



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

UN VOLUME PER LIBERARSI DAL PREGIUDIZIO STATALISTICO

di Stefano Battini*

Il tema affrontato in questo libro viene indicato dall'autore con la consueta precisione, semplicità e brevità: per effetto dei processi di globalizzazione, un numero sempre crescente di problemi non può essere risolto dai governi nazionali individualmente; per questa ragione, vengono costituiti regimi regolatori globali in un numero sempre crescente di settori, fino al punto che può dirsi che quasi ogni attività umana è sottoposta a qualche forma di regolazione globale (p. 21).

La globalizzazione moltiplica i problemi che richiedono una azione collettiva globale e, a questo fine, sono necessarie istituzioni e regole che siano in grado di imporsi a tutti gli Stati così come a tutti i soggetti privati all'interno dei rispettivi confini territoriali.

La globalizzazione produce dunque una profonda trasformazione dell'assetto politico e giuridico del mondo. L'assetto tradizionale, fondato sulla coesistenza di stati territoriali che sono sovrani all'interno e indipendenti all'esterno, diviene inadeguato in un mondo di interdipendenze. In questo, il benessere di ciascuno stato dipende dall'esercizio della sovranità interna da parte degli altri stati; per ottenere la collaborazione degli altri stati, ciascuno stato deve cedere loro, reciprocamente, quote della propria sovranità interna.

Un cambiamento così profondo nell'ordine dei fenomeni reali, che Sabino Cassese colloca cronologicamente negli ultimi 15 o 20 anni, dovrebbe forse indurre, nella scienza del diritto pubblico (interno e internazionale), un cambiamento di paradigma. Ed in effetti, l'attenzione sempre maggiore al diritto globale, o a quella che in questo libro viene definita la Global Polity, testimonia di una insoddisfazione per il paradigma tradizionale, fondato sulla tendenziale separazione fra il diritto pubblico internazionale, che regola l'azione esterna degli stati, e il diritto pubblico domestico, che ne regola l'azione interna. Un simile paradigma entra in crisi quando, per effetto della globalizzazione, ogni azione interna assume un immediato riflesso esterno.

Se molti percepiscono la crisi del vecchio paradigma, un nuovo paradigma stenta tuttavia ad affermarsi. In parte, ciò dipende anche dalla forza di resistenza di una sorta di pregiudizio statalistico, in base al quale ogni tipo di comunità politica, compresa dunque la Global Polity, dovrebbe essere giuridicamente ordinata secondo le stesse forme che sono proprie degli stati nazionali.

Questo pregiudizio statalistico è peraltro all'origine di atteggiamenti opposti. Da un lato, un atteggiamento utopistico, tipico di coloro che aspirano alla realizzazione di una democrazia

* Professore ordinario di diritto amministrativo nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi della Tuscia

cosmopolitica che ripeta i tratti delle democrazie nazionali: ne è esempio l'idea di realizzare un Parlamento globale in cui siedano rappresentanti eletti dai cittadini del mondo. Dall'altro lato, un atteggiamento che Sabino Cassese definisce scettico (p. 46). Questo è proprio di coloro che, sulla base della realistica negazione della possibilità di trasferire nella dimensione globale i caratteri tipici dello Stato, finiscono allora per svalutare la stessa rilevanza delle istituzioni e del diritto al di fuori della cornice statale. Secondo uno dei recenti esponenti di questo atteggiamento culturale (citato e criticato da Cassese), visto che un governo mondiale non è possibile, allora non è possibile risolvere i problemi di azione collettiva nella dimensione globale, rivelandosi a tal fine inutile la regolazione globale e le istituzioni che la producono. Eric Posner ha esposto questa tesi in forma sillogistica: "if it is true that national governments are needed to solve national collective action problems, then it seems that it would follow that a world government would be needed to solve global collective action problems" [The Perils of Global Legalism, Chicago, The University of Chicago Press, 2009, p. 8]. Ma questo sillogismo è stato ridicolizzato da un recensore del libro: "if it is true that humans need oxygen tanks to remain under water, then it follows that oxygen tanks would be needed by fish to remain under water" [Joel P. Trachtman, in Eur J Int Law (2009) 20 (4): 1263-1270].

Ebbene, la lettura del primo capitolo di questo volume elettronico di Sabino Cassese, che presta il nome all'intero libro, è un modo semplice per comprendere la differenza fra uomo e pesce (cioè, fuor di metafora, fra lo Stato e la Global Polity) e per liberarsi dal pregiudizio statalistico.

Nel primo capitolo, infatti, Cassese, per un verso, indica, in pagine ricche di esemplificazioni, tutte le differenze che separano l'ambiente domestico da quello globale; per altro verso, egli tuttavia illustra anche quali siano le diverse forme, giuridiche e istituzionali, attraverso le quali la regolazione globale riesce comunque, sia pur in modo imperfetto e perfezionabile, a risolvere i problemi globali di azione collettiva.

Sotto il primo profilo, fra le molte differenze indicate da Cassese, due appaiono più significative delle altre. La prima riguarda il tema della frammentazione: mentre lo Stato è tendenzialmente unitario, nel senso che dispone di istituzioni in grado di assicurare un coordinamento e una sintesi degli interessi della collettività che esso esprime, la Global Polity è dispersa e frammentata in una serie di regimi regolatori settoriali, ciascuno dei quali impegnato nel definire principi o regole per la realizzazione di specifici interessi (o per la soluzione di particolari problemi di azione collettiva), in assenza di una autorità superiore in grado di esercitare effettivamente una azione di coordinamento. Essa è l'impero della ad-hoc-crazy (p. 23). Non di rado, i protagonisti dei regimi regolatori globali sono poi le agenzie e le amministrazioni domestiche di settore: partecipando ai fora internazionali queste superano la frammentazione territoriale, ma accentuano la frammentazione funzionale, perché disaggregano gli Stati e ne riducono la capacità di sintesi.

La seconda differenza riguarda la produzione delle regole globali e la compliance rispetto ad esse: mentre la regolazione statale è in genere prodotta da una autorità che è in grado anche di imporne con la forza il rispetto, la regolazione globale è in prevalenza il frutto di accordi e negoziazioni e non è vincolante per gli Stati, che restano liberi di recepire o meno gli standards e la soft law prodotta dalle istituzioni globali. Insomma, la regolazione globale parrebbe non imporsi agli Stati senza il loro consenso. Come detto, tuttavia, queste differenze rispetto al modello statale non impediscono alle istituzioni della Global Polity di raggiungere, almeno in parte, l'obiettivo di risolvere i problemi globali di azione collettiva, per il quale sono istituite.

In primo luogo, le istituzioni della Global Polity rimediano alla frammentazione funzionale, anziché costituendo un centro, instaurando una fitta rete di collegamenti e rinvii fra i diversi regimi regolatori di settore: ad esempio, il regime WTO considera conformi alla disciplina del commercio internazionale le regole domestiche sulla sicurezza dei prodotti alimentari che siano a loro volta conformi agli standard

del Codex Alimentarius, organizzazione di secondo grado istituita da FAO e WHO. Cosa accade per effetto di questo intreccio di regimi settoriali, o regime complex? Accade che tre interessi pubblici (apertura dei mercati, produzione alimentare e tutela della salute) trovano un bilanciamento ed una sintesi non già all'interno di ciascuno Stato, ma al di fuori di essi, nel quadro più vasto della Global Polity, anche se questa non dispone di un Parlamento, di un governo o di altre istituzioni a fini generali. Questo stesso esempio è anche utile per comprendere come le istituzioni della Global Polity rimediano al problema della compliance. Gli standard del Codex Alimentarius non sono vincolanti per gli Stati. Ma questi sanno che, se li recepiscono, le loro regole non correranno il rischio di essere contestate in sede WTO, con possibile autorizzazione a misure di retaliation sul piano commerciale da parte di altri Stati. Come spiega Cassese, la compliance, nella Global Polity, non è imposta con la forza, ma è indotta (p. 25), perché è il prezzo che ciascuno Stato paga per ottenere da tutti gli altri il diritto di partecipare ad un regime comune, da cui derivano benefici che lo Stato stesso non potrebbe procurarsi da solo: pertanto, anche quando le decisioni regolatorie globali non sono vincolanti – nota l'A. - la compliance è comunque monitorata; e anche quando non sono vincolanti e la compliance non è monitorata, tali decisioni sono spesso comunque di fatto rispettate (p. 39).

Il libro fornisce poi un secondo insegnamento metodologico. Mentre bisogna evitare di trasferire meccanicamente alla Global Polity i caratteri dello Stato, è invece necessario porsi, anche rispetto alla Global Polity, i problemi fondamentali del diritto pubblico, che sono tradizionalmente affrontati con riguardo ai poteri pubblici domestici. E il principale di questi problemi, su cui si sviluppa la riflessione dell'A., è quello della democrazia. Non bisogna però chiedersi se la Global Polity è democratica. Questo sarebbe un interrogativo mal posto. La domanda corretta è diversa: qual è l'impatto della Global Polity sulla democrazia, inclusa la democrazia interna agli Stati? L'emergere di una Global Polity rende il mondo più o meno democratico?

A questo interrogativo non può darsi probabilmente una risposta univoca, perché, come rileva anche Cassese, la globalizzazione è un fenomeno pieno di ambiguità. Un primo tipo di risposta è però contenuto nel secondo capitolo del volume (Global Standards for National Democracies?). In questo capitolo l'A. mostra come la Global Polity rappresenti un fattore di rafforzamento della democrazia interna degli Stati. E' una tesi che si accosta a quella esposta da R. O. Keohane, S. Macedo e A. Moravcsik [Democracy-Enhancing Multilateralism, in *International Organization*, 2009, n. 63, p. 1-31] e che l'A. sviluppa come sempre ricorrendo alla forza esemplificativa dei casi. In effetti, in un mondo interdipendente, vi è un interesse globale alla democrazia interna di ciascuno Stato. La forma di Stato e la forma di governo di ciascuna comunità nazionale divengono un fattore rilevante anche all'esterno di quella comunità. Di qui gli sforzi delle istituzioni della Global Polity di costruire e difendere le democrazie nazionali, indicando, perfino sotto questo profilo, standard globali uniformi.

Si tratta però solo di una prima risposta all'interrogativo di fondo enunciato prima. Essa lascia aperti altri problemi. Due in particolare. Il primo è quello della cd. external accountability delle autorità domestiche. Gli standard globali sulla democrazia nazionale rafforzano il legame fra autorità nazionali e rispettivi cittadini. Ma in un mondo interdipendente le decisioni delle autorità domestiche colpiscono anche i non cittadini, che non dispongono del diritto di voto. Il secondo problema è quello della legittimazione democratica delle stesse istituzioni globali. Gli standard globali sulla democrazia nazionale assicurano che le autorità nazionali siano legittimate. Ma se queste autorità perdono il potere di decidere, perché esse sostanzialmente si limitano a recepire standard decisi altrove, i diritti di partecipazione politica dei cittadini, pur quando pienamente garantiti e rafforzati dalle istituzioni globali, perdono tuttavia di significato.

Il terzo capitolo del libro, dedicato al Global Due Process of Law risponde in modo più compiuto anche a questi interrogativi. Apparentemente, mentre il secondo capitolo tratta soprattutto degli aspetti costituzionali della rappresentanza elettiva, il terzo e ultimo capitolo tratta degli aspetti amministrativi

della partecipazione procedimentale. In realtà, il saggio di Sabino Cassese dimostra che il principio amministrativistico di partecipazione, o due process, rappresenta la vera “costituzione materiale” della Global Polity. Esso ha, nell’ordine globale, un ambito di applicazione assai più esteso e una funzione assai più importante di quanto non abbia nel diritto domestico. Quanto all’ambito di applicazione, esso serve sia a far partecipare organismi globali, stati e privati alle decisioni di autorità globali; sia a far partecipare organismi globali, stati e privati alle decisioni di autorità domestiche. Quanto alla funzione, il principio di partecipazione costituisce un rimedio ai due problemi illustrati in precedenza: i cittadini non eleggono né i parlamenti e i governi di altri paesi, né i componenti degli organismi globali che adottano standards recepiti dal proprio governo o parlamento. In entrambi i casi, tuttavia, i cittadini, pur non esercitando il diritto di voto, hanno un diritto di partecipazione che è strutturalmente configurato secondo il modello della democrazia amministrativa: direttamente, o attraverso il proprio governo, essi possono intervenire nel processo decisionale con argomenti che l’autorità straniera o quella globale è tenuta a prendere in considerazione.

In altre parole, la Global Polity non funziona più secondo il paradigma internazionalistico dell’accordo fra Stati e non funziona ancora secondo il paradigma costituzionalistico della democrazia rappresentativa. Essa al momento funziona secondo il paradigma amministrativistico della partecipazione: tutte le componenti della Global Polity, a partire dagli stati, devono aprire i propri processi decisionali alla introduzione di interessi esterni.

E se il paradigma di riferimento è un istituto del diritto amministrativo, appare importante, nello studio della Global Polity, il contributo degli studiosi di diritto amministrativo, che, come Sabino Cassese, non dovrebbero sentirsi studiosi del diritto amministrativo italiano, francese o tedesco, ma dovrebbero divenire studiosi italiani, francesi o tedeschi del diritto amministrativo, quale che sia la dimensione in cui quest’ultimo si manifesti.