



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

## L'EMERSIONE DI UN MOMENTO COSTITUZIONALE A LIVELLO GLOBALE<sup>1</sup>

di Sabino Cassese\*

Devo dare una spiegazione, innanzitutto, circa il titolo del libro, *The Global polity*. L'ho scritto valendomi di una caratteristica della lingua inglese: essa ha un numero di lemmi superiore a quelli italiani. Dal lemma di origine greca “polis” in Italia noi deriviamo “polizia” e “politica”, mentre la lingua inglese deriva non solo “politics” e “police”, ma anche “policy” e “polity”. Da essa noi italiani abbiamo importato la parola “policy”, che traduciamo spesso con “politiche” o con “indirizzi politici”. Tuttavia, non abbiamo ancora importato la parola “polity” che sta a significare “reggimento politico”, nel senso che indica un genere a cui appartiene lo Stato.

Perché faccio questo lungo discorso di carattere terminologico? Perché in “*The Global Polity*” c'è il tentativo di mostrare che la storia dello Stato ha oscurato quella dei reggimenti politici che hanno dominato l'area nella quale viviamo, l'Europa. Reggimenti che erano diversi dagli Stati – per esempio, gli Imperi – oggi rivivono nel *global polity*. O, almeno, alcuni caratteri di quei reggimenti rivivono oggi nella *global polity*.

Tutti sanno che la storia del Giappone del '700 è dominata da una figura, l'Imperatore, che però non governava completamente il Paese, perché prigioniero di signori feudali, gli “shogun”, i quali erano in

---

<sup>1</sup> Presentazione del libro di Sabino Cassese (Sevilla, Global Press, 2012), organizzata dal Dottorato di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate e dal Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti d'Assemblea dell'Università di Roma “La Sapienza”.

\* Giudice della Corte Costituzionale italiana e Professore emerito di Storia e Teoria dello Stato alla Scuola Normale Superiore di Pisa.

grado di condizionarlo. Allo stesso modo, oggi, le maggiori potenze mondiali sono in grado di condizionare l'Organizzazione delle Nazioni Unite, di cui pure fanno parte.

La mia idea è questa: perché, invece, di partire dalla frammentazione, non muoviamo dall'idea che essa faccia parte di un "disordine costituito" che risponde appunto ad un tipo di reggimento politico? Allora nasce l'interrogativo: quali nuovi paradigmi richiede lo studio di questo reggimento politico?

Certamente esso manca di un ordine unitario, perché non c'è un governo che imponga una gerarchia e una legge unica per tutti. Infatti si parla di una *governance without government*, di un'attività di "governance" senza l'istituzione governo.

Seconda caratteristica di questo reggimento politico: essa è tenuta insieme dal reciproco interesse. L'aveva già notato Immanuel Kant in "Zum ewigen Frieden". Il motivo ispiratore di quel libro è questo: dobbiamo aprire le porte al commercio mondiale, perché il commercio unisce gli uomini; quando il commercio avrà unito gli uomini ed evitato le guerre, subentrerà quello che Kant chiama il "reciproco interesse".

Un esempio tratto dalla cronaca dei nostri giorni: l'Ungheria ha modificato il suo assetto costituzionale, ha tolto autonomia alla Banca Centrale, limitato i poteri della Corte costituzionale, condizionato la magistratura attraverso un nuovo sistema di nomine del Consiglio Superiore della Magistratura. Questo non è gradito all'Unione Europea, di cui l'Ungheria fa parte. E l'UE ha posto, a sua volta, condizioni all'Ungheria nel programma di aiuti finanziari di cui l'Ungheria ha estremamente bisogno, poiché il bilancio è in passivo. Il reciproco interesse dell'Ungheria a restare nell'UE e dell'UE di far rispettare alcune regole fondanti dell'UE (quali il pareggio di bilancio, l'autonomia della Banca Centrale e così via) spingono l'uno e l'altro a cercare l'accordo.

Un secondo esempio: gli Stati Uniti sono stati promotori dell'Organizzazione Mondiale del Commercio perché le sue multinazionali avevano bisogno di agire sui mercati mondiali. Ma, una volta creata l'Organizzazione Mondiale del Commercio, ne sono diventati prigionieri tanto che sono stati sanzionati numerose volte da quello stesso organismo – il *Dispute Settlement Body*, l'organismo di risoluzione dei conflitti – che loro stessi avevano promosso, e che agiva, ora, nell'interesse di altri Paesi.

Terzo aspetto della *global polity*. Noi siamo abituati a pensare la democrazia come un fatto locale e verticale. C'è un *demos* e un governo. Il *demos*, il popolo, sceglie i propri governanti. Questi hanno legittimazione grazie alle elezioni e sono tenuti a rendere conto del loro operato (*accountability*). Ma l'*accountability* e la legittimazione sono solo verticali? Non possono essere anche orizzontali? Perché è stata modificata l'articolo 81 della Costituzione italiana? Perché ce l'ha chiesto l'UE. Un altro

ordinamento giuridico ha imposto la propria volontà all'ordinamento italiano. Dunque, siamo in presenza di una “orizzontalizzazione” dell'*accountability*.

Questo disordine giuridico globale è capace di imporsi stabilendo standard. Un esempio: una delle più antiche democrazie del mondo, il Regno Unito, ha un istituto profondamente antidemocratico. Lì alle persone incarcerate non è permesso di votare, qualunque sia il motivo della privazione della libertà. Questa questione è stata portata alla Corte di Strasburgo per far valere i principi stabiliti dalla CEDU, relativi alla partecipazione alla vita politica. Così un livello sovranazionale può cercare di imporre un principio democratico ad un Paese con un'antichissima tradizione di democrazia.

Un'altra caratteristica della *global polity* è quella di consentire forme di partecipazione prima ignote. Espressioni quali “partecipazione” e “democrazia amministrativa” vengono usate sempre in rapporto alla relazione tra cittadino e autorità statale. Si pensi all'*enquête publique* francese, alla *public inquiry* inglese, alla partecipazione al procedimento amministrativo regolata dalla legge italiana n. 241/90. Il fenomeno della partecipazione, portato ad un livello globale, acquista anch'esso una valenza orizzontale. Ad esempio, se gli Stati Uniti vogliono adottare misure di “salvaguardia” per tutelarsi dinanzi a sviluppi imprevisti (*unforeseen developments*), debbono svolgere un'investigazione in contraddittorio con altri Paesi e prendere una decisione motivata. Uno Stato, dunque, deve ascoltare un altro Stato e, raggiunta una decisione, rispettare quelle stesse regole che un'autorità amministrativa deve rispettare rispetto ai privati. Si tratta dello stesso fenomeno – la partecipazione – collocato non più tra un'autorità e un privato, ma tra due autorità. La partecipazione (e con essa l'obbligo di motivazione) cambia la sua stessa struttura e finisce per imporsi ad uno Stato sovrano.

L'ultima caratteristica della *global polity* è l'esistenza di giudici che risolvono conflitti. Questi ultimi nel mondo sono stati risolti prima dai generali, con le guerre: poi dagli ambasciatori, attraverso i negoziati; ora dai giudici, mediante i processi. Naturalmente, non sempre tutto questo accade con linearità, vi sono anzi molte ambivalenze e ambiguità. Un esempio: una delle organizzazioni più sviluppate dal punto di vista giudiziario, l'OMC, ha un apposito sistema di risoluzione dei conflitti, addirittura su due livelli. Tuttavia, prima di promuovere l'attività del giudice, gli Stati sono obbligati a consultarsi tra di loro. Ciò vuol dire che si ritiene prioritaria la negoziazione e dimostra che la *global polity* non è ancora un sistema completo né perfetto.

Un ultimo esempio. Cittadini indiani si sono visti riconoscere il loro diritto di partecipazione nei confronti di un'autorità indiana da un organo della Banca Mondiale che finanziava un progetto in India, perché un atto della Banca Mondiale (definito *Environmental Policy*, cioè una “politica ambientale”) prevede la consultazione dei cittadini interessati dalla esecuzione di un'opera finanziata. Dunque, diritti

di partecipazione dei cittadini nei confronti del loro Stato sono imposti al loro Stato da un'organizzazione sovranazionale. Naturalmente, sempre in base al principio del "reciproco interesse": se l'India vuole un finanziamento deve rispettare le regole globali. E da queste regole discendono diritti dei cittadini. Non sono queste norme costituzionali? Ecco, allora, l'emergere di un momento costituzionale a livello globale.