

NUOVA SERIE ONLINE

2019, N. 1

bl
di Quaderni di Biblioteca della libertà

A CURA DI BEATRICE MAGNI E FEDERICA LIVERIERO

**UN LIBERALISMO PER IL XXI SECOLO:
LE SFIDE DELLA CONTEMPORANEITÀ**



Nota critica
di Isabella Alberti

Chi governa il mondo?

di Sabino Cassese

Nel libro *Chi governa il mondo?* Sabino Cassese cerca di dare risposta a una delle domande più attuali di questo momento storico. Con una semplicità espositiva che appartiene a chi si interroga sul tema da anni, l'Autore offre una ricostruzione delle dinamiche politiche internazionali, tratteggiando i contorni degli attori internazionali e le modalità di relazione tra di essi e nei confronti della società civile, così dimostrando che la pluralità degli attori ha preso il posto dell'unitarietà tipica della concezione tradizionale dello stato nazionale. Ciò che emerge è un sistema disomogeneo, frammentato e settoriale, ma ciononostante coeso ed efficace che l'Autore definisce *global polity*.

L'Autore definisce questo sistema come composito di ordinamenti giuridici, multilivello (locale, nazionale, regionale, globale) che si caratterizza per una pluralità di regimi regolatori perlopiù organizzati in modo settoria-

le; in particolare la *global polity* comprende amministrazioni globali, reti e istituzioni intergovernative che, sorte per tutelare un interesse specifico (ambiente, commercio, eccetera), assumono decisioni i cui effetti si ripercuotono nei confronti degli stati e dei cittadini, pur in assenza di un esecutivo forte. La *global polity* non è un ordinamento costituzionale poiché mancano alcuni dei caratteri fondamentali per definirla tale. In particolare è del tutto assente un esecutivo forte che garantisca l'efficacia diretta delle decisioni assunte, tant'è che essa è rimandata alla volontà degli stati coinvolti; anche l'assemblea legislativa non è presente, nonostante la regolazione prodotta sia corposa: al fine di ovviare a questa atrofizzazione del corpo legislativo, esecutivo e giudiziario, esistono dei comitati transburocratici che riuniscono funzionari nazionali per l'individuazione delle linee di intervento, nonché Corti che garantiscono un dialogo costante e incisivo. Il grande assente

* *Chi governa il mondo?* di Sabino Cassese (Bologna, il Mulino, 2013) è recensito da Isabella Alberti (Dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni, Università degli Studi di Torino, membro CEST | Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari).

della *global polity* è un diritto unitario e uniforme; al contrario, infatti, vige la frammentazione e l'autonomia delle singole istituzioni che contribuiscono a rendere il sistema composito e disorganico, ma ciononostante equilibrato e resistente. Le singole istituzioni, infatti, utilizzano strumenti e meccanismi tali da controbilanciarsi vicendevolmente attraverso meccanismi non coercitivi, sì da evitare la concentrazione del potere in un'unica istituzione.

Individuate le caratteristiche della *global polity*, l'Autore si interroga sul grado di democraticità di questa sovrastruttura che, direttamente o indirettamente, incide sugli stati e sulla società civile. Data l'insita complessità del sistema, la democrazia di stampo tradizionale e nazionale risulta inappropriata: la democrazia cosmopolitica, infatti, presenta tratti disomogenei e peculiari, ove la rappresentatività cede necessariamente il posto alla democrazia dibattimentale. In questo complesso quadro politico-istituzionale, la partecipazione procedurale è innalzata a principio che garantisce la democraticità e la legittimazione del sistema: infatti, il coinvolgimento dei principali destinatari delle decisioni globali svolge la precipua funzione di anticipare la risoluzione delle controversie e di mantenere un equilibrio tra la multipolarità degli attori coinvolti. La legittimazione del sistema si regge sull'esercizio del diritto di partecipazione, sicché il suo grado di sviluppo è al centro dell'interesse dell'Autore:

la partecipazione assume connotazioni differenti a seconda del contesto istituzionale in cui trova e della declinazione che assume. Nonostante la frammentazione dell'istituto, almeno tre sono le funzioni principali individuate: la legittimazione del regolatore, il coinvolgimento degli stati nella *global governance* – così da assicurare l'applicazione delle decisioni e il dialogo orizzontale tra gli stessi –, nonché la garanzia del diritto di difesa, principio cardine della *rule of law*.

Il diritto di partecipazione rappresenta dunque la garanzia che la *global polity* incorpori principi e istituti democratici, così da raggiungere un buon grado di *accountability*, necessario per legittimare il sistema. L'Autore individua almeno cinque categorie di diritti partecipatori che i tre attori dell'arena globale (cittadini, stati nazionali e istituzioni globali) possono esercitare nel procedimento decisionale amministrativo. La prima categoria comprende il diritto di partecipazione esercitato dai privati (anche stranieri) nei confronti delle autorità nazionali (per esempio nel settore dell'ambiente o della pesca); la seconda, invece, conferisce alle amministrazioni nazionali la possibilità di partecipare ai processi regolatori delle istituzioni ultrastatali (come nel caso della sicurezza alimentare o l'antiriciclaggio); la terza riguarda la partecipazione di amministrazioni ai processi decisionali di altre amministrazioni a esse pariorinate (per esempio nel settore del

commercio internazionale); la quarta declinazione del diritto di partecipazione si riferisce alla partecipazione tra organizzazioni globali (come nel caso del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente) e infine la quinta forma del diritto è identificata nella partecipazione diretta dei privati alle istituzioni internazionali (come conseguenza della regolazione di materie che incidono sull'attività di soggetti privati attraverso l'imposizione di standard di carattere globale, per esempio la Internet Corporation for Assigned Names and Number – ICANN).

A conclusione del saggio l'Autore matura la convinzione che il grado di democraticità del sistema e il principio del giusto procedimento assumano caratteri sempre più precisi man mano che le istituzioni globali estendono il loro ruolo regolatore. Tuttavia, l'Autore rileva altresì che la democraticità del sistema è assicurata se al diritto di partecipazione si aggiungono la trasparenza dei processi decisionali, l'obbligo di motivazione e il controllo giurisdizionale. Ed è proprio l'assenza della presenza congiunta di queste tre caratteristiche che contraddistingue il proceduralismo globale da quello nazionale.

Il tono conclusivo dell'Autore è purtuttavia positivo sulla natura della *global polity*, perché se da un lato ne riconosce l'imperfezione e l'incompletezza, dall'altra apprezza che essa abbia creato dei propri meccanismi di *accountability*.

Nell'intero saggio si percepisce lo sforzo dell'Autore di evidenziare la tensione che esiste tra il sistema di *global polity* e i principi di democrazia rappresentativa ancora troppo ancorati a una dimensione nazionale, con ciò evidenziando – in modo molto acuto – come i tentativi di rendere i procedimenti decisionali più *accountable* e più partecipati siano correttivi necessari per arrestare un processo di allontanamento dalla democrazia liberale. La deriva tecnocratica è infatti il rischio maggiormente insito nella *global polity*, ragion per cui, riflettere – come fa l'Autore – sul centrale ruolo svolto dalla partecipazione ai processi decisionali, si dimostra essere la soluzione più consona per riavvicinare ai principi liberali le istituzioni coinvolte nella governance multilivello.

CITAZIONI SELEZIONATE

A. *Nella sfera ultrastatale, poiché non esistono elezioni e non vi è quindi spazio per la democrazia rappresentativa, sono la democrazia di tipo dibattimentale e l'accountability procedimentale a svolgere un ruolo chiave nel responsabilizzare le istituzioni globali nei confronti della società civile. Quanto al secondo aspetto, la globalizzazione può favorire la diffusione della democrazia agevolando il trapianto o il rafforzamento di istituti e principi democratici in paesi dove questi non sono sufficientemente sviluppati o mancano del tutto (56).*

b. *La partecipazione, allora, se a livello nazionale serve a favorire il rispetto delle norme ultrastatali da parte degli stati, nella global polity assume efficacia come meccanismo di legittimazione. Oltre lo stato, la necessità di controllare il rispetto delle norme è meno avvertita. I soggetti che creano le regole e quelli che le attuano non appartengono a ordinamenti giuridici distinti. Al contrario, vi è un forte bisogno di legittimazione e di accountability (104).*

c. *La global polity, come visto, è un mosaico di ordinamenti giuridici, a più livelli (locale, nazionale, regionale, globale) e si compone di una pluralità di regimi regolatori settoriali. Vi sono quindi concorrenza e sovrapposizioni, ma vi è anche un difetto di comunicazione e coordinamento. La global polity è ancora lontana dall'essere un sistema giuridico armonioso (107).*