

LE QUATTRO RAGIONI DI UN PARADOSSO: L'EMPASSE DELLA SOCIETÀ CIVILE NELL'ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE DELLA DEMOCRAZIA.

L'epoca della globalizzazione si è aperta con i migliori auspici per l'interazione fruttuosa tra poteri pubblici e società civile. La definizione di nuovi canali di dialogo tra le istituzioni internazionali e i cittadini, il minor peso delle architetture amministrative nazionali – i labirinti della burocrazia, per dirla alla Belyj¹ – congiuntamente alla necessità per le istituzioni sopranazionali di affermare la propria posizione sullo scacchiere internazionale, sembravano promettere sistemi di *governance* a duplice legittimazione democratica. Sistemi cioè legittimati sia nella formazione delle decisioni pubbliche (frutto di un dibattito serrato, ma costruttivo, tra i

Il fenomeno globalizzazione, tradizionalmente associato all'economia e alle comunicazioni di massa, negli ultimi anni ha esteso il valore semantico originario abbracciando settori nuovi e diversi. Tra questi, il diritto e la politica. Si usa oggi la definizione di "regimi globali" per definire i sistemi articolati di *governance* amministrativa che nascono e si sviluppano al di fuori dei regimi giuridici nazionali. Alcuni parlano già di regimi globali democratici. Ma quello delle democrazie globali è fenomeno ancora tutto da dimostrare. La circolazione di regole e principi di democrazia partecipativa nell'arena globale, infatti, non è supportata, se non marginalmente, da un dialogo costruttivo con le componenti attive della società civile. Di qui il paradosso della democrazia globale e le due lezioni contrastanti che se ne ricavano: la prima, che una democrazia oltre lo Stato non è possibile; la seconda, invece, che sia necessario un ripensamento di alcune categorie concettuali tradizionali affinché i nuovi sistemi globali di *governance* possano trovare collocazione entro il paradigma della democrazia.

detentori del potere pubblico e i cittadini) sia nell'esistenza delle istituzioni sopranazionali di regolazione (espressione non di una delega degli elettori, ma composte esse stesse dai cittadini dei cui interessi si sarebbero dovute far carico). Questa duplice legittimazione democratica – delle procedure e delle istituzioni, appunto – nell'opinione di politologi e giuristi avrebbe alimentato un circuito virtuoso tale da introdurre, prima, e sviluppare sino a rendere maturi, dopo, sistemi globali di *governance* amministrativa modellati sui valori della democrazia partecipativa.

La chiave dell'intero sistema, argomentavano gli analisti, doveva essere la società civile: la pletera di lobbisti, organizzazioni e gruppi di interesse che già popolano i sistemi di governo nazionali. Partiti politici, sindacati, associazioni religiose, gruppi di consumatori, organizzazioni non governative, ma anche singoli individui. L'elenco è lungo. In concreto, comunque, l'apporto della società civile alla formazione delle politiche pubbliche nate oltre lo Stato – all'interno di un sistema di regole da alcuni descritto come globale o transnazionale² – avrebbe dovuto costituire il propellente dei regimi sopranazionali a trazione democratica. Per un verso, infatti, le pressioni esercitate dalla società civile sulle istituzioni internazionali avrebbero garantito la democraticità

¹ Andrej Belyj nel romanzo "Pietroburgo" del 1913 narra dell'alto funzionario statale Apollon Apollonovic, capace di esercitare il controllo di una città-labirinto attraverso una burocrazia implacabile e un reticolato di leggi oppressive.

² Cfr. N. KRISCH, B. KINGSBURY, *Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order*, 17 *European Journal of International Law*, 13 (2006). Stewart and Krisch usano la definizione di "*global administrative space*" per descrivere lo spazio entro il quale sono esercitate le funzioni amministrative da parte di pubblici funzionari e istituzioni operanti su livelli giuridici diversi. Sul diritto amministrativo globale si vedano anche S. CASSESE, *Il diritto globale*, Torino 2009; A.C. AMAN, *Administrative Law in a Global Era*, 54 *Administrative Law Review*, 409 (2002); J. CHARNEY, *Universal International Law*, 87 *American Journal of International Law*, 529 (1993).

delle decisioni assunte. Di riflesso, le politiche pubbliche avrebbero incoraggiato l'inclusione di un numero crescente di individui e dei relativi interessi.

Queste le suggestioni dei teorici della globalizzazione. Gli scenari correnti rivelano però una situazione profondamente diversa, e contraddittoria. È vero: l'arena globale oggi è popolata da attori pubblici e privati che cooperano alla ideazione e alla attuazione delle politiche pubbliche. Le forme e i tempi di questa cooperazione possono variare, anche sensibilmente, di caso in caso. Ciò non toglie – ma, semmai, conferma – la presenza di un tessuto di interazioni pubblico-privato estremamente ricco, tanto per qualità che per quantità. Altrettanto vivace appare la morfologia delle strutture amministrative. Sono molte e variamente composte le sedi burocratiche presso le quali i cittadini e le organizzazioni non governative si confrontano con i funzionari delle istituzioni globali. E, tuttavia, di qui a sostenere che si tratti di sistemi partecipati di governo il passo è lungo. A me pare che lo sviluppo di politiche pubbliche fuori i confini nazionali proceda lungo percorsi di democrazia partecipativa che preservano una connotazione sperimentale, a tratti addirittura embrionale. Altrove, per offrire collocazione terminologica a queste forme acerbe di democrazia ho usato la definizione di *esperimenti di democrazia globale*³. Si tratta di ipotesi piuttosto che di realtà politico-giuridiche composite e mature. Prodotti sperimentali mirati alla ricerca di equilibri robusti tra interessi instabili, pubblici e privati.

Di qui anche il paradosso della globalizzazione della democrazia. Da una parte, siamo in presenza di istituzioni sopranazionali che scelgono di ispirarsi al modello della democrazia partecipativa. È però una scelta fittizia e, in realtà, un'ipotesi di lavoro obbligata. Diversamente, ne andrebbe della tenuta dei sistemi di regole cui presiedono quelle istituzioni e, di riflesso, dell'esistenza delle istituzioni stesse (che quelle regole creano e applicano). Sono dunque sistemi giuridici incompiuti – sperimentali appunto – dove la causa principale dell'incompiutezza – e, al tempo stesso, del paradosso che li caratterizza – è la mancanza di un apporto qualitativamente consistente da parte della società civile alle procedure decisionali. Venendo meno, infatti, la presenza di componenti attive della società civile capaci di plasmare il contenuto delle politiche pubbliche conformemente alle proprie esigenze (presupposto essenziale di qualsiasi regime democratico) viene meno anche la garanzia di buon funzionamento di questi regimi.

Quattro cause aiutano a spiegare questo paradosso. La prima è di natura strutturale e fa capo alla conformazione dei processi decisionali di pertinenza delle istituzioni globali di regolazione. La seconda e la terza causa sono legate alle potenzialità inesprese della società civile cosmopolita. Si tratta, anzitutto, del disequilibrio tra i soggetti e gli interessi che hanno titolo, anche solo potenzialmente, ad essere rappresentati presso le istituzioni globali. Un fenomeno che, a sua volta, dà origine alla competizione tra alcune componenti

della società civile, a discapito del circuito democratico. È, inoltre, il caso della scarsa legittimazione dei gruppi organizzati della società civile, le organizzazioni non governative per prime, che finisce per delegittimare (o quantomeno ridurre sensibilmente) la capacità di apportare miglioramenti qualitativamente significativi alle procedure per l'assunzione delle decisioni pubbliche. La quarta e ultima ragione del paradosso è riconducibile alla natura dei regimi democratici ultra-statali. Si impone qui l'elaborazione di nuove categorie concettuali utili a collocare i nuovi sistemi di *governance* globale entro il paradigma della democrazia.

1. La diluizione delle garanzie partecipative nei processi decisionali multi-livello

La prima e, forse, anche la più intuitiva tra le ragioni che spiegano il paradosso delle democrazie globali è legata alle procedure decisionali delle istituzioni globali. Comincio facendo due constatazioni elementari. Anzitutto, i regimi giuridici globali sono regimi relativamente giovani se posti a confronto con quelli nazionali. Sono, inoltre, regimi creati e costruiti sottraendo ai governi nazionali porzioni di sovranità. Osservando la regolazione internazionale del commercio, ad esempio, ci si rende conto immediatamente di come il percorso che ha portato alla conclusione

³ Vedi G. SGUEO, *Esperimenti di democrazia globale*, Rubbettino, 2011.

dell'accordo GATT e, dopo, alla creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio è stato segnato, nei suoi passaggi fondamentali, dalla volontà dei governi nazionali di spostare il baricentro decisionale dalle sedi nazionali a quella sopranazionale. Invece, le battute di arresto del processo di internazionalizzazione delle politiche decisionali sul commercio si sono verificate in tutte le occasioni in cui, come per la disputa tra Stati Uniti e Unione europea sulla commercializzazione dei prodotti geneticamente modificati, i governi e gli elettorati nazionali si sono rifiutati di aderire a principi e valori ritenuti in contrasto con quelli nazionali.

Il punto è che all'aumento dei casi in cui i governi nazionali hanno devoluto porzioni di sovranità a favore di istituzioni pubbliche operanti al di fuori dei confini statali non è seguito uno sviluppo altrettanto rapido di procedure decisionali "indipendenti", destinate cioè a seguire l'assunzione di una decisione pubblica dall'inizio (il momento in cui si decide di introdurre nuove regole per uno specifico settore) alla fine (il momento in cui è necessario dare attuazione alle regole). Questo per via di due ragioni. La prima è di natura politica. Anche quando si sono dimostrati propensi a riconoscere maggiori poteri in capo alle istituzioni globali di regolazione, i governi nazionali hanno cercato sempre di conservare un controllo, seppure parziale, dei flussi decisionali. Per farlo hanno garantito la presenza di proprie delegazioni all'interno degli organi decisionali delle istituzioni globali, generalmente le Assemblee generali e i Diretorati Generali; oppure – ed è questo l'aspetto più interessante – conservando la gestione di "porzioni" dei processi decisionali. Accade così di frequente che il contenuto delle decisioni pubbliche venga elaborato dalle istituzioni globali ma poi, nella fase dell'implementazione, faccia affidamento alle amministrazioni nazionali. La seconda è una motivazione di carattere pratico. Non sempre le istituzioni globali possono contare su di un apparato burocratico sufficientemente sviluppato, in grado di tenere le fila dell'intero processo decisionale. Se a ciò aggiungiamo il fatto che (come più volte ribadito dagli studiosi e dai tecnici del diritto pubblico) lo sviluppo delle decisioni pubbliche deve svolgersi il più vicino possibile alle collettività presso le quali quelle decisioni produrranno i propri effetti, otteniamo una conferma ulteriore a favore del coinvolgimento delle amministrazioni nazionali, perlomeno nella fase di attuazione delle decisioni.

A mio modo di vedere la natura multi-livello dei flussi decisionali ha contribuito a diluire le garanzie democratiche della società civile lungo l'intero percorso che conduce all'assunzione di una decisione pubblica, anziché concentrarle presso la sfera globale. Una conseguenza inevitabile che però finisce per ostacolare la maturazione dei sistemi globali di *governance* democratica. Nella *governance* multi-livello i canali di dialogo domestici tra società civile e poteri pubblici restano gli stessi; quelli istituiti a livello sopranazionale, invece, dovendo fare affidamento sui primi (che li completano), rimangono incompiuti.

2. La società civile cosmopolita: bella e incompiuta

Nonostante la diluizione delle garanzie democratiche lungo i percorsi decisionali multi-livello, la società civile si è presto adeguata alla dimensione sopranazionale delle politiche pubbliche. Come ho spiegato in precedenza, sono tanti e diversi gli attori che popolano la sfera giuridica globale. Le categorie principali sono due. La prima comprende i singoli cittadini, titolari di interessi individuali o collettivi, che però non aderiscono ad alcun gruppo organizzato. La seconda categoria comprende invece i gruppi organizzati e, in particolare, le organizzazioni non governative che rappresentano interessi collettivi quali, ad esempio, l'ambiente, la lotta contro le discriminazioni, la pace⁴.

⁴ Cfr. L. SALAMON, H. ANHEIER, *The Emerging Non-Profit Sector*, Manchester 1996; M.E. KECK, K. SIKKINK, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, New York 1998; M. SHAW, *Global Society and International Relations*, Cambridge 1995; S. CHARNOVITZ, *Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance*, 18 Michigan Journal of International Law, 183 (1996-1997); S.E. EIZENSTAT, *Non-governmental Organizations as the Fifth Estate*, 5 Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations, 15 (2004).

Se, da un punto di vista generale, l'eterogeneità della società civile cosmopolita beneficia lo sviluppo di sistemi di *governance* inclusivi, e dunque democraticamente legittimati (maggiore è il numero di interessi che potenzialmente accedono alle procedure decisionali, maggiore sarà il "tasso di democraticità" di queste ultime) nel concreto ci sono due rilievi critici da fare, cui corrispondono altrettante cause del paradosso delle democrazie globali. Anzitutto, la distinzione tra singoli cittadini e gruppi organizzati, difficilmente quantificabile in termini numerici, da un punto di vista qualitativo registra uno squilibrio sensibile. In altre parole: la capacità d'incidenza sulle politiche pubbliche dei singoli cittadini rispetto ai gruppi organizzati è minima o addirittura trascurabile. Ciò accade perché i costi della partecipazione possono essere affrontati con più facilità da un'organizzazione che dispone di strutture e personale adeguati, piuttosto che da uno o più cittadini che agiscono senza coordinamento. Mi riferisco ai costi economici, naturalmente. Ma anche a quelli quantificabili in termini di tempo speso nel prendere parte ad assemblee o forum di dialogo creati appositamente dalle istituzioni globali quando devono consultare gli interessati. Per non parlare del fatto che, spesso, coloro i quali avrebbero un interesse concreto e attuale a partecipare all'assunzione delle decisioni da parte delle istituzioni pubbliche non sono in grado di farlo per mancanza di un grado di alfabetizzazione sufficiente, o semplicemente perché non adeguatamente informati.

Accade così che siano soprattutto le organizzazioni non governative a svolgere il ruolo di interlocutori delle istituzioni globali, con ricadute importanti. Certo, è innegabile che queste organizzazioni intendono, con la loro attività, favorire gli interessi dei singoli cittadini. Dal punto di vista del pluralismo democratico, tuttavia, l'assenza del contributo dei singoli cittadini non giova alla formazione di politiche pubbliche realmente democratiche e partecipate. Di qui il secondo problema: le organizzazioni non governative – o, più in generale, tutti i gruppi organizzati ascrivibili alla società civile – competono tra loro. La competizione è imposta dalla ricerca di donatori in grado di sostenere l'attività delle organizzazioni, ma anche dal tentativo di acquisire il ruolo di *main partners* presso le istituzioni globali di regolazione. La posizione di interlocutori privilegiati nelle procedure decisionali delle istituzioni globali consente, infatti, di accedere a nuove opportunità di finanziamento e di acquisire maggiore visibilità. Del resto, chiunque abbia avuto un'esperienza lavorativa presso una qualsiasi delle organizzazioni non governative più blasonate sa bene che il funzionamento di queste è in tutto e per tutto simile a quello delle aziende multinazionali, sia per quanto riguarda l'organizzazione, dislocata capillarmente sul territorio, sia per ciò che attiene la gestione del personale, delle *policies* interne e delle strategie.

Ma questa competizione, mi chiedo, giova realmente alla democratizzazione delle procedure decisionali globali? La risposta, seppure aperta a qualche incertezza, è tendenzialmente negativa. La competizione infatti non si misura, se non indirettamente, sul piano del raggiungimento degli obiettivi di ciascuna organizzazione. Sembrerebbe piuttosto essere alimentata dalla necessità di sopravvivenza delle organizzazioni stesse. Lo dimostra la nascita di veri e propri network ai quali prendono parte tutte le organizzazioni aventi obiettivi e competenze comuni, al fine di "fare cartello" e tutelare il proprio interesse alla sopravvivenza. Senza contare – ed è un problema ben noto agli studiosi, sul quale mi soffermo solo brevemente – che le stesse organizzazioni non governative spesso non sono in grado di certificare l'attendibilità propria e dei donatori da cui ricevono i finanziamenti, finendo così per prestare il fianco alle stesse critiche che muovono nei confronti delle istituzioni sopranazionali di regolazione.

Si crea così un circolo vizioso: le procedure decisionali delle istituzioni globali non sono sufficientemente legittimate democraticamente, a causa dell'assenza di singoli portatori di interesse e delle deficienze delle organizzazioni non governative. Questi ultimi sono però i soggetti che dovrebbero contribuire a rendere quelle procedure democraticamente legittimate.

3. Verso il ripensamento del concetto di democrazia partecipativa

La morfologia articolata dei processi decisionali, gli squilibri qualitativi e la competizione tra le componenti della società civile cosmopolita: queste le cause del paradosso delle democrazie globali analizzate finora. La quarta – e ultima – ragione riassume tutte le precedenti giustificando, al tempo, le differenze tra le democrazie globali e quelle nazionali. L'impressione che si ha osservando i regimi democratici sopranazionali è che il confronto con le democrazie nazionali sia possibile a patto di non equipararle concettualmente. Le dinamiche sono, invero, simili. Tanto i sistemi di *governance* democratica nazionali quanto quelli globali fanno affidamento sull'inclusione dei portatori di interesse all'interno delle procedure decisionali, sulla diffusione delle informazioni a loro favore, sulla possibilità per i destinatari delle decisioni di opporsi alle stesse, facendo affidamento ad organismi indipendenti rispetto alle parti coinvolte. Se però approfondiamo l'analisi ci rendiamo conto della presenza di alcune differenze importanti, almeno tre.

In primo luogo, la *raison d'être* dei sistemi democratici globali è diversa da quelli nazionali. Nel primo caso è prettamente utilitaristica: i sistemi globali di *governance* partecipata propendono esclusivamente (o quasi) a cercare legittimazione per le istituzioni globali di regolazione. Le democrazie partecipative nazionali, invece, si affidano alle pratiche democratiche soprattutto per facilitare l'attuazione delle decisioni pubbliche. Di conseguenza – ed è una seconda differenza – mancando (o quasi) un rapporto diretto tra amministratori e amministrati (nel senso spiegato in precedenza, per cui i processi decisionali sono articolati lungo più livelli) nei sistemi globali di *governance* gli strumenti di democrazia partecipativa sono impostati per acquisire l'opinione di un numero elevato di interessi, ma raramente vincolano gli organi decisionali. Per esempio, sono molto diffuse le consultazioni telematiche, utili alle istituzioni globali per testare il polso della società civile su temi delicati. Nei sistemi amministrativi nazionali la partecipazione è, piuttosto, lo strumento concesso ai cittadini per costringere il potere pubblico a non ignorare la loro opinione su determinati temi. Per questo le opinioni espresse vincolano sempre le amministrazioni, che sono tenute a motivare le ragioni per cui la decisione finale si discosta, anche solo parzialmente, dalle opinioni espresse dai cittadini in sede di consultazione. Terzo: è diverso il bilanciamento tra le componenti tradizionali della democrazia partecipativa (trasparenza, partecipazione, *judicial review*). Nell'arena globale la partecipazione è garantita primariamente attraverso l'informazione, poi tramite la consultazione e solo in misura minoritaria attraverso le garanzie giurisdizionali. Nei sistemi domestici gli obblighi comunicativi delle amministrazioni sono certamente importanti. Ma di gran lunga più importanti sono le garanzie di partecipazione e quelle di revisione giudiziale delle decisioni prese dalle amministrazioni.

Siamo in presenza di due forme diverse, seppure simili, di governo? O, invece, le democrazie partecipative globali richiamano quelle nazionali? La risposta, che qui limito ad abbozzare, in attesa degli esiti di un dibattito ancora aperto, a me pare positiva nella misura in cui si accolga un'estensione concettuale del concetto tradizionale di partecipazione democratica. Con ciò si darebbe anche una spiegazione al paradosso delle democrazie globali. L'esigenza di garantire alla società civile uno spazio all'interno delle procedure per la formazione delle decisioni pubbliche non può essere trascurata, né dalle amministrazioni nazionali, né a maggior ragione da quelle sopranazionali. I sistemi di regole cui presiedono queste ultime sono però sistemi acerbi. Manca una distinzione netta tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario; è assente un'articolazione burocratico-istituzionale completa; non c'è neppure un vero e proprio ordine di regole ma, piuttosto, principi e prassi che contribuiscono a comporre sistemi di regolazione. Eppure, prevale la scelta di offrire ai destinatari delle decisioni la possibilità di contribuire alla formazione del contenuto di quelle. È una forma di democrazia partecipativa, seppure sperimentale. Ben venga allora l'inserimento della stessa all'interno della categoria concettuale della democrazia. Si tratterà di vedere se, e con quali risultati, la *governance* sopranazionale muterà entro sistemi di regole maturi, e democraticamente legittimati, oppure seguirà percorsi diversi, dando vita a sistemi di regole di cui oggi non esiste ancora una definizione.