

Troppe regole per vivere Chiamiamola ad-hoc-crazia

di MICHELE AINIS

Il diritto amministrativo ci amministra, anche se per lo più non ci facciamo caso. E la globalizzazione ci governa, sia pure in forme che ancora una volta sfuggono alla nostra percezione. Come si è trasformato il primo sotto l'impero della seconda? E come incidono le nuove regole globali sulla salute dei diritti, sull'economia, sull'assetto dei poteri pubblici e privati? Un ampio volume in lingua inglese, edito per i tipi della Edward Elgar Publishing, prova a dettare una risposta. S'intitola *Research Handbook on Global Administrative Law*, reca in copertina la firma di Sabino Cassese (che ne è il curatore) e raccoglie 26 contributi di giuristi italiani e stranieri, per un totale di circa 600 pagine.

Tali contributi si dispongono attorno a sette sezioni, che viaggiano dai problemi della regolazione a quelli della cooperazione internazionale, della dispersione del potere giudiziario, del controllo democratico sui processi di decisione globale, della sovranità residua degli Stati. Cassese stesso ne ha scritto l'Introduzione (insieme a Elisa D'Alterio), oltre a un saggio di portata generale (*Governing the World*).

Ecco, cominciamo dalle pagine introduttive. Che a loro volta cominciano con un'autocitazione, giustificata dalle numerose ricerche che il curatore ha dedicato al ruolo del diritto in questo spazio senza più confini, a partire dalla trilogia pubblicata da Laterza fra il 2002 e il 2006. In sintesi: nel diritto amministrativo globale s'incontrano 2 mila regimi giuridici diversificati e potenzialmente conflittuali, dal mare agli alimenti, dal lavoro all'agricoltura, dal commercio al-

la tutela dei beni culturali. E in quella selva agiscono 60 mila organizzazioni non governative, più di 100 corti internazionali, altrettanti organi di stampo giurisdizionale. Nell'altra metà del cielo, viceversa, restano in piedi «soltanto» 193 Stati, ma ormai circondati e in parte sopraffatti dagli eserciti nemici. Da qui una rassegna di questioni. Una su tutte: com'è ordinato l'ordine giuridico globale?

A prima vista, attraverso la regola del caos. Difatti quest'ultimo non si sovrappone, come la scorza di un'arancia, alla regola statale; prevale piuttosto la frammentazione, la contaminazione fra i diversi livelli di governo. Anzi: ogni settore ha le sue regole, sicché muovendosi — per esempio — dall'ambiente agli scambi commerciali cambiano di volta in volta le funzioni, l'organizzazione, l'equilibrio interno dei poteri. Ecco perché si parla di *ad-hoc-crazia*. Ma questa nuova creatura ha qualche parentela con la democrazia? In altre parole, c'è un grado sufficiente di legittimazione, di responsabilità, di controllo giurisdizionale e popolare rispetto ai signori della globalizzazione? Nel saggio introduttivo la risposta è per lo più rassicurante. Le amministrazioni globali soggiacciono alla *rule of law*, ne mutuano i principi: trasparenza, obbligo di motivazione, diritto d'accesso, garanzie di partecipazione, nonché tutte le altre garanzie riconosciute dal vecchio Stato di diritto.

I problemi casomai s'annidano nella fase d'attuazione, quando le regole globali devono venire applicate dalle amministrazioni nazionali. L'ultima parola, insomma, spetta pur sempre agli Stati. Ed è spesso una parola difforme, dissonante, ciascuno Stato secondo i propri specifici interessi.

Ciò nonostante, la globalizzazione del diritto è ormai un dato di fatto. Per paradosso, anche i suoi critici sono diventati globali, osserva Robert Howse (*The Globalization Debate*). Difatti la loro protesta non va in soccorso dello Stato, bensì di un insieme di valori che trascendono i confini statali, e che reclamano anch'essi un'azione globale. Nel frattempo quest'ultima — aggiunge Cassese — si è stabilizzata, avviando perfino un processo di costituzionalizzazione. Dove si distingue innanzitutto un potere normativo, cresciuto dal tronco del diritto internazionale, ma ormai ramificato in norme che non derivano da accordi fra gli Stati, bensì dalla volontà d'organismi autonomi, distinti dagli Stati.

C'è poi un potere esecutivo, sia pure senza un governo centrale e con innumerevoli governi settoriali (ma non succedeva già nel Medio Evo?). E c'è un potere giudiziario sempre più incisivo, sul quale si diffonde l'analisi di Mikael Rask Madsen (*Judicial Globalization*). Emblematico il caso della Corte europea dei diritti dell'uomo, divenuta progressivamente leader mondiale dei diritti.

Però non tutte le voci raccolte da Cassese sono altrettanto fiduciose sulle «magnifiche sorti e progressive» della globalizzazione. Christoph Möllers punta l'indice sul deficit di trasparenza nelle decisioni. Barbara Marchetti osserva che il sistema giudiziario globale versa ancora in uno stadio rudimentale. René Fernando Uruña Hernández segnala i rischi della nuova governance per le popolazioni che vivono nel Sud del mondo. Ma dopotutto questo contrasto d'opinioni è una consolazione. Significa che anche il diritto globale resta opinabile, come il diritto nazionale.

michele.ainis@uniroma3.it

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Goshka Macuga (Varsavia, 1967), *The nature of the beast* (2009): il progetto dell'artista polacca è incentrato su una replica ad arazzo di *Guernica* di Picasso, esposta per un anno alla Whitechapel Gallery di Londra

Una raccolta di studi in inglese curata da Sabino Cassese indaga la relazione spesso pericolosa tra l'amministrazione degli esseri umani e la globalizzazione. L'ordine giuridico complessivo sembra oggi governato dalla legge del caos. Ma ci sono motivi per essere ottimisti

i



SABINO CASSESE
(a cura di)
**Research Handbook on
Global Administrative Law**
EDWARD ELGAR
Pagine 608, £ 195

