

**Presentazione del volume di S. CASSESE, *Il diritto globale*, Einaudi, 2009<sup>1</sup>**

DI STEFANO BATTINI

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Ordine e disordine – 3. Politica e diritto – 4. Uniformità e difformità

*1. Premessa*

Vorrei tentare di sviluppare alcune osservazioni sul libro di Sabino Cassese, raggruppandole attorno a tre dicotomie, che mi pare attraversino continuamente le pagine di questo volume importante, la cui struttura, in certa misura, riflette i caratteri del proprio oggetto, cioè del diritto globale stesso. Come quest'ultimo si afferma in modo incrementale, interconnettendo progressivamente fra loro gli ordinamenti domestici, così il ragionamento di Cassese si sviluppa e si affina accumulando lungo la strada esempi, analisi di casi, di procedure, di decisioni giurisprudenziali. Il lettore è trasportato in un giro intorno al mondo (da Myanmar al Kazakistan; dalla Sierra Tarahumara in Messico, al Parco di Yellowstone negli Stati Uniti), che gli permette di verificare come un numero crescente di problemi, che un tempo avrebbero avuto rilievo esclusivamente all'interno dei confini dei rispettivi stati, assumano oggi rilevanza al di fuori di essi, ricevendo, pertanto, una disciplina che almeno in parte è dettata nel quadro di un ordine giuridico più vasto, che non è più esclusivamente nazionale, né puramente internazionale ma, appunto, globale.

*2. Ordine e disordine*

Si è detto ordine giuridico globale. Questo concetto ricorre spesso nel volume e costituisce anche il titolo di uno dei suoi capitoli. Ma per l'A., più che di una nozione acquisita, si tratta di un problema da risolvere. L'ordine globale è costantemente posto in relazione con il concetto opposto, cioè con il disordine, gli squilibri, le asimmetrie prodotte dalla globalizzazione. Ecco dunque la prima dicotomia, cui facevo riferimento: quella tra disordine e ordine. Il libro, per la verità, parte proprio dal disordine, dalle asimmetrie, dagli squilibri, dai labirinti che sono prodotti da una globalizzazione

---

<sup>1</sup>Intervento al convegno "Globalizzazione o illusione?" – Roma, Camera dei Deputati, 27 aprile 2011

economica e sociale cui non corrisponde una parallela globalizzazione politica. I problemi divengono globali, ma spesso le politiche restano nazionali. In un mondo globale, i regolatori domestici divengono impotenti. Essi non possono governare gli effetti che si producono sul proprio territorio a causa di eventi che si verificano in altri territori. Né essi sono in grado di calcolare gli effetti prodotti dalle loro stesse politiche nazionali in altri territori; effetti che sovente, come l'A. ci spiega, retroagiscono in modi imprevisi e imprevedibili.

Per rimediare a questi squilibri, i poteri pubblici si riorganizzano, trasferendo poteri al livello superiore, cioè ad organismi internazionali o sovranazionali, già esistenti o di nuova istituzione, le cui dimensioni corrispondono a quelle dei problemi da affrontare. Il modo in cui questo trasferimento avviene, tuttavia, è causa di un ulteriore squilibrio. Gli Stati nazionali infatti trasferiscono competenze ad un sistema istituzionale internazionale che è tradizionalmente caratterizzato da una estrema frammentazione: più di 2000 organizzazioni internazionali, ciascuna con la propria *membership* e la propria organizzazione; ciascuna competente in uno specifico settore; ciascuna chiamata ad amministrare un regime internazionale chiuso in sé stesso (“*self-contained*”), in mancanza di una autorità superiore che assicuri il coordinamento fra i diversi centri di riferimento di interessi della comunità internazionale o globale. Dunque, l'ordine globale si presenta disordinato al suo interno: gli Stati sono poteri pubblici a fini generali, ma a competenza territorialmente limitata; le organizzazioni internazionali sono poteri pubblici a vocazione territoriale universale, ma a competenza funzionalmente circoscritta. Non esiste un potere pubblico che possa dirsi globale sotto entrambi i profili: territoriale e funzionale.

Il tema della frammentazione dell'ordine globale è costantemente al centro delle riflessioni sviluppate dall'A. di questo volume, che tuttavia individua anche alcuni rimedi, cioè modi attraverso i quali l'ordinamento globale supera, o corregge, la propria frammentazione interna. Il primo di tali rimedi è rappresentato dai collegamenti, dai links, dalle interconnessioni. L'ordine globale si forma secondo il modello della rete anziché secondo quello della piramide. I regimi settoriali rinviano l'uno all'altro. Ad esempio, il WTO considera legittime misure sanitarie e fitosanitarie nazionali che rispondano agli *standards* della Commissione del *Codex Alimentarius*, che è una organizzazione costituita da FAO e OMS. In questo modo, i tre regimi internazionali e i

rispettivi interessi (liberalizzazione del commercio, sviluppo della produzione alimentare e tutela della salute dei consumatori) si intrecciano e rafforzano vicendevolmente.

### 3. *Politica e diritto*

Vi è poi un altro rimedio alla frammentazione, che conduce però alla seconda delle tre dicotomie che caratterizzano questo libro, cioè la contrapposizione fra politica e diritto. Nella costruzione di un ordine giuridico globale, la politica procede a rimorchio del diritto. In questo modo, in certa misura, viene ad invertirsi la prospettiva tradizionale, secondo cui la politica è fonte del diritto, fondamento dell'ordine giuridico che essa esprime. Ma la politica, come detto, resta ancorata alla dimensione nazionale e statale; quando è costretta a trasferire funzioni fuori di quella dimensione, teme di dar vita a poteri a fini generali e preferisce disperdere quelle funzioni fra un alto numero di organizzazioni di settore, meno minacciose per la sovranità degli Stati. La politica, in altre parole, è fonte di frammentazione al livello ultrastatale, mentre è il diritto – segnatamente di origine giurisprudenziale – che si incarica di costruire una trama comune, trasformando uno spazio giuridico globale – titolo di uno dei primi saggi dell'A. su questi temi – in un vero ordinamento giuridico globale. Questa trasformazione, secondo l'A., è infatti principalmente opera dei giudici globali, come Cassese del resto ha sostenuto anche in un altro libro recente: *I tribunali di Babele*. I giudici globali applicano trasversalmente principi giuridici che essi traggono non solo dalle norme della specifica organizzazione cui appartengono, ma anche dal diritto internazionale generale, dalla giurisprudenza di altri giudici, dalle tradizioni comuni degli Stati membri.

Tutto ciò naturalmente pone un ulteriore problema, che viene tanto spesso ripetuto da suonare ormai banale. Si tratta del problema della legittimazione dei poteri globali. Un ordinamento che si costruisce per via giurisprudenziale è un ordinamento che presenta un *deficit* democratico. Se resta ancorata alla dimensione nazionale la politica, con essa anche la democrazia non supera i confini dello Stato. Di qui le domande: in nome di chi agiscono i poteri globali, e soprattutto i giudici? Dove finiscono le garanzie di partecipazione democratica dei cittadini quando il processo decisionale si trasferisce oltre lo Stato?

A queste domande Cassese fornisce – mi pare – soprattutto due risposte.

La prima è che il diritto surroga la politica non solo come elemento ordinatore del sistema globale, ma anche come fattore di legittimazione di esso. I poteri globali compensano il *deficit* di legittimazione democratica con una legittimazione in base al diritto, che deriva cioè dal loro sottoporsi ai principi della *rule of law*, del *due process*, della trasparenza, dell'obbligo di motivazione delle decisioni, etc. La seconda risposta è più radicale.

L'A. osserva che, in fondo, i poteri globali hanno meno bisogno di una legittimazione democratica. La democrazia si afferma negli ordinamenti nazionali per limitare un forte potere esecutivo che minaccia la libertà dei cittadini. Ma questa condizione è assente nell'ordine globale, dove non esiste una autorità superiore o istituzioni che incidano sulla libertà dei singoli. Al contrario, i poteri pubblici ultrastatali limitano la sovranità degli Stati allo scopo di garantire i loro cittadini. Le istituzioni globali, sotto tale profilo, non pongono un problema per la democrazia; al contrario, esse rafforzano la democrazia dentro gli Stati. Si tratta, come hanno osservato alcuni studiosi americani in un recente saggio, di istituzioni "*democracy enhancing*".

#### 4. *Uniformità e difformità*

Questa conclusione, tuttavia, non può chiudere il discorso. E infatti essa non conclude il libro. Questo piuttosto si conclude con una serie di interrogativi che l'A. lascia aperti e che rimandano alla terza ed ultima dicotomia che percorre le pagine del saggio di Sabino Cassese. Si tratta della dialettica fra uniformità e difformità. Se è vero che i poteri globali limitano gli Stati e non i singoli, fino a che punto è però lecito che essi si spingano in tale direzione? Limitare il c.d. "right to regulate" degli Stati, per affermare principi universali, significa sottrarre alle comunità locali il loro diritto alla differenza, cioè il potere di darsi autonomi ordinamenti che corrispondano ai valori prevalenti in quelle specifiche comunità politiche e non siano imposti dall'esterno. Qual è dunque il giusto equilibrio fra uniformità e difformità? "la democrazia globale – si domanda l'A. proprio nelle ultime righe del saggio – sviluppa o sostituisce le democrazie nazionali? Visto che l'A. lascia aperta questa domanda, provo ad esercitarmi su di essa, proponendo una breve riflessione, con la quale concludo.

La globalizzazione giuridica può seguire – e di fatto segue contemporaneamente – due vie. La prima è quella di una integrazione sostanziale: gli Stati trasferiscono ad istituzioni ultrastatali il potere di definire le regole, spesso nella forma di *standards* o *soft law*, che armonizzano gli ordinamenti domestici. Ciò produce inevitabilmente un effetto di sostituzione dell'ordine globale rispetto a quelli domestici: più questa forma di globalizzazione giuridica avanza, più si riduce il diritto alla differenza delle comunità locali. Ma vi è anche una diversa forma di globalizzazione giuridica, che forse è meno visibile ma agisce più in profondità. Essa produce una integrazione di tipo procedurale. I poteri globali non impongono agli Stati il contenuto sostanziale delle regole o delle decisioni che essi devono adottare, ma solo le procedure con cui quelle regole devono essere definite e quelle decisioni devono essere assunte. Si tratta di procedure che consentono a istituzioni globali o a rappresentanti di altre comunità di introdurre i rispettivi interessi nell'ambito dei processi decisionali statali o locali. Si prenda uno degli esempi esaminati da Cassese nel libro, cioè quello della costruzione di un impianto minerario nei pressi del Parco di Yellowstone, che si trova in territorio statunitense ma è protetto dall'UNESCO in quanto patrimonio dell'umanità. Chi deve decidere se l'impianto può essere realizzato? Nella logica della integrazione sostanziale vi sono due soluzioni: il potere di decidere resta attribuito al governo statunitense, oppure viene trasferito all'UNESCO. Il regime internazionale creato in ambito UNESCO funziona tuttavia diversamente. In base ad esso, la decisione spetta al governo statunitense, ma una commissione internazionale (World Heritage Committee) influisce sul processo decisionale, introducendo in esso l'interesse alla conservazione di un bene che appartiene ad una comunità più ampia di quella nazionale. Ebbene, questa forma di globalizzazione procedurale forse realizza meglio l'equilibrio fra uniformità e difformità: si riconosce a ciascuna comunità nazionale il diritto alla differenza, attribuendo ad essa il potere sostanziale di decidere; ma al contempo si impone a ciascuna comunità nazionale di prendere in considerazione gli interessi delle altre e, più in generale, gli interessi globali che sono coinvolti dalle decisioni assunte. In questo modo, l'ordine globale si costruisce cucendo insieme gli ordinamenti domestici e, tornando alle parole di Cassese, le istituzioni globali sviluppano le democrazie nazionali senza sostituirle.

