



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

LUCIO LEVI

**GOVERNARE LA GLOBALIZZAZIONE :
IL RUOLO DELLA WORLD TRADE ORGANIZATION**

Febbraio 2017

ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871690

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2017

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

Il processo di globalizzazione ha eroso la sovranità degli Stati, producendo una contraddizione tra le dinamiche del mercato e della società civile (che tendono a diventare globali) e la resistenza opposta dagli Stati (che rimangono nazionali). In altre parole, i mercati hanno preso il sopravvento sulla politica. Di fronte alla sfida del governo della globalizzazione, si confrontano due progetti alternativi: quello federalista, che propone di globalizzare il potere politico e la democrazia, e quello nazionalista, che persegue il ritorno agli Stati nazionali.

La World Trade Organization (WTO), creata nel 1995 per liberalizzare il commercio mondiale, dovrebbe essere resa compatibile e coerente con i principi di uno sviluppo equo e sostenibile e affrontare problemi come la protezione dei diritti dei lavoratori, dei consumatori, della salute e dell'ambiente, l'evasione e l'elusione fiscale. Con la costituzionalizzazione e la democratizzazione delle sue istituzioni, la WTO potrà diventare il pilastro di una nuova architettura globale. L'organo giudiziario, istituito per risolvere le controversie commerciali, rappresenta il primo passo di un processo che si dovrà sviluppare con l'introduzione di tasse globali per finanziare beni pubblici globali e con l'istituzione di un Consiglio di sicurezza economica e di un'Assemblea parlamentare. L'UE è una istituzione che governa un'economia internazionale e come tale può svolgere il ruolo di modello e di motore della riforma della WTO nella direzione della costituzionalizzazione delle relazioni internazionali e della democrazia internazionale.

Keywords: Globalizzazione, World Trade Organization, Global Governance, UE, Assemblea parlamentare

Lucio Levi è stato Professore di Scienza Politica e Politica Comparata all'Università di Torino e Presidente del Movimento Federalista Europeo (dall'aprile 2009 al marzo 2015).

E-mail: lucio.levi@unito.it

INDICE

1. **La contraddizione tra mercato globale e Stati nazionali**
 - 1.1. *Nascita di un neologismo*
 - 1.2. *Come afferrare il senso della globalizzazione*
 - 1.3. *Gli stadi di sviluppo del modo di produzione e l'allargamento delle comunità politiche*
 - 1.4. *L'allargamento delle dimensioni dello Stato e il processo di pace*
 - 1.5. *Il neoliberismo, l'erosione della sovranità dello Stato e il mito dei mercati auto-regolati*
 - 1.6. *La ricerca di un nuovo ordine mondiale e lo scontro tra nazionalismo e federalismo*
 - 1.7. *Dalla governance globale al governo globale*
 - 1.8. *I limiti del paradigma intergovernativo*
 - 1.9. *Glocalizzazione, nuovo medievalismo e governance multi-livello*
 - 1.10. *La WTO, elemento costitutivo di una nuova architettura globale*

2. **Costituzionalizzare e democratizzare la WTO per governare la globalizzazione**
 - 2.1. *L'istituzione di un organo giudiziario, un passo verso la costituzionalizzazione delle relazioni internazionali*
 - 2.2. *Integrazione negativa e positiva*
 - 2.3. *La riforma del sistema monetario internazionale*
 - 2.4. *L'introduzione di tasse globali per finanziare i beni pubblici globali*
 - 2.5. *Un Consiglio di sicurezza economica*
 - 2.6. *Un'assemblea parlamentare della WTO*

3. **L'UE come forza trainante della riforma della WTO**
 - 3.1. *L'UE come forma incompiuta di statualità a livello internazionale*
 - 3.2. *Un'iniziativa dell'UE*

1. La contraddizione tra mercato globale e Stati nazionali

1.1. Nascita di un neologismo

Il termine “globalizzazione” è segnalato per la prima volta nell'edizione del 1961 del *Webster International Dictionary*¹. Nel 1960, Marshall McLuhan² aveva coniato la famosa espressione “villaggio globale” che da allora è stata largamente utilizzata, entrando a far parte del linguaggio comune. Da allora in poi, la parola “globalizzazione” ha goduto di una popolarità crescente.

Le scienze sociali hanno preso in considerazione e analizzato questo fenomeno solo in un secondo momento. Un capitolo del volume di George Modelski, *Principles of World Politics*³, del 1972, è intitolato “*Globalisation*”, concetto che viene utilizzato come chiave per spiegare la politica mondiale. L'utilizzo di questo termine in ambito economico viene segnalato per la prima volta nel 1983, in un articolo di Theodore Levitt – il direttore della *Harvard Business Review* – dal titolo “*The Globalization of Markets*”.

Il fatto che il dibattito scientifico sul processo di globalizzazione sia cominciato nel contesto delle scienze politiche prima che in quello delle scienze economiche consente di mettere in discussione l'opinione generale secondo cui la globalizzazione sarebbe anzitutto un fenomeno di natura economica. L'adozione dell'approccio politico sembra essere indispensabile non solo per comprendere appieno il fenomeno ma anche per governarlo.

L'analisi di Modelski evidenzia un aspetto elementare ma spesso trascurato: la globalizzazione è un processo di integrazione tra società nazionali che determina la formazione di una società civile globale e di un mercato globale. Di conseguenza, si è affermata la tendenza della politica a globalizzarsi e ha preso forma un sistema mondiale di Stati per rispondere al problema dell'ordine mondiale. La risposta al problema del governo della globalizzazione non può venire né dall'approccio economico, né da quello sociologico. Se, infatti, la globalizzazione è un processo storico che porta alla formazione di un mercato e di una società civile globali, solo la politica, insieme al diritto, può creare le condizioni istituzionali che assicurino il potere e le regole per governarla.

1.2. Come afferrare il senso della globalizzazione

In uno dei più noti trattati di storia contemporanea, Eric Hobsbawm afferma che la globalizzazione rappresenta la “trasformazione più significativa” del secolo scorso. “Tra il 1914 e i primi anni '90 il mondo è diventato un campo operativo unitario assai più di quanto non lo fosse (né potesse esserlo) nel 1914. [...] In particolare, in ambito economico, il mondo è ormai l'unità operativa primaria e le unità più vecchie, come le ‘economie nazionali’, definite dalla politica degli Stati territoriali, si sono ridotte a complicazioni delle attività transnazionali.” Eppure, nonostante il prestigio di cui gode il lavoro di Hobsbawm, il senso del processo di globalizzazione rimane indecifrabile agli occhi dell'autore. La conclusione a cui egli giunge al termine del suo libro è insoddisfacente. “Il secolo breve è terminato lasciando aperti problemi per i quali nessuno ha o

¹ New York, Simon & Schuster, 1961.

² M. McLuhan, E. D. Carpenter, *Exploration in Communication*, Boston, Beacon Press, 1960, p. XI.

³ G. Modelski, *Principles of World Politics*, New York, The Free Press, 1972, pp. 41-57.

neppure dice di avere soluzioni. Mentre i cittadini di questa fine di secolo cercano nella nebbia globale che li avvolge la strada per avanzare nel terzo millennio, tutto ciò che sanno con certezza è che un'epoca della storia è finita. La loro conoscenza non va oltre.”⁴ Questo passaggio costituisce la tacita ammissione di aver fallito nel raggiungimento del compito più alto della storiografia, ovvero mettere in evidenza la tendenza generale della storia contemporanea.

Poiché il futuro nasce dal passato, la storia del passato dovrebbe dare luogo a previsioni sul futuro. Vale la pena ricordare che un grande storico inglese, John Robert Seeley, sosteneva che “Noi studiamo la storia per essere saggi prima degli avvenimenti”. Di conseguenza, l’avvenimento “sarà il risultato del funzionamento di quelle leggi che è compito della scienza politica scoprire [...] Gli studiosi di scienza politica dovrebbero essere in grado di prevedere, almeno a grandi linee, gli avvenimenti mentre questi si situano ancora nel futuro.”⁵

L’esplosione della letteratura sulla globalizzazione rivela diversi tentativi di rinnovare la teoria politica al fine di adeguarla alla novità del fenomeno. Sarà compito di nuove generazioni di studiosi aiutarci a capire la natura della globalizzazione e rinnovare gli studi sulla politica mondiale. Il processo di globalizzazione è un cambiamento profondo che sconvolge la nostra vita ed ha un significato eccezionale per il nostro futuro. Tuttavia, non sappiamo se i concetti che utilizziamo per afferrarne la natura e le implicazioni siano sufficienti per dominare il fenomeno da un punto di vista intellettuale e politico.

La ricerca procede per distinzioni e classificazioni dei fenomeni. Un vecchio adagio recita: *Qui bene distinguit, bene docet* [chi distingue bene, insegna bene]. Pertanto, questa indagine prende avvio da quella che sembra essere la contraddizione fondamentale causata dalla globalizzazione, ovvero la contraddizione tra le dinamiche del mercato e della società civile (che sviluppano la tendenza a diventare globali) e la resistenza opposta dagli Stati (che rimangono nazionali). Di conseguenza, i temi importanti che derivano da questa ipotesi saranno trattati separatamente. Se il nostro impegno è quello di diradare la nebbia che circonda la globalizzazione, dovremmo individuare anzitutto i criteri per comprenderla e successivamente i mezzi per governarla.

1.3. Gli stadi di sviluppo del modo di produzione e l’allargamento delle comunità politiche

Prima di esaminare in dettaglio il tema del governo della globalizzazione, è opportuno dedicare una riflessione preliminare alla scelta della lente teorica che qui viene utilizzata nello studio della globalizzazione. Il concetto di “modo di produzione”, adottato dal materialismo storico come chiave di interpretazione della storia, ci consente di individuare la legge più generale del divenire delle società umane. Più precisamente, poiché il modo di produzione crea l’ambiente materiale e culturale in cui sono immersi gli Stati e le relazioni internazionali, esso ci permette di definire l’influenza delle strutture della produzione sulle strutture politiche. Nel corpo del pensiero marxista è possibile isolare il nucleo di una teoria scientifica – il materialismo storico – che consente di conoscere (più precisamente di descrivere, spiegare e prevedere) una parte importante della realtà storica e sociale. La spiegazione dei fatti storici e sociali presuppone una

⁴ E. Hobsbawm *Age of Extremes. The Short Twentieth Century. 1914-1991*, London, Abacus, 1995, pp. 558-559.

⁵ J. R. Seeley, *The Expansion of England*, London, MacMillan, 1909 [1883], pp. 196-197.

teoria, vale a dire un insieme di regolarità tipiche di comportamenti empiricamente osservabili. Queste regolarità sono costruite attraverso una procedura di astrazione che isola alcuni elementi dalla inesauribile molteplicità dei dati empirici, e li coordina in un quadro coerente. Il risultato di tale procedura di astrazione, che Max Weber ha chiamato ‘tipo ideale’, non coincide con la realtà, ma è uno strumento indispensabile per individuarne gli aspetti significativi in relazione al punto di vista adottato dal ricercatore. Secondo Weber, il nucleo scientifico del materialismo storico può essere incluso nel contesto metodologico delle scienze storico-sociali contemporanee ed essere considerato come un concetto ‘ideal-tipico’. Weber riconobbe esplicitamente che “tutte le ‘leggi’ e le costruzioni di sviluppo specificamente marxistiche hanno naturalmente – nella misura in cui sono teoricamente prive di errore – un carattere ideal-tipico. Chiunque abbia lavorato con concetti marxistici conosce l’eminente, anzi singolare significato euristico di questi tipi ideali, quando li si impieghi per comparare con essi la realtà.”⁶

L’assunto fondamentale del materialismo storico è che la prima condizione della storia umana consiste in individui concreti che producono i propri mezzi di sussistenza attraverso i quali soddisfano i propri bisogni fisici primari. Se utilizziamo questo concetto di storia come “semplice, anche se fruttuoso, canone di interpretazione storica” (espressione coniata da Benedetto Croce⁷), il tipo di determinismo esercitato dal modo di produzione non è concepito come l’unico fattore che influenza la natura dei fenomeni politici, giuridici, culturali e degli altri fenomeni sociali. Secondo questo schema esplicativo, il determinismo non procede in una sola direzione (determinismo economico), ma è compatibile con la reciproca influenza dei fattori politici, giuridici, culturali e sociali sulla produzione materiale. Per esempio, Max Weber, che definì il materialismo storico come un fruttuoso tipo ideale che può orientare il lavoro dei ricercatori sociali, nei suoi scritti sulla sociologia della religione, evidenziò come un fattore culturale – l’etica delle religioni – influenzi l’evoluzione dei sistemi economici⁸.

Se accettiamo l’idea di un’influenza reciproca tra i diversi fattori che contribuiscono a determinare il corso della storia, possiamo considerare il modo di produzione come il fattore che esercita un’influenza decisiva sulla struttura e le dimensioni dello Stato e sulle relazioni internazionali (Charles Kupchan⁹). Più in dettaglio, si può stabilire una relazione tra il modo di produzione e la dimensione dello Stato, in particolare tra il modo di produzione agricolo e la città-stato, tra la prima fase del modo di produzione industriale (utilizzo del carbone e del motore a vapore) e lo Stato-nazione, tra la seconda fase del modo di produzione industriale (utilizzo di elettricità, petrolio e motore a combustione interna) e lo Stato di dimensioni continentali. Con la rivoluzione scientifica della produzione materiale (e la rivoluzione nelle telecomunicazioni e nei trasporti) la Federazione mondiale diventa un obiettivo possibile. Vi è pertanto una specifica relazione tra il processo di globalizzazione, che altro non è che un processo di integrazione economica e sociale su scala mondiale, e il modo di produzione scientifico. Per quanto sia lenta la sua evoluzione, questo processo crea le basi economiche e sociali per la formazione di un mercato globale, di una società civile globale e di forme globali di statualità.

⁶ M. Weber, *On the Methodology of the Social Sciences*, Glincoe, IL, Free Press, 1949 [1903-17], p. 103.

⁷ B. Croce, *Historical Materialism and the Economics of Karl Marx*, London, Allen & Unwin, 1914 [1900], p. 65.

⁸ M. Weber, *The Protestant Ethics and the Spirit of Capitalism and Other Writings*, New York-London, 2002 [1905].

⁹ C. Kupchan, *The End of the American Era*, New York, Knopf, 2002.

È importante specificare che i processi di unificazione europea e di globalizzazione appartengono a due diverse epoche storiche e a due diverse fasi dell'evoluzione del modo di produzione: rispettivamente la seconda fase del modo di produzione industriale e il modo di produzione scientifico. Gli stessi cambiamenti che hanno reso possibili grandi unioni politiche rendono insignificanti e antiquati gli Stati che conservano le vecchie dimensioni. Così come gli Stati nazionali, dopo la seconda guerra mondiale, furono condannati al declino e si ridussero alla condizione di satelliti delle due superpotenze, oggi anche gli Stati Uniti e la Russia, le cui dimensioni erano un tempo giudicate gigantesche, oggi stanno declinando sotto il peso di una globalizzazione che sta erodendo la loro sovranità.

Dagli esempi illustrati sopra, affermare che lo Stato sia condizionato dal modo di produzione non implica necessariamente che quest'ultimo sia privo di un'autonomia relativa e che abbia un ruolo insignificante nel determinare il corso della storia. Che cos'altro se non l'autonomia politica può spiegare la nascita dell'Impero Romano in una fase storica in cui il modo di produzione agricolo non consentiva la costituzione di Stati ben organizzati con dimensioni più grandi di una città e del territorio circostante? Infatti, dopo aver sconfitto tutti i propri nemici, Roma divenne un impero con un'estensione pari quasi a tutto il mondo conosciuto a quel tempo. E' quindi un fattore politico-militare – il potere acquisito da Roma – che non incontrò una resistenza adeguata negli altri Stati, a spiegare le dimensioni assunte dall'Impero Romano. E' necessario sottolineare, tuttavia, che quest'ultimo fu in grado di governare, da un unico centro, un territorio tanto vasto finché le divisioni interne e la pressione delle altre popolazioni ai suoi confini non ne causarono la caduta.

Ma è anche l'autonomia della politica a spiegare la sopravvivenza di città-stato come San Marino, Monaco e Andorra, che sono Stati membri dell'ONU in un'epoca in cui gli Stati tendono ad assumere dimensioni macro-regionali. Questi esempi spiegano la resistenza che le istituzioni politiche oppongono al cambiamento. Tuttavia, non dovremmo dimenticare che conservare vecchie forme di organizzazione politica ha un prezzo: il declino e la subordinazione nei confronti di Stati con un più ampio ordine di grandezza.

L'aspetto più significativo della globalizzazione riguarda la sfera della politica e consiste nella contraddizione tra una mercato e una società che hanno assunto dimensioni globali, e un sistema di Stati che è rimasto nazionale. La globalizzazione produce una contraddizione ancor più profonda tra lo sviluppo delle forze produttive che stanno unificando il mondo, e lo Stato, il potere organizzato che dovrebbe governarlo e assicurare che l'interesse generale prevalga su quello privato. In altre parole, la globalizzazione sta unificando il mondo sul piano strutturale, mentre la politica, ancora soggetta alla cultura nazionale, lo tiene diviso a livello sovrastrutturale, che è il livello dove si prendono le decisioni politiche. Le strutture statali sono sottoposte a una forte tensione che rivela la necessità di adattare le proprie dimensioni alle esigenze del nuovo modo di produzione.

Coloro che sostengono che la globalizzazione non è un fatto nuovo, bensì l'evoluzione di un processo di lungo periodo cominciato con la conquista dell'America (ad es. Immanuel Wallerstein¹⁰) sono portati a considerare questo concetto come equivalente ad altri più generici,

¹⁰ I. Wallerstein, *The Modern World System*, 3 vols, New York, Academic Press, 1974, 1980, 1988.

come “interdipendenza” o “internazionalizzazione”. Questi termini designano un processo che accresce e intensifica le relazioni tra gli Stati e i popoli del pianeta; tuttavia, si tratta pur sempre di processi che sono governati dagli Stati, che restano i protagonisti esclusivi della politica internazionale e dominano lo scenario internazionale tramite l'imperialismo e il colonialismo. In altre parole, la loro sovranità non è soggetta a limitazioni apprezzabili a causa dell'accresciuta interdipendenza.

Diversa è la natura della globalizzazione, che non si limita ad un mero aumento quantitativo di relazioni sociali e di scambi a livello mondiale. E', invece, un cambiamento qualitativo radicato nella rivoluzione scientifica della produzione materiale che crea, a fianco di società e di mercati nazionali, una società globale e un mercato globale. La globalizzazione è un processo che sfugge al controllo degli Stati, limita la loro capacità di agire e intacca il carattere essenziale della loro struttura e delle loro funzioni.

1.4. L'allargamento delle dimensioni dello Stato e il processo di pace

Il processo di allargamento delle dimensioni dello Stato illustrato sopra, che si è sviluppato come conseguenza delle grandi svolte nell'evoluzione del modo di produzione, è anche un processo di pace tra gruppi sempre più grandi di esseri umani. L'evoluzione del modo di produzione è una forza cieca che amplia costantemente le dimensioni delle relazioni sociali fino a unificare il genere umano. L'allargamento delle dimensioni dello Stato è la risposta politica alla necessità di governare questo processo. E' un vero e proprio processo di civilizzazione nel corso del quale, attraverso la legge e lo Stato, le società umane espellono la violenza dai rapporti sociali realizzando comunità politiche sempre più grandi.

Poiché i confini tra gli Stati sono anche i confini tra guerra e pace e tra legge e anarchia, il progressivo allargamento della dimensione dello Stato sposta la guerra (la guerra tribale nei primordi della storia) dapprima ai confini tra città, poi tra nazioni, quindi tra grandi regioni del mondo. Si può quindi formulare l'ipotesi che l'ultimo stadio di questo processo sarà la Federazione mondiale che renderà possibile la realizzazione del progetto kantiano della pace perpetua.

Kant ha definito la pace come quella situazione che non cerca “solamente di porre fine ad una guerra”, bensì “cerca di porre fine a tutte le guerre per sempre”¹¹. La pace non è solo “la sospensione delle ostilità” nell'intervallo tra due guerre (pace negativa)¹². “La pace [non è] una condizione naturale”, ma è qualcosa che “deve essere istituito” attraverso la creazione di un ordine legale e garantito da un potere al di sopra degli Stati (pace positiva)¹³. Definendo la pace come l'organizzazione politica che rende la guerra impossibile, Kant ha individuato con precisione la linea di divisione che separa la pace dalla guerra, collocando la tregua (ovvero, la situazione in cui permane la minaccia di nuove ostilità, anche se queste sono provvisoriamente cessate) sul versante della guerra. Per Kant, la condizione fondamentale della pace è quindi il diritto, o meglio l'estensione dello Stato di diritto a tutte le relazioni sociali, in particolare alla sfera delle relazioni

¹¹ I. Kant, *Perpetual Peace and Other Essays*, ed. by Ted Humphrey, Indianapolis, Hackett, 1988, p.117.

¹² *Ibid.*, p. 111.

¹³ *Ibid.*

internazionali. In altre parole, il processo di pace è un processo di costituzionalizzazione delle relazioni internazionali.

1.5. Il neoliberismo, l'erosione della sovranità dello Stato e il mito dei mercati autoregolati

A causa della contraddizione tra globalizzazione del mercato e della società civile e dimensione nazionale degli Stati, si è sviluppato un vasto movimento di idee che si è andato affermando, non solo nel pensiero economico ma anche sul terreno politico, dopo l'ascesa al potere di Margaret Thatcher (1979) e Ronald Reagan (1980): il neo-liberismo. La convinzione di fondo è che la mano invisibile del mercato operi nell'interesse della società, porti ordine nelle attività economiche e, pertanto, non necessiti di alcuna regolamentazione pubblica. Qualsiasi interferenza con i meccanismi del mercato viene respinta. Il mercato si presenta come un meccanismo autoregolato che non necessita di alcun intervento del governo. Il libero gioco delle forze del mercato promuove la diffusione universale della ricchezza, della libertà e della pace. L'era della globalizzazione segna il deperimento dello Stato e della politica. Pertanto, questa dottrina è stata denominata "fondamentalismo del mercato". I leader del fondamentalismo del mercato non hanno semplicemente rinunciato al controllo sui meccanismi di mercato, ma hanno praticato anche un'attiva deregolamentazione. Così facendo, hanno abdicato alla loro responsabilità di regolare il mercato e la società civile. La conseguenza è stata la vittoria dei potentati economici e sociali, la crisi finanziaria ed economica e l'incremento della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale. Le politiche di austerità si sono rivelate fallimentari, poiché hanno causato il rallentamento della crescita, la riduzione della spesa pubblica, l'aumento della disuguaglianza e l'erosione dello Stato sociale. Nonostante tali problemi, causati da una globalizzazione senza regole, non si possono ignorare i benefici prodotti dalla globalizzazione: la drastica riduzione dei costi nei trasporti e nelle comunicazioni, l'abbassamento delle barriere tariffarie e il progresso tecnologico, in primo luogo internet, che ha consentito di abbattere i costi di trasmissione delle informazioni e facilitato le transazioni finanziarie e il commercio internazionale. Bisogna sottolineare, inoltre, l'integrazione dei paesi emergenti nel mercato globale e il loro accesso alla WTO.

Indubbiamente, la crisi finanziaria ed economica ha mostrato i difetti di un sistema privo di governo e di regole coercitive per combattere gli abusi degli speculatori, la cui unica preoccupazione è il profitto. Nel 2008, Joseph Stiglitz affermò che "il crollo di Wall Street sta al fondamentalismo del mercato come la caduta del muro di Berlino sta al comunismo".¹⁴ Ma, mentre la caduta del muro di Berlino portò a un cambiamento di regime e a un ridimensionamento del potere degli ex-Paesi comunisti, il crollo di Wall Street non ha ridotto il peso delle oligarchie finanziarie, mentre il mercato mondiale continua ad essere in balia degli speculatori. Il fatto è che l'ordine economico esige regole e un governo, vale a dire un ordine politico. In mancanza di istituzioni e di regole globali forti, la globalizzazione non può essere governata. Vale la pena ricordare che, più di due secoli fa, Adam Smith¹⁵ osservò che il funzionamento ordinato dei meccanismi di mercato non è solo il risultato dell'intreccio spontaneo

¹⁴ J. Stiglitz, "The Fall of Wall Street is to Market Fundamentalism what the Fall of the Berlin Wall was to Communism", Interview to Nathan Gardels, *The Huffington Post*, September 16, 2008, p. 1.

¹⁵ A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes for the Wealth of Nations*, London, Methuen & Co, 1904, book 5, chap. 1.

delle relazioni sociali, ma necessita di beni pubblici forniti dallo Stato, come la difesa nazionale, la legge e l'ordine, la moneta e le opere pubbliche. Nel mondo contemporaneo, a questo elenco si sono aggiunti, fra gli altri, la redistribuzione del reddito e le politiche antitrust.

Le forze economiche da sole non possono generare la coesione sociale necessaria a far funzionare il mercato. Solo lo Stato può modellare l'ordine di mercato e assicurare che le leggi siano rispettate sul territorio nazionale. Lionel Robbins ha osservato che il mercato è un'istituzione che necessita di “un meccanismo in grado di difendere la legge e l'ordine. Ma, mentre questo meccanismo, per quanto imperfetto, esiste *all'interno* delle nazioni, non c'è un simile meccanismo che operi *sul piano internazionale*.”¹⁶ Pertanto, Robbins ha definito anarchici coloro che credono nell'armonia spontanea tra gli attori del mercato ed è giunto alla conclusione che, per controllare il mercato mondiale, c'è bisogno di istituzioni politiche che svolgano, a livello internazionale, le stesse funzioni che lo Stato svolge nel mercato nazionale: vale a dire una Federazione mondiale. Questa conclusione logica ha tuttavia un punto debole: non spiega come sia stato possibile, fin dal XIX secolo, istituire una forma embrionale di mercato mondiale senza un governo mondiale. Gli studiosi di economia politica internazionale, una nuova branca degli studi economici, hanno evidenziato che in, determinati periodi storici, nelle relazioni internazionali si sviluppano gerarchie di potere tra Stati, che svolgono il compito di assicurare un relativo ordine economico internazionale, anche se con i tratti di precarietà e mutevolezza tipici delle relazioni internazionali. La marina militare e l'egemonia monetaria e commerciale della Gran Bretagna hanno garantito la coesione del mercato mondiale nel XIX secolo, ruolo che è stato svolto dagli Stati Uniti nel XX secolo.

Ciò significa che “un egemone è necessario per l'esistenza di un'economia internazionale liberale”, come sostenuto da Robert Gilpin.¹⁷ La teoria dei “beni pubblici internazionali senza un governo internazionale”, elaborata da Charles Kindleberger, dimostra che il funzionamento del mercato internazionale necessita di uno “stabilizzatore”¹⁸, un potere egemonico che garantisca che gli attori internazionali si attengano a regole comuni. Ciò significa che il potere dominante esercita una funzione militare, che assicura un minimo di ordine internazionale, e una funzione economica, che fornisce una moneta internazionale e le regole del commercio internazionale.

L'analisi dei rapporti tra mercato e Stato rende possibile giungere a una conclusione teorica generale che ci consente di distinguere più chiaramente i rispettivi ruoli dell'economia e del modo di produzione. L'economia è governata dalla politica, ma è il modo di produzione a determinare, in ultima istanza, il corso della storia, nonostante le resistenze opposte dalla politica e dall'economia. D'altra parte, sia la politica che l'economia hanno un'autonomia relativa rispetto al modo di produzione e rappresentano elementi essenziali per il funzionamento del sistema produttivo.

A conclusione di questa analisi sulle relazioni tra Stato e mercato, bisogna osservare che, nel periodo di transizione che stiamo vivendo, il potere reale ha abbandonato le proprie sedi istituzionali, mentre i grandi gruppi finanziari hanno sottomesso l'economia reale ai propri interessi e l'economia ha preso il sopravvento sulla politica.

¹⁶ L. Robbins, *Economic Planning and International Order*, London, Macmillan, 1937, p. 240.

¹⁷ R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987, p. 88.

¹⁸ C. P. Kindleberger, *The International Economic Order*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1988, chap. 9.

1.6. La ricerca di un nuovo ordine mondiale e lo scontro tra nazionalismo e federalismo

Mentre ci inoltriamo progressivamente all'era della globalizzazione, ci rendiamo conto che il ciclo storico del sistema mondiale bipolare, formatosi alla fine della seconda guerra mondiale, è giunto al termine. Tuttavia, la fine della guerra fredda non ha portato, per il momento, alla formazione di un nuovo ordine mondiale, né alla formazione di nuove regole di convivenza internazionale, né tantomeno allo sviluppo di un effettivo ruolo di leadership in politica internazionale da parte dei nuovi protagonisti dell'economia e della politica mondiale, i cosiddetti BRICS. Oggi non vi è un potere egemonico emergente che possa anche solo aspirare a prendere il posto degli Stati Uniti nel ruolo di banchiere e gendarme del mondo. Nessuno dei paesi emergenti è abbastanza forte da ambire all'egemonia mondiale. Se la storia confermerà questa tendenza, potremo affermare che la guerra fredda è stato l'ultimo conflitto di vecchio stampo, ovvero una lotta per l'egemonia mondiale.

A differenza dei precedenti cicli della politica mondiale, in cui il predominio organizzato attorno all'egemonia di una singola grande potenza (prima la Gran Bretagna, poi gli Stati Uniti) assicurava l'ordine mondiale, oggi è in atto un processo di distribuzione del potere tra una pluralità di attori globali. Una lezione che si può trarre dalla storia delle relazioni internazionali è che il corretto funzionamento di un sistema di regole dipende dall'equilibrio di potere tra gli attori nel sistema degli Stati: se si forma un potere dominante, questo può permettersi di non rispettare i diritti di altre nazioni.¹⁹ L'evoluzione della politica mondiale dimostra che, dopo il sistema bipolare della guerra fredda e il sistema unipolare – formatosi dopo il crollo del blocco comunista – l'equilibrio di potere mondiale sta evolvendo verso il multipolarismo.

Ma questa tendenza non è sufficiente per garantire un'evoluzione verso un ordine globale pacifico. Per il momento, non è stato raggiunto alcun accordo su regole del gioco condivise. Pertanto, due tendenze contraddittorie si stanno scontrando: il nazionalismo e il federalismo.

La rivoluzione scientifica e la globalizzazione stanno unificando il mondo sul piano strutturale, mentre la cultura politica – ancora dominata dall'idea di nazione – divide il mondo sul piano sovrastrutturale, che rappresenta il piano in cui si prendono le decisioni politiche. Mentre la globalizzazione trascina tutte le persone nella stessa direzione, l'ideologia nazionale le divide, mantiene la disuguale distribuzione della ricchezza e del potere tra i popoli e impedisce un governo razionale del mondo.

La politica, messa di fronte alla prova di governare la globalizzazione, presenta un confronto tra due progetti alternativi. Il progetto federalista propone di globalizzare il potere politico e la democrazia; quello nazionalista persegue il ritorno agli Stati-nazione. Pertanto, il quadro operativo di riferimento della linea di divisione tracciata a Ventotene tra forze reazionarie e progressiste, ovvero tra nazionalismo e federalismo, è diventato il mondo.

Da una parte vi sono i vecchi Stati-nazione, che sono una forma obsoleta di organizzazione politica, come dimostra l'UE, la quale rappresenta il tentativo più importante, sebbene ancora incompiuto, di superarli. Tuttavia, gli Stati-nazione rappresentano un livello di governo che può essere utilizzato per arginare il nazionalismo etnico e i movimenti secessionisti, attivi in quasi tutti

¹⁹ See L. Oppenheim, *International Law*, London, Longmans, 1905, vol. I, p. 13.

gli Stati nazionali. Dall'altra, vi sono Stati macroregionali che sostituiscono gli Stati nazionali nel ruolo di pilastri della politica mondiale. Essi sono gli eredi dei paesi leader della guerra fredda – gli Stati Uniti e la Russia –, i protagonisti emergenti della politica e dell'economia globale – i BRICS –, e le organizzazioni regionali – come l'UE, l'esperimento di unificazione più avanzato al mondo, che dovrebbe evolvere verso la formazione un'organizzazione federale –. Tutti questi attori della politica internazionale, ad eccezione dell'UE, appartengono ancora al sistema westfaliano e sono riluttanti a riconoscere qualsiasi autorità sovranazionale. Sono orgogliosi della propria identità e indipendenza. Per quanto determinati ad affermare la propria influenza a livello globale, essi sono comunque impegnati nei processi di integrazione regionale – gli USA nel NAFTA, la Russia nella Comunità Economica Eurasiatica, il Brasile nel Mercosur, l'India nel SAARC, la Cina nell'accordo economico con l'ASEAN, il Sudafrica nell'Unione Africana.

La globalizzazione è indebolita dal nazionalismo, che sta riemergendo ovunque nel mondo, a causa delle reazioni di massa contro le élites globali, del fallimento dell'ideologia neoliberista che si è dimostrata incapace di governare la globalizzazione, come comprovato dalla crisi economico-finanziaria. In mancanza di una visione chiara di un nuovo ordine politico mondiale e di un nuovo modello economico e sociale, le idee che prevalgono sono il nazionalismo sul piano politico e il protezionismo sul piano economico, ovvero la tentazione di un ritorno al passato. I mali di un mondo senza regole – la violenza e l'autoritarismo – si ripresentano con sistematico disprezzo delle norme internazionali stabilite per arginare la violenza internazionale e governare la globalizzazione. L'inasprimento delle disuguaglianze economiche e sociali genera nuova violenza e il declino dei valori morali.

Anche l'UE sta subendo un processo di disgregazione. Tuttavia, essa rappresenta pur sempre un esempio di come gli Stati nazione possano cambiare il modo di risolvere le loro controversie, passando dalla politica di potenza allo Stato di diritto. La violenza, intesa come strumento di risoluzione delle controversie tra Stati, è stata abbandonata e sostituita da un ordinamento giuridico stabilito di comune accordo. L'unificazione europea è un processo di costruzione della pace attraverso la progressiva costituzionalizzazione delle relazioni interstatali. Dal momento che l'UE è riuscita ad armonizzare le economie di 28 Paesi, può diventare l'avanguardia di un processo che porta al governo della globalizzazione. Il modello europeo si basa sul connubio tra economia di mercato, Welfare State e integrazione sovranazionale: è un modello che sembra essere adatto ad affrontare le esigenze di un mondo globalizzato.

L'unica alternativa al caos nel quale il mondo sta scivolando è quella di costruire un ordine mondiale policentrico, privo di egemonie, e di rivolgersi alle organizzazioni internazionali esistenti – prima tra tutte le Nazioni Unite – per la soluzione concordata delle crisi. In mancanza di una potenza dominante, la cooperazione tra i protagonisti della politica mondiale deve diventare la nuova tendenza guida dell'emergente ordine mondiale. Questo sembra essere l'unico modo per ristabilire il primato della politica sulla finanza globale, le società multinazionali e gli altri attori non-statali, inclusi i gruppi terroristici e la criminalità organizzata.

1.7. Dalla governance globale al governo globale

È possibile fare fronte alle sfide globali (proliferazione nucleare, cambiamenti climatici, terrorismo internazionale, crisi finanziaria, povertà e disuguaglianze ecc.) solo attraverso la cooperazione nell'ambito delle organizzazioni internazionali. Questo significa che fondare l'ordine internazionale sul diritto e la costituzionalizzazione delle relazioni internazionali è l'unico modo per superare l'asimmetria rappresentata dal ruolo egemonico svolto dagli Stati Uniti nelle relazioni internazionali e dal predominio delle oligarchie finanziarie.

La risposta dei governi alla globalizzazione è stata quella di perseguire la cooperazione internazionale, non per scelta ma per mancanza di alternative. Infatti, non vi può essere una risposta nazionale ai problemi globali. La strada intrapresa dei governi per trovare una soluzione ai problemi che non sono in grado di risolvere da soli è la creazione, che avviene con sempre maggior frequenza, di organizzazioni internazionali (la più significativa delle quali è l'ONU, a causa del principio di universalità sul quale si fonda).

Un dato quantitativo è sufficiente per comprendere l'importanza del fenomeno delle organizzazioni internazionali: l'incredibile velocità alla quale il loro numero è cresciuto nel XX° secolo. Secondo un criterio generale di classificazione delle organizzazioni internazionali (utilizzato nell'*Annuario delle Organizzazioni Internazionali*), che include non solo quelle istituite dagli Stati a livello regionale e mondiale ma anche quelle promosse dalle stesse organizzazioni internazionali, il loro numero è passato da 37 nel 1909 a 7.608 nel 2011. Considerando le organizzazioni non-governative, l'entità di questo fenomeno è ancora più sorprendente: da 176 nel 1909, sono passate a 56.834 nel 2011.²⁰

“Global governance” è l'espressione più diffusa per definire questo tipo di gestione della globalizzazione. Nel 1995, una Commissione mondiale, che ebbe il sostegno del Segretario Generale dell'ONU, Boutros Boutros-Ghali, ha stilato un *Rapporto sulla Global Governance*²¹ nel quale è contenuta la definizione di questo concetto, nonché alcune proposte per la riforma dell'ONU. Su questo tema sono stati pubblicati innumerevoli libri e negli Stati Uniti viene pubblicata una rivista con questo stesso titolo.

L'ipotesi che sostiene questa formula è che la funzione di governo globale sia svolta dal sistema delle Nazioni Unite, senza che sia formalmente istituito un governo mondiale. James Rosenau e Otto Czempiel, che hanno coniato l'espressione “governance senza governo”, asseriscono che “governance non è sinonimo di governo. Entrambi i termini si riferiscono a un comportamento intenzionale, ad attività orientate a fini, a sistemi di regole; ma ‘governo’ indica attività sostenute da un'autorità formale, da forze di polizia per assicurare che vengano messe in atto politiche correttamente determinate, mentre ‘governance’ rinvia ad attività sorrette da obiettivi condivisi che possono o meno derivare da responsabilità giuridiche formalmente prescritte e che non dipendono necessariamente da forze di polizia [...]”. La *governance*, in altre parole, è un fenomeno più ampio di quello del governo. Esso include le istituzioni di governo, ma anche meccanismi informali e non-governativi [...]. È un sistema di norme che funziona solo se è accettato dalla

²⁰ Yearbook of International Organizations. 2011-2012, Leiden, Brill, 2011, vol. V, pp. 33-35.

²¹ Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1995.

maggioranza (o, quantomeno, dai più influenti tra coloro che ne sono coinvolti), mentre i governi possono operare anche a fronte di una diffusa opposizione alle proprie politiche”²²

Il concetto di *governance* globale definisce un numero minimo di norme necessarie a garantire l'ordine globale senza il sostegno di un governo organizzato, e manifesta la necessità di assicurare una guida alla politica e all'economia internazionale, senza ricorrere a nuovi poteri a livello internazionale o a un governo mondiale. Tale concetto implica l'esistenza di governi statali, mentre è considerata non essenziale l'istituzione di livelli più elevati di governo a livello macro-regionale e mondiale.

I governi hanno salutato con favore l'idea della *global governance* poiché questa non mette in discussione la sovranità statale. Tale formula si basa su due dogmi:

- solo attraverso la collaborazione tra Stati sovrani è possibile trovare una soluzione ai principali problemi internazionali;
- gli Stati non delegheranno mai parte dei propri poteri ad un'autorità sovranazionale in maniera spontanea ed irrevocabile.

La *global governance* giustifica l'ordine mondiale attuale, che pretende di affidare agli Stati sovrani il governo della globalizzazione, ma che in realtà lo affida ai poteri forti che esercitano il proprio predominio sulla politica mondiale (le grandi potenze) e sul mercato mondiale (le società multinazionali e la finanza globale) e a poteri illegali come la criminalità organizzata e il terrorismo. Nello stesso tempo essa esclude i popoli dalle decisioni fondamentali dalle quali dipende il loro destino. In altre parole, la *global governance* ha contribuito ad allontanare lo spettro più temuto dai governi: la sovranazionalità.

E' opportuno evidenziare, tuttavia, che vi sono diverse versioni del concetto di *global governance*. Ad esempio, il tema centrale del suddetto *Rapporto sulla global governance* è la riforma delle Nazioni Unite, intesa come lo strumento per promuovere la sicurezza del genere umano, per amministrare l'economia globale e rafforzare lo Stato di diritto in tutto il mondo. Pur evitando qualsiasi confusione tra 'governance' e 'governo' e ribadendo di non propendere per un "movimento per il governo del mondo", il rapporto sostiene che "l'ONU non può farsi carico interamente della *governance* globale", e raccomanda la graduale eliminazione dei membri permanenti e del diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza; la giurisdizione obbligatoria della Corte mondiale di giustizia; l'istituzione di una Corte Penale Internazionale (istituita effettivamente nel 1998) e di un Consiglio di sicurezza economica; l'introduzione di una tassazione globale (come la *carbon tax* o la *Tobin tax*); la formazione di una Forza Volontaria di pronto intervento delle Nazioni Unite; la creazione di un Forum annuale della società civile e l'istituzione di un Consiglio per le petizioni, per rendere accessibile alla società civile il diritto di petizione. Tutto sommato, si tratta di proposte non radicali, ma significative per il rafforzamento e la democratizzazione dell'ONU. Alcune di queste raccomandazioni, come l'istituzione di una Corte Penale Internazionale e il riconoscimento del diritto di petizione, sono finalizzate al superamento dell'attuale struttura del sistema internazionale degli Stati, nella quale gli Stati sovrani continuano ad essere gli attori principali delle relazioni internazionali. Il significato di queste proposte è che la globalizzazione

²² J.N. Rosenau, E.-O. Czempiel (ed. by), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 4.

richiede che gli individui diventino soggetti del diritto internazionale in affianco degli Stati, e che il diritto internazionale possa applicarsi agli individui. Questo principio, nato nel contesto dell'ONU con la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, contraddice in parte il fatto che l'ONU sia semplicemente un'unione di Stati, e non di popoli. In conclusione, si può sostenere che queste proposte rappresentino un'implicita denuncia dei limiti dell'architettura dell'ONU e dei suoi meccanismi istituzionali; più precisamente, si può affermare che la *global governance* rappresenti un passo sulla via verso un governo federale globale dotato dei poteri giudiziario, legislativo ed esecutivo.

1.8. I limiti del paradigma intergovernativo

Nonostante il carattere innovativo di queste proposte, il *Rapporto sulla Global Governance* deve essere collocato nel quadro del paradigma intergovernativo. Il prezzo da pagare in termini di efficacia e di democrazia per l'adozione di questo approccio – vale a dire la convinzione che la cooperazione internazionale e le organizzazioni internazionali possano risolvere qualsiasi problema globale – è molto alto.

Se, da un lato, le organizzazioni internazionali non hanno poteri esecutivi, dotati di risorse finanziarie e di forze armate proprie, – condizione che potrebbe concorrere a rafforzare il potere delle decisioni comuni –, dall'altro, le grandi potenze non sono ancora pronte a rinunciare al potere di veto per difendere i propri vitali interessi nazionali. Nonostante la crescente estensione del voto a maggioranza nei trattati che istituiscono le organizzazioni internazionali, le grandi potenze possiedono una quantità così rilevante di risorse economiche e politiche che tendono a confinare la regola della maggioranza a questioni di carattere tecnico o di scarsa importanza politica. L'assenza di un ordinamento giuridico e politico sovranazionale in grado di affrontare i problemi posti dalla globalizzazione ha sicuramente prodotto effetti negativi.

La prima sfida cui fare fronte sono problemi di tale portata che non possono trovare soluzione a livello nazionale. I grandi temi della pace, della sicurezza, della regolazione del mercato globale, della povertà, della giustizia internazionale e della protezione dell'ambiente hanno ormai assunto dimensioni globali. Gli Stati, i quali stanno via via perdendo il controllo delle proprie funzioni essenziali – sviluppo economico e sicurezza – non sono in grado di misurarsi con problemi di questa dimensione. Ma le stesse organizzazioni internazionali – così come i regimi internazionali – sono sempre più inadeguate rispetto a questo compito.

Il fallimento delle trattative sui temi chiave dell'agenda globale conferma l'esigenza di un radicale cambiamento delle regole del gioco. Da un lato, l'idea che il mercato globale si possa autoregolare ha aperto la via al sistematico abbandono delle regole di controllo sulla finanza ed il credito. Finora, il FMI e il G20 non sono riusciti a riformare il sistema monetario internazionale, sostituendo il dollaro americano, come valuta di riserva, con un paniere di valute – i Diritti Speciali di Prelievo (SDR) –, che consentirebbe di progredire verso la creazione di una valuta di riserva mondiale. Alcuni dei progressi fatti in questa direzione saranno analizzati in seguito. Dall'altro, sebbene l'Accordo di Parigi sul clima del dicembre 2015 abbia affermato l'impegno universale a limitare a 1,5°C l'aumento della temperatura globale, esso non è riuscito a imporre agli Stati firmatari misure vincolanti per il raggiungimento di tale obiettivo. Pertanto, il mondo continua ad essere

invischiato nel circolo vizioso delle emissioni di anidride carbonica, mentre le speranze che un accordo affidato alla buona volontà dei governi nazionali possa essere soppiantato da un'Organizzazione Mondiale dell'Ambiente, dotata di poteri vincolanti, sono state sin qui disilluse. Infine, i negoziati sulla non proliferazione hanno fallito nel tentativo di affrontare la questione di un disarmo nucleare universale e controllato.

La seconda sfida generata dalla globalizzazione è rappresentata dall'affermazione di attori globali non-statali, la cui azione sfugge al controllo degli Stati. Banche, borse, agenzie di rating e società multinazionali stanno sottraendo il mercato al controllo degli Stati. Organizzazioni religiose, centri di ricerca, fondazioni e università elaborano e diffondono modelli culturali a livello mondiale. Reti televisive globali (CNN, BBC, Al Jazeera, ecc.) formano l'opinione pubblica globale. Movimenti della società civile, come il movimento popolare per il disarmo nucleare, danno vita alle prime forme di mobilitazione dei cittadini a livello mondiale. Organizzazioni criminali e terroristiche minacciano il monopolio della violenza detenuto dagli Stati. In sostanza, la globalizzazione sta scavando un fossato sempre più profondo tra gli Stati, che rimangono nazionali, e il mercato e la società civile, che stanno assumendo dimensioni globali. Così gli Stati, avendo perso il potere di decidere sulle questioni che determinano il futuro dell'umanità, si rivelano inadeguati a governare la globalizzazione.

La terza sfida è rappresentata dal fatto che in un mondo nel quale la globalizzazione erode la sovranità degli Stati, le decisioni dalle quali dipende il futuro dell'umanità si spostano fuori dei confini nazionali. I cittadini sentono di aver perso il controllo del proprio destino perché le decisioni fondamentali vengono prese a livello mondiale mentre la democrazia si ferma ai confini tra gli Stati. Al di là dei confini prevalgono i rapporti di forza tra Stati e attori non statali, in concorrenza tra loro per determinare le linee della politica mondiale. Ne consegue una crisi di consenso nei confronti delle istituzioni politiche e di legittimazione dei poteri pubblici. E il declino dello Stato spiana la via al trionfo degli interessi privati legati al mercato e al declino dei valori collettivi sui quali si fonda la convivenza politica.

Per secoli gli Stati hanno governato il mercato e la società civile attraverso un sistema di leggi e di istituzioni che avevano il compito di mantenere l'ordine e di reprimere i comportamenti contrari alle norme della convivenza civile. La risposta alla perdita del controllo dell'applicazione delle leggi e dell'ordine pubblico da parte dello Stato può venire solo dalla politica. E' proprio questo il terreno nel quale gli sforzi per governare il processo storico possono avere esito positivo. Se la democrazia non vuole rassegnarsi a subire il predominio dei mercati globali e degli attori non-statali, si deve globalizzare.

1.9. Glocalizzazione, nuovo medievalismo e governance multi-livello

Il processo di globalizzazione è caratterizzato da una tensione tra unificazione e resistenza nazionale. Globale e locale non si escludono a vicenda; al contrario, sono due aspetti di un unico processo. La tendenza alla globalizzazione e all'unificazione del mondo coesiste con il decentramento e le autonomie locali e nazionali. Nello stesso tempo, lo Stato-nazione non è destinato a scomparire. Per questa ragione, Ronald Robertson ha coniato il termine

“glocalizzazione”.²³ Sebbene la globalizzazione sia un processo di unificazione dei mercati, della società civile, dei modelli culturali, degli stili di vita e delle istituzioni politiche, parallelamente essa alimenta l'esigenza di preservare le differenze, le culture e le istituzioni locali. Poiché la globalizzazione è espressione della tendenza a livellare e uniformare i comportamenti sociali, essa genera l'esigenza di difendere e sviluppare le culture e le identità locali.

La tendenza alla frammentazione si manifesta in due modi differenti. Il primo è il nazionalismo etnico, che combatte la globalizzazione, disgrega i vecchi Stati nazionali e tende a trasformare il mondo in un insieme di comunità chiuse, divise dall'odio tribale. Il secondo è l'autogoverno locale e regionale, che è compatibile con i poteri e le istituzioni sovranazionali. È un aspetto di una distribuzione del potere su differenti livelli di governo, quello sub-nazionale e quello sovranazionale.

L'erosione della sovranità dello Stato, che è l'aspetto politico più rilevante della globalizzazione, suscita l'esigenza di nuove forme di governo, che includano il livello nazionale ma lo superino attraverso il trasferimento del potere verso livelli di governo superiori o inferiori. L'articolazione dell'architettura delle istituzioni propria dell'era della globalizzazione ha molto in comune con l'organizzazione politica medievale. La teoria di Hedley Bull sul “nuovo medievalismo”²⁴ mette in evidenza l'analogia tra la riorganizzazione dello spazio politico internazionale, in atto già nell'ultima fase della guerra fredda (nel 1977, quando Bull scriveva *The Anarchical Society*, il termine ‘globalizzazione’ aveva appena cominciato a circolare), e la sovrapposizione di diversi livelli di governo, dalla comunità locale a quella universale, tipica del medioevo.

Mentre la formazione dello Stato moderno era caratterizzata dall'affermazione del concetto di sovranità, cioè dalla progressiva concentrazione del potere sul piano militare, fiscale, amministrativo, legislativo e giudiziario, la globalizzazione genera un processo, che si muove nella direzione opposta, attraverso la diffusione del potere politico e dei sistemi giuridici. Un numero crescente di centri di potere sfugge al controllo dello Stato, e insidia la sovranità statale. Tuttavia, l'osservazione degli effetti del processo di globalizzazione mette in evidenza la perdita di autorità da parte dei vecchi Stati sovrani e la diffusione del potere politico, mentre la mancanza di certezza del diritto e il conflitto tra diritti mal definiti spianano la strada all'abuso e alle prevaricazioni da parte dei poteri e dei gruppi più forti nei confronti dei più deboli, all'affermazione di nuovi privilegi, alla limitazione delle libertà individuali, al diffondersi della violenza. Tutti questi fenomeni, che sono aspetti reali del processo di globalizzazione, rappresentano un serio pericolo per i valori e le istituzioni sui quali si fonda la nostra civiltà. Lo Stato rappresenta un patrimonio inestimabile e un pilastro del processo di civilizzazione. Da esso dipende il primato del bene comune sull'interesse privato. Quindi, il problema è ripensare e riorganizzare lo Stato, non abolirlo.

Questa riorganizzazione del potere politico a diversi livelli territoriali è stata definita, nella letteratura contemporanea delle scienze politiche, “governance multilivello”. Tale espressione echeggia la visione federalista delle istituzioni politiche, che consente di ripensare e mettere in discussione il modello dello Stato unitario tradizionale. Vale la pena ricordare che Kenneth C.

²³ R. Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London, Sage, 1990.

²⁴ H. Bull, *The Anarchical Society*, London, Macmillan, 1977, pp.

Wheare definisce il governo federale come “il sistema di divisione del potere che permette al potere centrale e ai poteri regionali di essere, ciascuno nel proprio ambito, coordinati ed indipendenti.”²⁵ È appropriato definire questo assetto istituzionale “governo multilivello”.

1.10. La WTO, elemento costitutivo di una nuova architettura globale

La WTO, istituita nel 1995, è un forum multilaterale nell'ambito del quale si negoziano gli accordi commerciali internazionali, la cui funzione principale è la liberalizzazione del commercio mondiale. Una delle forme più elementari di organizzazione internazionale è l'area di libero scambio che può funzionare semplicemente sulla base di strutture intergovernative e consente agli Stati membri di beneficiare dell'ampliamento delle dimensioni del mercato.

La WTO funziona sulla base del principio dell'unanimità. Pertanto attribuisce eccessiva influenza ai governi che, per affermare i loro interessi, sono inclini a ricorrere al diritto di veto. Il suo principale organo decisionale è la Conferenza ministeriale che si riunisce almeno una volta ogni due anni. Il Consiglio generale svolge le stesse funzioni, nell'intervallo tra una riunione della Conferenza ministeriale e l'altra. Entrambi gli organi sono composti, come le tradizionali istituzioni intergovernative, da rappresentanti nazionali. Il Segretariato svolge funzioni ausiliarie. Infine, la WTO utilizza un sistema di risoluzione delle controversie a due livelli: il primo livello è costituito dal *Panel*; il secondo dall'Organo di appello.

Per regolare le transazioni economiche a livello internazionale, non è necessaria alcuna istituzione sovranazionale se si eccettua un organo giudiziario, un meccanismo di risoluzione delle controversie, riconosciuto come legittimo dagli Stati membri e che quindi può funzionare in pratica in maniera efficace.

Secondo il preambolo allo Statuto, gli obiettivi dell'organizzazione sono: elevare il tenore di vita, garantire la piena occupazione, incrementare la produzione e il commercio, promuovere uno sviluppo sostenibile. A venti anni dalla sua fondazione, è evidente che la WTO non è riuscita a raggiungere questi obiettivi, ad eccezione dei benefici derivanti dalla liberalizzazione del commercio, come ad esempio il dimezzamento della povertà estrema, conseguito nel 2007 con sette anni di anticipo rispetto alla scadenza prevista dagli “Obiettivi di sviluppo del millennio”²⁶. In sintesi, la liberalizzazione del commercio è stata gestita in modo da rafforzare il controllo sulle attività economiche e sociali, da parte della finanza globale e delle società multinazionali, nuocendo in tal modo alla giustizia economica, al benessere sociale e alla sostenibilità ambientale.

L'ultimo ciclo di negoziati multilaterali – il Doha Round, avviato nel 2011 – è stato sospeso a tempo indeterminato. Il negoziato è rimasto infatti paralizzato dalle crescenti divisioni tra i paesi industrializzati in declino (Stati Uniti e UE in primo luogo) e il potere in ascesa dei paesi in via di sviluppo (soprattutto Cina e India). Poiché questi ultimi hanno iniziato a esportare molto più di quanto importino, i paesi industrializzati hanno chiesto ai loro partner commerciali del Sud di abbassare le barriere sulle importazioni e di tagliare i sussidi agli agricoltori. È questa la causa principale della situazione di stallo che si è venuta a creare.

²⁵ K.C. Wheare, *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1966, p. 11.

²⁶ L. Chandy and G. Gertz, *Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015*, Washington, The Brookings Institution, 2011.

Dal momento che i negoziati multilaterali non facevano progressi, gli Stati Uniti hanno cercato un'alternativa con due grandi accordi regionali – il Partenariato Trans-Pacifico (TPP) con un gruppo di 11 paesi, ad eccezione di Cina e India, e il Partenariato trans-atlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP) con l'Unione europea –. Ma anche questi accordi sembrano destinati a fallire. L'Accordo economico e commerciale globale tra UE e Canada (CETA) è entrato in vigore, ma l'istituzione del tribunale per la risoluzione delle controversie sugli investimenti è stata eliminata.

La protesta contro gli accordi di libero scambio nasce dalla convinzione che essi avvantaggino principalmente i poteri costituiti e le *lobbies* a livello nazionale, nonché gli Stati Uniti sul piano internazionale. In questi accordi, gli sconfitti sarebbero da un lato i consumatori e i lavoratori, dall'altro i paesi in via di sviluppo e l'Unione europea. E' chiaro che gran parte dell'opinione pubblica comprende perfettamente che gli standard ambientali, sanitari e previdenziali non sono rispettati. Le preoccupazioni riguardanti questi trattati dipendono in particolare alla creazione di tribunali globali privati che istituirebbero un sistema giuridico internazionale privilegiato per le imprese multinazionali, con la conseguenza che gli investitori stranieri avrebbero il diritto di aggirare l'autorità dei tribunali nazionali, citare in giudizio i governi e chiedere un risarcimento nel caso in cui dovessero ritenere che una norma o un regolamento possa danneggiare i loro investimenti.

Il mondo ha bisogno di un nuovo tipo di trattato commerciale che affronti temi quali i diritti dei lavoratori, la protezione dei consumatori, della salute e dell'ambiente, l'evasione e l'elusione fiscale. In altre parole, l'obiettivo della liberalizzazione del commercio dovrebbe essere resa compatibile e coerente con i principi di uno sviluppo equo e sostenibile. Se opportunamente riformata, la WTO può diventare il pilastro di una nuova architettura globale.

2. Costituzionalizzare e democratizzare la WTO per governare la globalizzazione

2.1. L'istituzione di un organo giudiziario, un passo verso la costituzionalizzazione delle relazioni internazionali

L'organo per la risoluzione delle controversie della WTO ha le caratteristiche di un tribunale sovranazionale, dato che le sue decisioni sono vincolanti per i governi nazionali. Questo è il tratto distintivo di una nuova generazione di istituzioni globali nata dopo la fine della guerra fredda. Una procedura per risolvere le controversie esisteva nel quadro del GATT, ma non aveva tempi certi, le decisioni potevano essere bloccate più facilmente e molti casi si trascinarono a lungo in modo inconcludente. La WTO ha introdotto una maggiore disciplina riguardo ai tempi di risoluzione dei casi; inoltre, un paese che perda una causa non può bloccare l'adozione di una decisione, a meno che non vi sia il consenso per respingerla; infine, se un paese non si attiene a una sentenza, dovrebbe offrire un risarcimento o scontare una penale o una sanzione.

Tutto questo conferma la teoria di Hans Kelsen relativa agli stadi di sviluppo delle organizzazioni internazionali, secondo cui il primo stadio di un processo di integrazione è l'affermazione di organi giurisdizionali. Il contributo più significativo di Kelsen a pensare l'evoluzione del fenomeno delle

organizzazioni internazionali risiede nella sua visione degli stadi del processo di costituzionalizzazione delle relazioni internazionali. Kelsen sottolinea la singolare somiglianza tra l'anarchia delle comunità primitive e quella dell'attuale comunità internazionale. Su questa somiglianza, egli fonda l'ipotesi che la transizione dalla società primitiva allo Stato fornisca una chiave di lettura dell'evoluzione della comunità internazionale. In altri termini, la transizione verso la Federazione mondiale è un processo a lungo termine paragonabile alla formazione dello Stato, che è consistita in un processo continuo di concentrazione del potere.

“Molto prima che si formassero i parlamenti come corpi legislativi”, egli scrive, “furono istituite le Corti per applicare il diritto a casi concreti. Ed è interessante notare che il significato del termine ‘parlamento’ originariamente fosse quello di ‘Corte’. In una società primitiva le corti difficilmente erano qualcosa di più che tribunali di arbitrato. Esse dovevano decidere solo se il delitto fosse stato effettivamente commesso o meno, come sostenuto da una parte, e quindi, qualora il conflitto non potesse essere regolato con un accordo pacifico, se una parte fosse autorizzata ad eseguire la sanzione contro l'altra secondo il principio dell'autodifesa. Solo in un momento successivo divenne possibile abolire completamente la procedura dell'autodifesa e sostituirla con l'esecuzione di una decisione di una Corte attraverso un potere esecutivo centralizzato, una forza di polizia dello Stato. La centralizzazione del potere esecutivo è l'ultimo passo in questa evoluzione dalla comunità decentrata pre-statuale alla comunità centralizzata che noi chiamiamo Stato». E così conclude: «Abbiamo buone ragioni per ritenere che il diritto internazionale ... si sviluppi nella stessa maniera del diritto primitivo delle comunità pre-statali».²⁷

Anche l'evoluzione delle istituzioni europee conferma questa ipotesi. La prima fase dello sviluppo della Comunità europea fu l'istituzione di un mercato comune e, per regolare il funzionamento ordinato dei meccanismi di mercato, fu necessario ricorrere alla Corte europea di giustizia. In effetti, la Corte di giustizia fu la prima istituzione della Comunità europea ad affermarsi come potere sovranazionale; successivamente, il Parlamento europeo, grazie all'elezione diretta, ha accresciuto i suoi poteri e si è gradualmente affermato come assemblea legislativa sovranazionale; da ultimo sta emergendo il potere di governo della Commissione europea.

L'esperienza della Comunità europea è largamente condivisa da altre organizzazioni regionali, presso le quali l'istituzione di Corti di giustizia risponde alla necessità di regolare l'integrazione dei mercati, decidere sulle controversie commerciali, interpretare ed applicare i trattati. La loro attività è tanto più efficace quanto più si fonda su poteri vincolanti.

L'attività della WTO si svolge nel contesto del sistema delle Nazioni Unite, composto da istituzioni che agiscono in maniera non coordinata e frammentata, senza un piano coerente. Le questioni che riguardano il commercio mondiale (WTO) dovrebbero essere coordinate con tematiche quali gli investimenti (WB), il sostegno finanziario ai paesi in via di sviluppo (IMF), l'ambiente (UNEP), il lavoro (ILO), l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), la sanità (WHO) e così via. La WTO ha sviluppato la tendenza ad adottare un approccio globale a questi temi. Pertanto, l'organo di conciliazione dovrebbe estendere la propria giurisdizione a alle materie sopra elencate, che sono strettamente collegate al commercio, ed impegnarsi a imporre il rispetto degli standard internazionali stabiliti dalle agenzie delle Nazioni Unite.

²⁷ H. Kelsen, *Peace through Law*, Chapel Hill, NC., University of North Carolina Press, 1944, pp. 21-22.

2.2. Integrazione negativa e positiva

L'obiettivo che la WTO si prefigge è l'"integrazione negativa", cioè la riduzione o l'abbattimento delle barriere alla libera circolazione dei fattori di produzione. Questa è la prima fase di qualsiasi processo di integrazione economica. Ma è da ricordare che ci sono obiettivi che il libero gioco delle forze di mercato non può conseguire, come ad esempio le politiche volte a regolamentare i meccanismi di mercato e a correggerne le sue distorsioni ("integrazione positiva")²⁸. In pratica, il libero mercato non riesce a fornire beni pubblici quali la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica, la piena occupazione, la previdenza sociale, né ad evitare che l'economia si concentri nelle mani di uno (monopolio) o di pochi (oligopolio) centri di potere.

La WTO ha mostrato la propensione a regolare alcuni di questi ambiti. È un potenziale protagonista della transizione dall'attuale approccio mercato-centrico e intergovernativo a un nuovo assetto mondiale socialmente equo e sostenibile sul piano ambientale. Si può ragionevolmente prevedere che, sulla scia del percorso tracciato dall'UE, anche la WTO svilupperà le proprie competenze in questi ambiti.

2.3. La riforma del sistema monetario internazionale

L'esperienza dell'unificazione europea dimostra che l'integrazione del mercato richiede una moneta unica, la quale necessita di un bilancio, che a sua volta ha bisogno di un governo. La costituzione di un sistema multi-valuta, nel quale l'euro e il renminbi stanno svolgendo un ruolo primario, ha creato le condizioni per la sostituzione del dollaro statunitense come valuta di riserva mondiale. Non fu l'UE bensì, inaspettatamente, il governatore della Banca Centrale Cinese, Zhu Xiaochuan²⁹, a sollevare la questione nel 2009. Nella sua proposta, egli citò il "dilemma di Triffin"³⁰ – la teoria di un economista federalista che dimostrò la contraddizione intrinseca nell'utilizzare una valuta nazionale, precisamente il dollaro statunitense, come valuta di riserva internazionale. Egli propose di avviare un percorso che avrebbe condotto a una unica moneta di riserva mondiale. Prendendo come esempio il Sistema monetario europeo (SME), il precursore dell'euro, egli identificò due obiettivi transitori: a) l'ampliamento del paniere dei Diritti Speciali di Prelievo (SDR) per includere le valute di tutte le principali economie, e b) l'assegnazione al FMI di una parte delle riserve dei suoi Stati membri.

Se si realizzasse questo progetto, si compirebbe un enorme passo avanti nella direzione della Federazione mondiale: la sua influenza sarebbe simile all'istituzione dell'euro come precursore della Federazione europea. Per dare un'idea dei tempi necessari per realizzare un progetto di questa complessità, è sufficiente ricordare che ci sono voluti trent'anni per istituire l'euro. E bisogna considerare che l'UE non è ancora una federazione a tutti gli effetti, nonostante l'evoluzione istituzionale in tal senso sia iniziata nel 1950. La creazione di una Federazione mondiale sarà probabilmente ancora più lenta e difficile, ma l'obiettivo è comunque essenziale per il raggiungimento della pace e della prosperità mondiale. È opportuno ricordare che, nel 2015-

²⁸ La distinzione tra integrazione negative e positive è stata coniata da Jan Tinbergen, *International Economic Integration*, Amsterdam, Elsevier, 1954.

²⁹ Zhu Xiaochuan, *Reform of the International Monetary System*, 23 March 2009. Disponibile online: http://www.china-un.org/eng/zt/g20_london_summit/t554938.htm

³⁰ R. Triffin, *Gold and the Dollar Crisis. The Future of Convertibility*, New Haven, Yale University Press, 1960

2016, sono stati compiuti tre passi importanti nella direzione prevista dal progetto cinese: il primo è la rappresentanza congiunta dei paesi dell'Eurozona nel FMI, da raggiungere al più tardi entro il 2025; il secondo è l'inclusione del renminbi nel paniere degli SDR; il terzo è l'emissione sul mercato cinese da parte della Banca mondiale di obbligazioni denominate in SDR.

2.4. L'introduzione di tasse globali per finanziare beni pubblici globali

La crisi finanziaria ed economica e i cambiamenti climatici hanno riacceso l'interesse per l'introduzione di tasse globali come la Tassa sulle transazioni finanziarie e la *Carbon tax*³¹ la cui introduzione spianerebbe la strada verso un sistema delle Nazioni Unite più democratico e socialmente responsabile. Una tassa sulle transazioni finanziarie penalizzerebbe la speculazione finanziaria e addebiterebbe alle oligarchie finanziarie i costi dei danni causati ai cittadini e ai sistemi di welfare. Contemporaneamente, una *carbon tax* scoraggerebbe l'utilizzo dei carburanti fossili e promuoverebbe la transizione verso le energie rinnovabili, dando avvio a uno sviluppo socialmente ed ecologicamente sostenibile. Inoltre, il prezzo attualmente basso del petrolio rappresenta un'occasione straordinaria per introdurre questa tassa.

Queste nuove risorse finanziarie potrebbero essere utilizzate per accrescere la disponibilità di beni pubblici globali come la tutela dell'ambiente, la protezione dei risparmi, la riduzione della povertà, la lotta contro le malattie più diffuse, l'educazione primaria universale. Ogni agenzia delle Nazioni Unite ha il proprio bilancio. Ma ciò che serve per assicurare un'efficace distribuzione di questi beni pubblici è un'unica autorità fiscale globale.

Il gettito di queste tasse potrebbe essere assegnato a un bilancio della WTO, amministrato da un ministero delle finanze dell'ONU, responsabile della direzione generale delle politiche economiche globali. Il primo passo in questo senso potrebbe essere la fusione dei bilanci dell'IMF, della Banca mondiale e della WTO (i discendenti delle istituzioni di Bretton Woods) al fine di conferire un'ampia capacità di spesa a una singola autorità fiscale.

L'obiettivo da perseguire è l'istituzione di un segretariato generale centrale che svolga funzioni di guida e di coordinamento dei segretariati delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite. L'introduzione di tasse globali e l'incremento delle risorse proprie delle Nazioni Unite apriranno la strada al superamento dell'attuale struttura finanziaria e di governo del FMI e della Banca Mondiale, basata sul principio antidemocratico "un dollaro, un voto", e porrà il problema del controllo democratico della finanza pubblica, secondo il principio "nessuna tassazione senza rappresentanza".

2.5. Un Consiglio di sicurezza economica

Se ogni agenzia specializzata delle Nazioni Unite ha circa lo stesso numero di Stati membri, che però non è detto che tengano le stesse posizioni in ciascuna agenzia, è necessario avere un centro di coordinamento delle politiche delle agenzie specializzate. Il G20 rappresenta il tentativo di estendere la leadership internazionale ai nuovi grandi attori emergenti nell'economia globale,

³¹ James A. Paul & Katarina Wahlberg, *Global Taxes for Global Priorities*, Global Policy Forum and Heinrich Böll Foundation, New York-Berlin, 2002.

quali la Cina, l'India o il Brasile, e di strutturare un ordinamento economico mondiale più inclusivo di quello previsto dal G7 e dal G8. È un primo passo verso la riorganizzazione del potere economico mondiale e riflette l'aspirazione ad adottare un approccio cooperativo di fronte alle sfide globali come i cambiamenti climatici, la crisi finanziaria ed economica, gli standard lavorativi, i diritti umani e il terrorismo. Tuttavia, a causa dei dissensi che dividono i protagonisti dell'economia globale, il G20 rispecchia le divisioni che attraversano il mondo senza essere in grado di superarle.

L'istituzione di un Consiglio di sicurezza economica³² potrebbe rappresentare un modo per superare questi limiti e soddisfare l'esigenza di un organo di governo globale più autorevole dell'ECOSOC e più rappresentativo del Consiglio di Sicurezza, per affrontare i grandi temi sociali ed economici mondiali e governare la globalizzazione. Questo nuovo organo decisionale intergovernativo per le politiche economiche, operante sotto l'egida dell'ONU, potrebbe rappresentare il primo passo verso un governo efficace e democratico della globalizzazione.

Questo processo può essere concepito come una riforma dell'ECOSOC, la cui composizione attuale è troppo ampia per essere efficace e troppo piccola per essere democratica. Una risposta a questa difficoltà sta nella tendenza, a livello mondiale, a stabilire raggruppamenti regionali di Stati e organizzazioni regionali, espressione istituzionale dell'esigenza di superare la dimensione nazionale e di promuovere i processi di integrazione regionale. La riorganizzazione dell'ordine mondiale sulla base di questi raggruppamenti di Stati costituisce un'alternativa non solo alle gerarchie di potere determinate dalle differenze tra Stati di dimensioni diverse, ma anche alla frammentazione del mondo in una moltitudine caotica di Stati e staterelli contrapposti agli Stati di grandi dimensioni. Questo è il modo per superare l'ingiusta discriminazione tra Stati membri permanenti e non-permanenti, caratteristica distintiva del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, e per sostituire il diritto di veto con il voto a maggioranza. Pertanto, il Consiglio di sicurezza economica può diventare il Consiglio delle grandi regioni economiche del mondo.

2.6. Un'Assemblea Parlamentare della WTO

I processi di integrazione regionale e di globalizzazione, quanto più indeboliscono le istituzioni democratiche nazionali, tanto più favoriscono il bisogno di democrazia internazionale. La formazione di un sistema integrato di mercati e società civili a livello regionale e globale richiede che il controllo della popolazione su questi processi economico-sociali si estenda sul piano internazionale. La democrazia internazionale è diventata un aspetto chiave del dibattito politico e accademico contemporaneo. Si tratta di una tendenza relativamente recente nella politica internazionale, come è dimostrato dal fatto che nel 1945 – quando fu istituita l'ONU – il fenomeno praticamente non esisteva. A partire dalla seconda guerra mondiale, il numero delle Istituzioni parlamentari internazionali (IPI) è andato via via aumentando. Secondo i dati forniti dall'*International Democracy Watch* nel 2013, nel mondo vi erano 39 istituzioni parlamentari internazionali³³.

³² A quanto mi è dato sapere, il primo ad aver proposto l'istituzione di questo organo è M. Bertrand, *Refaire l'ONU! Un programme pour la paix*, Genève, Zoé, 1986, pp. 92-98.

³³ L. Levi, G. Finizio e N. Vallinoto eds., *The Democratization of International Institutions: First International Democracy Report*, London, Routledge, 2013.

Nonostante la proliferazione di assemblee parlamentari a livello internazionale, l'organizzazione internazionale più inclusiva per la sua vocazione universale – l'ONU – non dispone di tale organismo, esattamente come altre importanti agenzie specializzate e organizzazioni quali il FMI, la Banca Mondiale o la WTO. Tuttavia, la necessità di democratizzare queste istituzioni è dimostrato dal fatto che la Banca Mondiale e la WTO hanno istituito rispettivamente una Rete parlamentare e una Conferenza parlamentare. Certamente il processo di democratizzazione è solo all'inizio, in quanto questi enti non possono influenzare l'agenda e le decisioni delle istituzioni alle quali appartengono. Ciò dimostra quanto l'ONU e le sue agenzie specializzate siano lontane da quel livello minimo di democrazia che caratterizza la maggior parte delle altre organizzazioni internazionali.

La rilevanza di questi tentativi sta nel fatto che essi affrontano il tema del deficit democratico di queste organizzazioni, mentre il loro limite risiede nell'approccio settoriale che dimostra la mancanza di una risposta globale alla sfida della democrazia internazionale. Se le istituzioni mondiali devono avere un carattere realmente rappresentativo, non c'è altra strada se non l'applicazione del principio "una testa, un voto". L'estensione della democrazia oltre i confini dello Stato non implica semplicemente l'istituzione di assemblee parlamentari a livello internazionale, come sembra suggerire il paradigma della "*domestic analogy*". La democrazia internazionale non è semplicemente una replica della democrazia interna. L'esempio più ovvio è la struttura dei parlamenti nei sistemi federali, che combina una democrazia degli individui con una democrazia degli Stati, ovvero una Camera dei popoli con una Camera degli Stati.

Il processo di globalizzazione non riguarda solo i flussi commerciali, ma anche molti altri aspetti della vita politica, economica e sociale, come la sicurezza, le questioni monetarie e finanziarie internazionali, la povertà, i diritti umani, l'ambiente, la salute, l'istruzione e così via. Ad esempio, la più recente tra le organizzazioni economiche e sociali internazionali, la WTO, non si occupa solamente di commercio, ma anche dei nuovi temi ad esso collegati come la disoccupazione, le migrazioni internazionali, i diritti sociali, il lavoro minorile, la salute, l'ambiente, ecc. Tutti questi temi rappresentano i vari aspetti del lavoro delle organizzazioni economiche internazionali, che però non trovano risposte adeguate a causa della mancanza dei poteri necessari ad affrontarli nella loro totalità e della pluralità di organismi che hanno titolo ad occuparsene. Sarà quindi necessario conferire maggiori poteri alle nuove istituzioni economiche internazionali, nonché creare un centro di coordinamento delle varie funzioni attualmente disperse tra le tante istituzioni che operano indipendentemente le une dalle altre (G7, G20, IMF, Banca Mondiale, WTO, ILO, UNEP, ecc.)

Questo è il terreno sul quale si possono sviluppare gli sforzi per democratizzare questo centro di potere decisionale. L'esperienza storica insegna che l'autorità dei Parlamenti è cresciuta in opposizione alle monarchie, al fine di limitare il loro potere assoluto. Analogamente, le assemblee internazionali che sono sorte nel secolo scorso mirano a limitare il potere assoluto degli Stati nazionali che dominano le organizzazioni internazionali. Il risultato più importante ottenuto dai parlamenti nella lotta contro le monarchie è stato lo sviluppo del potere di bilancio. Il primo passo fu il potere di resistere agli esattori delle tasse del monarca, che in seguito si è gradualmente trasformato nel "potere della borsa", vale a dire un vero e proprio potere di bilancio basato sul principio del consenso parlamentare nei confronti della tassazione e del controllo della spesa.

Questo è uno dei poteri più significativi acquisiti finora dal Parlamento europeo. Attualmente, è ancora un potere incompleto, poiché nella procedura di co-decisione il Consiglio è tenuto ad adottare il Quadro finanziario pluriennale con voto unanime. Questo è il limite contro cui si scontra qualsiasi tentativo di alzare il tetto del bilancio europeo (che ammonta a una minuscola percentuale – circa l'1% – del PIL dell'UE) e di aumentare le risorse proprie dell'UE. La risposta a questa sfida è l'affermazione della capacità fiscale dei paesi dell'Eurozona³⁴, ovvero la facoltà di imporre tasse, quali la tassa sulle transazioni finanziarie o la *carbon tax*, per poter fornire beni pubblici a tutta l'Europa. Tutte le organizzazioni internazionali devono raccogliere la stessa sfida ed è compito dell'UE indicare la strada.

L'analisi della struttura delle organizzazioni internazionali mostra che esse sono macchine diplomatiche all'interno delle quali i governi cooperano tra di loro. Ma, recentemente, in alcune di esse si sono sviluppate strutture parlamentari, che rappresentano la risposta dei parlamenti nazionali al processo di globalizzazione e all'erosione dei propri poteri. In altre parole, si tratta di un tentativo di spostare il controllo parlamentare sui governi a livello internazionale. La maggior parte di queste istituzioni è composta da parlamentari nazionali, ma il Parlamento europeo – che rappresenta la forma più evoluta di questa categoria di assemblee internazionali – è eletto direttamente ed ha acquisito poteri sovranazionali, fatto che ha consentito alla Comunità europea e all'UE di imporre leggi e regolamenti agli Stati membri, accrescendo così il livello di integrazione positiva. Il Parlamento europeo può essere definito come il laboratorio della democrazia internazionale. All'inizio, era un'assemblea costituita da membri dei parlamenti nazionali e dotata di poteri consultivi. Dopo la sua elezione diretta, ha accresciuto non solo il proprio potere legislativo ma anche il suo potere di controllo sulla Commissione, intesa come il potenziale governo europeo. Ciò significa che la democratizzazione dell'UE è rivelata un potente strumento per il rafforzamento delle istituzioni europee.

3. L'UE come forza trainante della riforma della WTO

3.1. L'UE come forma incompiuta di statualità a livello internazionale

Se si vuole che le decisioni che si prendono a livello internazionale siano efficaci e democratiche, è necessario stabilire nuove forme di governo democratico al di sopra degli Stati nazionali. Il presupposto fondamentale alla base del processo di integrazione europea è che l'unico modo per costruire la pace tra paesi un tempo divisi dall'odio nazionale è renderli così strettamente integrati da far diventare impossibile la guerra. Sebbene l'unificazione europea sia tuttora un processo incompiuto, la particolarità del suo percorso dimostra quanto sia importante l'aspetto politico e istituzionale nella costruzione di un ordine economico internazionale sostenuto dal consenso democratico. L'UE è la regione più intensamente regolata al mondo. Le sue istituzioni politiche impongono restrizioni a ciò che gli Stati sovrani possono fare nelle relazioni con gli altri Stati, dando così un esempio di come anche l'ONU potrebbe diventare in futuro: il custode del diritto

³⁴ D. Ruiz Devesa, "A Federal Budget for the Eurozone: the Böge-Berès Proposal", *The Federalist Debate*, XXIX, 2016, N° 3, pp. 10-13.

internazionale e l'intelaiatura di un processo di costituzionalizzazione delle relazioni internazionali.

Il processo di integrazione europea indebolisce i governi nazionali e impone loro di collaborare per risolvere insieme i problemi che da soli non potrebbero affrontare; promuove la formazione di una società civile europea a fianco delle società civili nazionali, e crea istituzioni europee che rappresentano un meccanismo decisionale che svuota gradualmente le istituzioni nazionali. Le politiche commerciali e di concorrenza sono competenza esclusiva dell'UE, così come la politica monetaria per gli Stati che hanno adottato l'euro. In questi settori, l'UE si comporta più o meno come un'unione federale e può svolgere il ruolo di modello e di forza trainante nel formare un nuovo ordine economico mondiale. Inoltre, per garantire la libera concorrenza sul mercato europeo, la Commissione europea è dotata di poteri antitrust. Infine, sono in corso i negoziati per l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie tra dieci paesi dell'Eurozona, mentre una *carbon tax* è uno dei possibili risultati dei tentativi intrapresi per aumentare le risorse proprie dell'UE. L'UE non è e non sarà mai uno Stato nel senso tradizionale della parola. Sarà piuttosto una Federazione di Stati. La Federazione europea avrà la vocazione di promuovere la tolleranza reciproca e la solidarietà tra gli Stati. La vitalità dell'esperienza dell'unificazione europea consiste nel tentativo di conciliare l'unità con la diversità dei popoli del vecchio continente.

L'UE è la più grande economia del mondo, più grande degli USA e della Cina, e la prima potenza commerciale del mondo. Pertanto, ha un interesse vitale nel mantenere aperto il mercato mondiale e nel rafforzare le istituzioni che perseguono questo obiettivo. Questo è il motivo che ha guidato l'UE, contro le resistenze degli Stati Uniti, a promuovere l'istituzione della WTO che scaturisce dall'esigenza di applicare nuove regole alla concorrenza globale e di farle rispettare universalmente.

Un'unione federale europea potrà influenzare profondamente le tendenze della politica mondiale, in primo luogo condizionando la politica estera americana per spingerla verso una collaborazione più stretta con la Russia, in modo tale da non escludere la Cina. Più in generale, potrà svolgere il ruolo di perno tra Est e Ovest e Nord e Sud, in quanto, a differenza degli Stati Uniti, ha un interesse vitale a sviluppare relazioni positive di cooperazione con le aree confinanti dell'ex blocco comunista, del Mediterraneo e dell'Africa. Il primo compito è completare l'unificazione europea verso Est e verso Sud. Contemporaneamente è necessario rafforzare le istituzioni internazionali (OSCE, Convenzione di Lomé e Partenariato Euro-Mediterraneo) che legano l'Europa ai continenti vicini.

Le innovazioni istituzionali che caratterizzano la struttura dell'UE prefigurano un nuovo tipo di politica estera, una politica di unificazione, che esclude la politica di potenza. Tramite forme di aggregazione, più o meno strette a seconda della necessità, secondo un modello a cerchi concentrici, l'Unione europea ha creato istituzioni che hanno stretti legami economici con il mondo intero. L'adesione è lo strumento specifico della politica di unificazione. L'associazione e la cooperazione sono gli strumenti necessari per preparare l'unificazione.

Se consideriamo che una moneta unica è la condizione essenziale per prevenire la speculazione internazionale, che l'azione pubblica di un'autorità antitrust costituisce un rimedio alle distorsioni

della concorrenza in seno ai mercati causate da monopoli e oligopoli, che il potere di imporre tasse è la condizione per fornire beni pubblici alla società, possiamo concludere che questo è ciò che serve a livello mondiale per governare la globalizzazione.

3.2. Un'iniziativa dell'UE

La proposta di un'Assemblea parlamentare dell'ONU³⁵ trae ispirazione dall'esempio del Parlamento europeo ed è stata concepita come un passo preliminare verso la creazione di un vero e proprio Parlamento mondiale eletto direttamente dai cittadini del mondo e dotato di poteri legislativi. Certamente, l'istituzione di un Parlamento mondiale è un obiettivo di lungo termine che deve essere inteso come il traguardo di un processo graduale. L'evoluzione istituzionale del Parlamento europeo, che è ancora incompiuta, suggerisce che la formazione di un'Assemblea parlamentare in seno alla WTO può rappresentare il primo passo sulla via della democratizzazione delle Nazioni Unite. Il percorso compiuto dal Parlamento europeo illustra un processo incrementale che si è sviluppato in tre fasi: a) un'assemblea parlamentare composta da membri dei parlamenti nazionali, b) la sua elezione a suffragio universale c) il suo rafforzamento attraverso l'estensione dei suoi poteri legislativi e di controllo.

E' auspicabile che il Parlamento europeo rappresenti tutti gli Stati membri dell'UE nell'Assemblea Parlamentare della WTO proprio come la Commissione europea rappresenta tutti gli Stati membri dell'UE nella WTO e nella FAO.

La riorganizzazione del mondo sulla base di unioni regionali di Stati rappresenta la via che porta a un sistema politico internazionale più equilibrato, i cui partecipanti hanno dimensioni e poteri equivalenti. Un sistema mondiale multipolare crea condizioni favorevoli per un'evoluzione delle relazioni internazionali dalla politica di potenza allo Stato di diritto. Un ordinamento giuridico globale stabilito di comune accordo può aprire la strada a un processo di lungo periodo che porta alla democrazia internazionale.

Dal momento che l'UE rappresenta l'esperimento più avanzato, sebbene incompiuto, di democratizzazione di un'organizzazione internazionale, essa può diventare la regione leader della democrazia internazionale. Vale la pena ricordare che il Parlamento europeo ha appoggiato la creazione di un'Assemblea parlamentare dell'ONU.³⁶ Allo stesso tempo, va notato che la l'involuzione del processo di unificazione europea ha avuto un'influenza negativa sul processo di democratizzazione delle altre organizzazioni regionali. Cito due esempi: il rinvio al 2020 della data – fissata inizialmente per il 2011 – per l'elezione diretta del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur) e l'annuncio da parte dei governi della Comunità Andina dell'intenzione di eliminare il Parlamento comune eletto direttamente (Parlandino).

L'UE non può continuare ad auto-definirsi la prima democrazia sovranazionale della storia se non è in grado di rispondere alle preoccupazioni dei suoi cittadini, prime fra tutte il lavoro per i disoccupati, lo sviluppo sostenibile, l'integrazione dei migranti, la lotta al terrorismo, una politica

³⁵ D. Heinrich, *The Case for United Nations Parliamentary Assembly*, Amsterdam/New York, World Federalist Movement, 1992. Si veda anche A. Bummel, "Toward Global Political Integration: Time for a World Parliamentary Assembly", *The Federalist Debate*, XXX, 2017, N° 1.

³⁶ *Risoluzione sulla Riforma delle Nazioni Unite*, 9 giugno 2005 (B6-0328/2005).

estera e di sicurezza che apra la via a un sistema di sicurezza indipendente dell'UE. Una risposta parziale, ma efficace, a tutti questi problemi può venire solo dalle politiche promosse nel quadro del Trattato di Lisbona, quali ad esempio un "New Deal" per l'economia europea, un piano di sviluppo per l'Africa e per il Medio Oriente inizialmente finanziato da una tassa sulle transazioni finanziarie e da una *carbon tax*, relazioni di cooperazione con la Russia e una cooperazione strutturata permanente nel campo della sicurezza e della difesa che consentirebbe all'UE di diventare un attore globale. Sarebbe non solo irragionevole, ma praticamente impossibile affrontare il problema di una riforma costituzionale dell'UE senza un precedente cambiamento delle politiche che consenta di riguadagnare la fiducia dei cittadini.

Pertanto, solo se l'UE riprende il cammino verso l'unione federale potrà riconquistare il ruolo di forza trainante della democrazia internazionale. È infatti ragionevole ritenere che il Parlamento europeo sarà più incline di qualsiasi Stato o organizzazione internazionale a promuovere l'esperimento della democrazia internazionale in altre regioni del mondo e a livello mondiale (democratizzazione della WTO e dell'ONU). E sarà possibile dimostrare al mondo come un raggruppamento regionale di Stati possa vivere in pace con un parlamento e un governo democratico.³⁷

³⁷ In una *Risoluzione sulle relazioni tra l'Unione europea e le Nazioni Unite* (2003/2049 (INI)) adottata dal Parlamento europeo il 29 gennaio 2004 si legge: "In un mondo lacerato da conflitti, sottosviluppo e diseguaglianze, l'Unione europea è un faro che mostra come i popoli che hanno subito gravi crisi e guerre fratricide possano unirsi con la forza della convinzione per imboccare la strada della pace, della prosperità e della democrazia, per sviluppare un modello che associ la crescita economica alla coesione e ai diritti sociali e crede che questo esempio storico offra uno stimolo ad altri processi di integrazione regionale nel resto del mondo".

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 670 5024

Fax. +39 011 670 5081

www.csfederalismo.it

info@csfederalismo.it