

Cassese Sabino

Chi governa il mondo?

Il Mulino – Bo – 2013 - €14

L'autore è nato nel 1935, si è laureato a Pisa ed è stato attivo come professore e ricercatore in università italiane e straniere. Esperto di diritto amministrativo, si è occupato anche di diritto pubblico dell'economia e di diritto comparato. È giudice della Corte Costituzionale dal 2005. Altre sue opere: *L'Italia, una società senza stato – il Mulino 2011 – Istituzioni di diritto amministrativo – a cura di IV ed. – Mi – 2012 – La nuova costituzione economica – a cura di IV ed. Roma – 2012.*

“Chi governa il mondo?: il titolo già di per sé riflette l'intendimento del testo (poco più di 130 pag.), la sua puntualizzazione sul governo planetario, sull'autorità, o meglio, sulla pluralità di autorità che si intrecciano, a volte con capacità di interazione, più spesso in conflitto fra loro. Fa il suo ingresso la “global polity” che richiede capacità di mediazione e riflessione sulla democrazia vista in un contesto globale. La riflessione si incentra sulle organizzazioni, grandi e piccole, che governano il mondo senza trascurare l'Unione Europea, senz'altro la più prestigiosa.

Il potere di governare i popoli ha come punto di riferimento gli Stati, che lo hanno sempre esercitato nei secoli. Occorre tenere presente alcune particolarità connesse agli Stati stessi: in primo piano esistono Stati più importanti e meno importanti “di conseguenza il potere non è ripartito equamente” (pag. 15). Fra gli Stati esistono rapporti giuridici “dando così vita al diritto internazionale” (pag. 5). Spingendoci ad un'analisi più profonda, possiamo notare che gli Stati subiscono cambiamenti nel tempo, allargandosi o rimpicciolendosi, con ristrutturazioni che possono aumentarne o diminuirne l'importanza, la fisionomia. “Gli Stati nel tempo hanno vissuto un complesso processo di aggregazione e disaggregazione” (pag. 15). Per di più nell'ultimo ventennio sono sorti molti organismi non statali che hanno assunto una loro importanza strategica, con capacità di intervento e di incidenza a livello globale. “Dalla metà del XX secolo in poi, inoltre, a fianco degli Stati sono apparsi, in numero via via crescente, altri soggetti, come le imprese multinazionali governative e non governative, che hanno progressivamente messo in discussione il predominio degli Stati” (pag. 16). Sono soggetti, per così dire, che hanno via via acquistato consistenza, visibilità, una struttura ben delineata, in definitiva potere di orientamento, di incidenza. Sono sorte anche le organizzazioni intergovernative “istituite di regola dai governi nazionali: gli Stati si integrano in organismi più grandi che così incorporano vari ordini giuridici locali” (pag. 17). Via via col tempo si sono strutturate organizzazioni non governative. Si tratta, per così dire, di nuovi regolatori globali che “operano in così tanti ambiti che oggi può affermarsi che pressoché ogni attività dell'uomo è sottoposta a una qualche forma di disciplina ultrastatale “ (pag. 19): si producono norme e direttive operative in più campi dando luogo ad una nuova forma di politica. La global polity, appunto, sistema politico globale, con specifici caratteri: prendono consistenza molti regimi settoriali, manca spesso una chiara distinzione tra il piano globale e quello nazionale, si producono interconnessioni e collegamenti, creando “un enorme conglomerato di ordini giuridici interdipendenti“ (pag. 23), diventa labile la distinzione tra pubblico e privato, ed infine “i regimi regolatori impongono agli Stati il rispetto del diritto e di principi democratici” (pag 25). La global polity è priva di un'autorità suprema (pag. 30), ci si basa su accordi, su negoziati, su mediazioni, su una sorta di “cooperazione interistituzionale” (pag. 33). “La global polity si fonda poi sulla condivisione dei poteri” (pag. 34) Nell'ottica della global polity nasce e si sviluppa un sistema innovativo dal punto di vista della giustizia, si tratta appunto dello “sviluppo di

meccanismi per la risoluzione delle controversie” (pag. 46), come corti e tribunali internazionali, con funzioni di controllo. Si tratta di globalizzazione giudiziaria. “In conclusione la global polity è essenzialmente priva di una struttura unitaria, altamente imperfetta e ancora inefficiente, ma è anche in grado di autocorreggersi e di migliorare” (pag. 62).

Quale, a questo punto, “la gamma di diritti di partecipazione nella global polity?” (pag. 66 e seg), posto che “negli ordinamenti giuridici nazionali i diritti di partecipazione presentano una struttura semplice” ma “nella global polity la situazione è molto più complessa” (pag. 67). Si inizia con una partecipazione di soggetti privati in procedimenti nazionali (tutela dell’ambiente, la pesca, il commercio internazionale), si segue con la partecipazione dei governi nazionali nei confronti delle istituzioni globali (protezione dell’ambiente, sicurezza alimentare). Esiste anche “il diritto di partecipazione dei governi nazionali (e delle parti interessate) nei confronti di altri governi” (pag. 82) (ad es. in materia contabile), si segue con “il diritto di partecipazione delle istituzioni globali ad altre amministrazioni internazionali” (ad es. Programma della Nazioni unite) (pag. 85). Ad un’attenta considerazione si rivela la difficoltà del procedimento di partecipazione prendendo atto che “la global polity è un mosaico di ordinamenti giuridici, a più livelli (locale, nazionale, regionale, globale)” (pag. 107). Ci si muove su un terreno del tutto nuovo che origina difficoltà di percorso e di gestione del diritto, infatti “il contesto, l’assetto istituzionale e il tipo di relazioni organizzative della global polity sono quindi del tutto nuovi e ignoti sia ai giuristi sia agli scienziati politici” (pag. 107).

In questa visione di global polity, ormai pressante, è d’obbligo affrontare il problema inerente alla democrazia: Già “oltre vent’anni fa il diritto internazionale si stava muovendo verso un non ben definito diritto alla democrazia, con una governance nazionale rafforzata da standard internazionali e un controllo sistematico dell’ottemperanza” (pag. 109-110). Almeno tre elementi devono essere presi in considerazione, come l’autodeterminazione, la libertà d’espressione ed i diritti elettorali (pag. 110) come tutela dell’agire della persona umana; in definitiva, è in gioco “la questione della promozione della democrazia nel mondo” (pag. 111). Grande sponsor in questo senso è l’Unione Europea con le sue organizzazioni ed i suoi interventi: La democrazia viene vista non solo come un affare interno di uno Stato, ma con una valenza ultranazionale: “vi è un forte e diffuso interesse nella global polity a che la democrazia sia promossa e conservata nel mondo il più possibile” (pag. 130). Ma le difficoltà non mancano e riguardano “le diverse modalità di introduzione della democrazia” (pag.130), in un contesto globale, segno che il cammino è ancora lungo ed irto di complessità.

“Il quadro offerto da questo libro è dunque quello di un globo giuridico in cui oltre lo Stato migliaia di istituzioni e regimi agiscono in costante dialogo tra loro e con i governi e la società civile: producono regole, vi danno attuazione, risolvono controversie. Le norme globali importano ed esportano principi e istituti giuridici da un ordinamento all’altro, in orizzontale e in verticale, al pari dei containers e pipelines, simboli della globalizzazione” (dalla prefazione – pag. 11).