orizzontale, proprio in virtù del ricorso al principio consensuale degli *agreements*: è in tal modo che la struttura di relazioni tra i vari attori globali non può essere intesa come una contrapposizione globale-nazionale. In questo senso si inseriscono, nelle categorie

di strumenti atti a regolare i rapporti tra gli attori globali, i “*mutual recognition agreements*”, quali ad esempio lo *Agreement on Mutual Recognition* stipulato tra gli Stati Uniti d’America e l’Unione Europea: la *mutual recognition* consiste essenzialmente nel “mescolare il diritto pubblico (o diritto domestico) per costituire il diritto globale”.

Il ricorso alle relazioni “contrattuali” permette di schiacciare ancora di più, a livello globale, la dimensione “verticale” propria della struttura di autorità degli Stati nazionali: creare diritto globale significa porre realmente gli attori globali, compresi gli Stati, su un piano orizzontale. Per questo motivo, conclude l’Autore, i veri vincitori della *global polity* sono quelli che riescono a sviluppare un maggior numero di *link* con la società civile e a districarsi, parallelamente, dalla morsa degli Stati nazionali.

L’Autore dedica un intero paragrafo sul rapporto tra democrazia e *global polity*: “*Is the global legal order democratic and accountable? Which ‘demos’ lends legitimacy to the global institutions? And to whom are these institutions accountable?*”. L’Autore è convinto che sia impossibile trovare, nei “*link*” che costituiscono la rete globale, una “piena democrazia”. Prendendo ad esempio una delle più importanti e strutturate organizzazioni di livello globale, la WTO, Cassese elenca gli elementi di ostacolo al raggiungimento di una piena democrazia a livello globale: innanzitutto si può constatare come nei processi decisionali dell’Organizzazione Mondiale del Commercio, vi sia un consistente deficit di trasparenza; esistono poi barriere apparentemente insormontabili che escludono la partecipazione ai gruppi interessati; l’assenza di politici legati a doppio filo sia all’organizzazione che alla *constituencies* allarga ulteriormente il *gap* di democraticità della WTO.

A livello globale, come visto, non esiste un Governo, non esiste un’Assemblea legislativa di respiro internazionale né esiste un sistema di regole minimamente paragonabile alla *rule of law* degli Stati nazionali. In tal modo, la democrazia della *global polity* deve essere intesa in un senso completamente diverso rispetto a quella concepita per gli Stati nazionali: così come in questi ultimi essa si regge essenzialmente sull’indirizzo unitario della *balance of powers*, nella *global polity*, l’equilibrio (il controllo) delle forze opposte è dato dalla frammentazione propria della struttura degli attori globali che la compongono.

Il ruolo della democrazia nella *global polity* viene approfondito nel secondo capitolo del Volume: in questa parte della trattazione, l’Autore fa un massiccio ricorso ad esempi concreti, nel chiaro intento di avvicinare il lettore all’immagine reale della *global polity*. Uno degli esempi più chiari è quello riguardante *l’acquis communautaire* dell’Unione Europea. In particolare, l’Autore fa riferimento al percorso fatto dalla Turchia fin dal 1999 per poter ottenere lo status di candidato membro dell’Unione Europea. La verifica di tali requisiti richiede tempi lunghi ma permette di attendere gli obiettivi prefissati con maggiore incisività. Non solo: la continua verifica dei progressi di democraticità di un determinato Paese permette di migliorare indirettamente le condizioni sociopolitiche di quel Paese (ed è questo un esempio molto

concreto di come la rete giuridica o para-giuridica della *global polity* riesce ad incidere positivamente anche nello spazio pubblico ristretto degli Stati nazionali).

Nel terzo e ultimo capitolo, l'Autore focalizza l'attenzione sull'aspetto organizzativo della *global polity*: Cassese contesta, rispetto al primo capitolo, che lo spazio della *global polity* venga regolato esclusivamente da un ordine "negoziale"; esiste infatti, al pari degli Stati nazionali, un ordine legislativo che coinvolge tutti gli attori globali: "*The global polity is not in such a primitive stage of development: on the contrary, we can find there binding rules addressed to private parties*". Tuttavia, seppur venga progressivamente accettata l'idea che l'ordine globale debba essere regolato dalla *rule of law*, l'Autore constata come la stessa, a livello globale, non abbia ancora raggiunto significativi livelli di effettività.

L'elemento più stupefacente è però, nel quadro dell'evoluzione del sistema giuridico proprio della *global polity*, l'aumento esponenziale delle Corti di giustizia. Negli ultimi quindici anni, nel sistema della *global polity* sono state introdotte quindici nuove Corti permanenti e otto organismi "quasi-giudiziali": "*the decisions of global courts can have direct effect, penetrating into domestic law and lifting the veil of national law*". Non bisogna però, chiosa l'Autore, credere che le Corti abbiano raggiunto un grado di coercizione giuridica capace di scavalcare la sovranità degli Stati: questi ultimi sono ancora "*gli artefici del proprio destino*": essi agiscono nella *global polity* facendo ricorso primariamente ai negoziati. Le Corti rappresentano invece uno strumento eventuale e secondario. Tuttavia, l'Autore specifica che esse hanno il merito di concretizzare e rendere più effettiva la *rule of law* globale.

L'ultima parte del volume è dedicata ai processi di partecipazione dei privati e degli attori globali nei processi amministrativi della *global polity*. È possibile individuare a tal proposito quattro modalità di partecipazione: in primo luogo, la partecipazione può essere iscritta all'interno di regole scritte (di solito negli Statuti delle organizzazioni internazionali stesse). In secondo luogo, gli Statuti delle Organizzazioni internazionali possono dar luogo a "*supervisory board*": si tratta di organismi la cui natura giuridica galleggia tra la "certezza del diritto" e il "*case by case basis law*". Vi sono casi in cui, in terzo luogo, il principio di partecipazione non è regolato da norme scritte ma viene garantito dalle corti globali. L'Autore tende infine a sottolineare come anche i *non-governmental bodies* siano sempre più dotati di strutture decisionali che permettono la partecipazione di organi pubblici e privati sia al fine di rendere "democratici" i processi di *decision-making* all'interno delle organizzazioni di riferimento, sia al fine di influenzare le altre organizzazioni.

Il processo di partecipazione nei procedimenti amministrativi a livello globale può essere poi classificato a seconda dei casi: "*Participation may have the purpose of involving civil society in the (public or private) decision-making process (for example, in environmental matters and in securities regulation proceedings); or it may aim at encouraging private cooperation with governmental and intergovernmental action (like in the case of responsible fisheries)*;

participation may have the job of promoting civic trust (like in the case of living modified organisms); it may play the same role as the right of defence in a judicial process (this is illustrated by the WTO anti-dumping and safeguard measures, the anti-doping disqualification, and North American labour law enforcement)”.

In conclusione, l'Autore vuole mettere in evidenza come la *global polity* non comprenda, nei suoi caratteri semantici, un semplice insieme di istituzioni globali: essa è invero un insieme di processi globali, transnazionali e intergovernativi: “*they open national governments up to each other and increase the dialogue between nations*”. Il globale e il nazionale tendono a confluire vicendevolmente: le norme globali hanno bisogno di essere diffuse a livello nazionale per essere conosciute, dibattute, modellate, cambiate, accettate o respinte. A questo punto l'Autore affronta in maniera mirata il tema della partecipazione dei privati nei processi decisionali propri della *global polity*: se a livello nazionale la partecipazione può avvenire agevolmente a livello legislativo, a livello globale si può parlare di partecipazione dal basso a processi decisionali solo sul piano amministrativo. Questo perché, come ripetuto più volte lungo il corso della trattazione, nel contesto globale mancano regole e strutture legislative certe, mancando a sua volta una struttura di autorità che le ponga in essere. Ciò che rileva l'Autore è comunque il fatto che l'entrata dei privati nei processi pubblici globali rappresenta un esercizio di democrazia completamente innovativo rispetto ai paradigmi classici. Gli Stati, che sono pur sempre una e una sola categoria degli attori della *global polity*, devono ora confrontarsi con i privati su uno stesso piano, cosa dapprima inconcepibile in una Comunità internazionale essenzialmente dominata dai primi. Ed è questa l'ultima grande caratteristica della *global polity*: la partecipazione attiva della società civile organizzata. Anch'essa, come gli altri attori globali, partecipa ai processi di decisione globale, inserendosi agevolmente in una rete che riesce a includere relazioni sia orizzontali che verticali: verticali nella misura in cui gli Stati di appartenenza permettono e agevolano tale partecipazione a livello globale. Orizzontali nella misura in cui una volta ottenuto lo status di “*attore globale attivo sulla scena*” è possibile confrontarsi con gli altri attori globali.

Gabriele Conti