



S. CASSESE, *The Global Polity. Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, Global Law Press, 2012.

GLI SCOMPENSI NELLA GLOBAL POLITY

di Marco D'Alberti*

La globalizzazione, e la crisi finanziaria mondiale, hanno sollevato di recente una serie di problemi rilevanti. Si è parlato e si parla di crisi della regolazione, che è considerata una delle cause della crisi finanziaria; di crisi delle istituzioni, che non riescono a governare la globalizzazione; di crisi della democrazia, per il deficit democratico che molti collegano alle organizzazioni internazionali e all'Unione europea. Per quel che riguarda quest'ultimo aspetto, alcuni studi politologici ruotano attorno all'idea del disagio della democrazia, della sua sopravvivenza larvale (C. Galli). Taluni contributi di giuristi sottolineano la crisi della democrazia capitalistica (R. Posner).

In questa fase di grandi trasformazioni, di difficoltà, di riflessioni critiche, assume grande rilievo il libro di Sabino Cassese dedicato alla *Global Polity*, che analizza lucidamente e in profondità le dimensioni globali della democrazia e della *rule of law*.

Cos'è la *global polity*? È il tema affrontato nella prima parte del lavoro di Cassese. La *global polity* è l'insieme delle regolazioni che compaiono nell'arena globale. Vi sono gli Stati, ma soprattutto le organizzazioni internazionali, i *networks* transnazionali composti da regolatori nazionali, i cosiddetti regolatori ibridi – un po' pubblici un po' privati –, le organizzazioni non governative. A tutto ciò può aggiungersi la nuova *lex mercatoria*, regime giuridico privato costruito soprattutto nella contrattualistica che vede protagoniste le grandi imprese multinazionali.

È un quadro giuridico composito: Richard Stewart, citato da Cassese, ha paragonato la *global polity* ai quadri di Jackson Pollock, fatti di sgocciolature e spruzzi di colore che lasciano grande spazio al caso: si ha l'idea di un miscuglio senza ordine, senza simmetrie. Cassese scrive che tutto ciò fa pensare all'"anarchia feudale".

Cosa sia stata quest'anarchia ce lo ha spiegato Marc Bloch in quel grandioso affresco che è *La società feudale*, ove lo storico francese mette in luce "il frazionamento della sovranità tra una moltitudine di piccoli principi o, persino, di signori di villaggio". Si distinguevano veri e propri principati territoriali cui si aggiungevano contee e territori minori, fino alle castellanie: bastava un castello, con la sua torre e un appezzamento di terreno, perché vi fosse un signore, anche se un po' sminuito rispetto agli altri, e dunque un potere pubblico, ivi compresa l'amministrazione della giustizia. La realtà dei poteri feudali era comunque caratterizzata dalla presenza dell'elemento territoriale. Il feudo, precisa Bloch, era una forma di concessione e di possesso di diritti reali.

Oggi, la costellazione dei poteri nella *global polity* è ancor più frazionata. Sono presenti elementi territoriali (gli Stati), ma prevalgono gli aspetti funzionali: vi sono organismi che si occupano di commercio, altri di salute, altri di lavoro, altri ancora di finanza; fino ad arrivare a istituzioni minori, a quelle che si potrebbero definire "castellanie funzionali", che svolgono funzioni molto specifiche, come la conservazione di determinate specie di tonno. Questo disordine può produrre democrazia o *rule of*

* Professore ordinario di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza".

law? Si aprono qui la seconda e la terza parte del libro di Cassese, supportate da una straordinaria quantità di esempi.

Si parte dalla democrazia. Molte delle componenti della *global polity* mancano di diretta legittimazione democratica, non sono basate sulla democrazia rappresentativa. Eppure, la *global polity* si occupa di promuovere la democrazia. L'*Organization for Security and Cooperation in Europe* (OSCE) cura, tra l'altro, lo sviluppo democratico e il controllo sulle elezioni politiche. Gli Stati che vogliono divenire membri dell'Unione europea devono rispettare parametri di garanzia democratica, di tutela dei diritti umani, di protezione delle minoranze. Vi sono fondi delle Nazioni Unite e dell'Unione europea destinati a finanziare la promozione della democrazia, soprattutto in Paesi africani, asiatici, latinoamericani. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo tutela la libertà di associazione e le libere elezioni. C'è, dunque, un nesso tra *global polity* e democrazia, anche se sembra prevalere, pur non essendo l'unico, l'aspetto della promozione della democrazia in Paesi che sono lontani dai suoi standard o attraversano delicate fasi di transizione.

Si pone, poi, il problema della *rule of law*. Come mostra chiaramente l'autore, la *global polity* prevede tante forme diverse di tutela della partecipazione, di giusto procedimento, di garanzia del diritto di difesa: tutti aspetti essenziali della *rule of law*. Le regole globali rafforzano la partecipazione di soggetti privati ai procedimenti decisionali di pubblici poteri nazionali, in ciò venendo a potenziare i presidi garantistici riconosciuti dagli ordinamenti giuridici statuali. Le regole globali, inoltre, prevedono forme di partecipazione di governi nazionali alle decisioni di istituzioni ultranazionali. E la partecipazione di alcune amministrazioni nazionali a decisioni di altre amministrazioni nazionali. E di regolatori globali alle decisioni di altri regolatori globali. E, infine, emerge nella *global polity* un profilo garantistico essenziale: la partecipazione di soggetti privati in processi decisionali di istituzioni globali. Gli esempi forniti dal libro sono numerosissimi.

Quale sintesi se ne ricava? La *global polity*, più o meno nel giro di due decenni, si è aperta alla *rule of law*. Le garanzie partecipatorie sono tante, ma, secondo l'autore, ancora “*debolmente strutturate*” e “*rudimentali*”. La partecipazione, nelle sue varie forme, è prevista di volta in volta da regimi speciali, ma non è ancora divenuta un principio generale.

La conclusione cui giunge il lavoro di Cassese è che la *global polity* è disordinata, ma ha delle potenzialità. Partendo da quel che già esiste, si può, e si deve, lavorare per lo sviluppo ulteriore delle garanzie democratiche e per una migliore strutturazione della *rule of law*. È la conclusione di un'analisi nitida e approfondita, esemplare per la sua chiarezza, sempre attenta alle innumerevoli articolazioni del complesso mondo delle regolazioni globali, sempre fondata sul dato normativo e giurisprudenziale. Una conclusione che contrasta con grande lucidità le posizioni degli apocalittici profeti della caduta della democrazia e della crisi irreversibile del diritto nella società globale.

Come lavorare per lo sviluppo ulteriore della democrazia e della *rule of law*?

La *rule of law* deve conoscere una fase di riconoscimenti più decisi e più generalizzati dei diritti di partecipazione nella *global polity*. Oggi, nelle regolazioni ultranazionali, si parla spesso di “*facilitare*” la consultazione o la partecipazione, o si prevede – al condizionale – che una *fair hearing* “*dovrebbe*” intervenire prima che una decisione sia presa. Occorrono garanzie più chiare e nette. E gradualmente occorre passare dal riconoscimento dei diritti alla loro effettività. Ma questo, per i diritti di partecipazione, è un processo non ancora compiuto neppure negli ordinamenti statuali, in molti dei quali la trasparenza dei processi decisionali, che è essenziale per supportare un'adeguata partecipazione, si è affermata tardivamente e le garanzie partecipatorie sono spesso deboli nei procedimenti finalizzati all'adozione di misure generali.

Quanto alla democrazia, non convincono appieno le tesi di chi – economisti, politologi, sociologi, giuristi – auspica una riduzione delle regole globali a favore di un maggiore spazio da attribuirsi alle democrazie nazionali. I temi complessi hanno ormai dimensione ultranazionale e richiedono norme globali o sopranazionali: dalla finanza, al commercio, all'ambiente, al lavoro ai diritti sociali. È anche difficile ipotizzare che le regolazioni globali si occupino soltanto di economia e che i temi sociali siano lasciati agli Stati. Quel che occorre è un miglior equilibrio tra libertà economiche e valori sociali. Si rendono necessarie istituzioni di compensazione tra queste esigenze, sia al livello internazionale che a quello statale.

Per tornare a immagini tratte dalla società feudale e dalle riflessioni di Marc Bloch, nella *global polity* c'è uno scompenso: di finanza e di commercio mondiale si occupano “principati” maggiori, come l'*International Monetary Fund*, la *World Bank* e la *World Trade Organization*; mentre materie come il lavoro e la sanità sono affidate a organismi quali l'*International Labor Organization* e la *World Health Organization*, che – al confronto – sono poco più che “castellanie” minori, sia per struttura che per competenze. È un divario che va assolutamente colmato.