

Recensione a: Dario Bevilacqua, *Il Free Trade e l'Agorà. Interessi in conflitto, regolazione globale e democrazia partecipativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012*

Bruno Carotti

1. Capire la globalizzazione. Perfetta sintesi del volume. Apparentemente semplicistica, è quella più aderente al lavoro. Se, infatti, è vero che “*ciò che non si può dire in una parola, non si può dire neanche in molte*”, come indica il proverbio orientale ricordato da Bruno Munari, deve allora riconoscersi che il volume di Dario Bevilacqua getta una ventata di aria fresca su quanto avviene nel mondo “ultra-statale”, “transnazionale” e “globale”.

Questo è vero anche a distanza di un lustro dalla pubblicazione: il testo ha insistito su temi fondamentali, inserendosi in un dibattito di rilievo sul significato sostanziale degli istituti giuridici della globalizzazione. È stato pubblicato nello stesso anno del *Global Administrative Law: The Casebook* (Roma-New York, 2012, a cura di S. Cassese e altri), nel quale la trattazione per casi è stata estesissima e ha coinvolto studiosi di diversa provenienza geografica. Recenti scritti hanno confermato la rilevanza dell'indagine: si pensi al *Global Administrative Law and Deliberative Democracy* di B. Kingsbury, M. Donaldson e R. Vallejo, pubblicato nell'importante *Oxford Handbook of International Legal Theory* (Oxford, 2016), oppure al volume in lingua spagnola *Hacia el Derecho Administrativo Global*, di R.B. Stewart e B. Kingsbury (Sevilla, 2016), in cui l'accento viene posto, tra l'altro, sulla partecipazione e sul commercio internazionale. Nel *Research Handbook on Global Administrative Law*, curato da S. Cassese (Cheltenham, 2016), un capitolo è espressamente dedicato al tema della democrazia. Non sono mancate trattazioni settoriali che possono essere messe a stretto contatto con l'indagine condotta, come il saggio di E. Benvenisti, *Democracy Captured: The Mega-Regional Agreements and the Future of Global Public Law* (New York, 2016): un saggio concernente proprio i riflessi democratici della regolazione economica, anche nell'ottica di una discesa del diritto di settore (da una portata universalistica a una regionale) e di una riflessione sull'esistenza e il ruolo di un diritto pubblico globale.

* Il contributo è stato sottoposto, in conformità al Regolamento della Rivista, a referaggio anonimo.

È difficile comprendere alcuni tratti della “mondializzazione” – per rendere un omaggio linguistico alla Francia – senza tecnicismi. Bevilacqua, con notevole sforzo, realizza l’obiettivo, e anche qui risiede l’attualità del messaggio: mostra al mondo ciò che il mondo stesso ha prodotto; spazza molte parole, per arrivare a quelle poche che stanno attorno al nucleo dell’atomo globale. La sua attenta osservazione svela ciò che rimane celato, inizialmente visibile agli occhi di pochi. Rivela come la dimensione giuridica sia impregnata di valori e interessi, spesso non consoni alla essenza primaria della disciplina giuridica, che è quella di assicurare la giustizia e trattare in modo imparziale e distaccato i conflitti.

2. Il viaggio del lettore passa attraverso molti sentieri: la natura delle regole, le istituzioni coinvolte, l’insieme molteplice dei soggetti, lo “spazio” giuridico sovranazionale.

La struttura dell’opera è ideata per concentrarsi sul dato reale; solo in un secondo momento passa alla rifrazione concettuale, alle idee e alle ricostruzioni giuridiche che dominano il panorama globale (o che sono schiacciate da esso, a seconda dei punti di vista). È l’analisi dei casi a rivelare i tratti giuridici salienti, secondo un impianto metodologico solido che, con moto ascensionale, passa dalla *doxa* alla *epistème*, ancor prima della *alètheia*.

Quattro le tappe di questo percorso. La prima muove da fenomeni concreti come i sistemi di comunicazione, la costruzione di impianti produttivi, il controllo su *Internet*, la sicurezza alimentare – di cui l’Autore è un esperto. Nella seconda, si esprimono le perplessità relative alla presenza di asimmetrie: gli interessi rivelano una sproporzione nelle forme di tutela, a danno di quelli definiti “deboli”, come la salute o l’ambiente. Nella terza, si indica la strada per la correzione di tale asimmetria, mediante l’inquadramento degli schemi della partecipazione procedimentale – prisma attraverso cui si intravede, in lontananza, un possibile contrappeso al dilagare di soli meccanismi di forza economica. Nell’ultima, compare la *pars contruens*, attraverso un congegno che possa non solo arginare l’asimmetria e il disequilibrio, ma perseguire un obiettivo più ambizioso, finalizzato a rendere più democratico lo stesso sviluppo della regolazione globale.

3. La lettura della prima parte offre una descrizione esaustiva di casi concreti, aiutando a chiarire ciò che, inizialmente, risulta complesso. I casi, e la loro rilevanza rispetto al tema scelto, sono lo strumento per

passare dal particolare al generale; le soluzioni accordate ai conflitti sono un punto di osservazione privilegiato per comprendere come lo strumento giuridico operi nel contesto globale.

L'ottica è duplice. Il processo gnoseologico parte dall'evidenza fattuale, ma non si esaurisce in essa, in quanto giunge a svelare la dimensione degli interessi e dei valori nascosti. È difficile, in tale contesto, separare i valori dalle norme, e l'Autore lo spiega benissimo. Da un lato, la definizione di regole genera una flessione della dimensione collettiva, a favore delle «*libertà economiche individuali*»; dall'altro, le decisioni «*comuni*» sono sempre più demandate al mercato e alla tecnica (p. 21). Si prenda il caso della sicurezza alimentare: sussiste una pericolosa commistione di organi politici e tecnici, in special modo osservando la composizione della *Codex Alimentarius Commission* – ove una soluzione apparentemente neutrale è, in realtà, permeata da scelte di altra natura.

Anche in altri casi, come la regolazione di *Internet*, o la costruzione di opere di interesse comune, si osservano situazioni di dominanza. Così, «*l'interesse ambientale come bene giuridico mondiale e comune viene comunque situato in posizione recessiva*», a causa di una decisione del *Dispute Settlement Body* (Dsb) della *World Trade Organization* (Wto), che ha abbassato gli standard di qualità dell'aria imposti da una norma nazionale, la statunitense *Clean Cars Law* (p. 39-40). Ancora, gli interessi agricoli a uno sviluppo sano del settore corrono rischi derivanti da «*politiche economiche e commerciali [...] che possono rivelarsi inadeguate o anche dannose, per gli interessi e le aspettative dei soggetti più deboli*» (p. 49). Infine, il comitato della Wto per la tutela dell'ambiente e della salute non ha ottenuto «*alcun risultato significativo*»; vi sono ancora difformità di vedute, ad esempio sul principio di precauzione, che generano contrasti e soluzioni spesso inadeguate (p. 53-54).

L'intima dimensione delle regole globali rivela la carenza di un adeguato temperamento di interessi. Le dinamiche sono ridotte a una prospettiva unilaterale. Ci sono anche correttivi, naturalmente, ma il dato generale indica un disequilibrio pressoché costante. L'impianto giuridico globale sembra poggiare, in questo senso, su un presupposto ben definito: l'introduzione di criteri di ponderazione degli interessi e di soluzione dei conflitti è oggetto di uno spostamento, che va dal piano delle preferenze collettive a quello del sapere tecnico. Il sapere tecnico, però, a volte non è l'applicazione neutrale di una *scientia*; quando ciò avviene, si genera una distorsione. Celando in modo velato – e qui risiede la sua pericolosità – una netta presa di posizione, offrendo la propria

sponda a interessi consolidati. In questi casi, la *tèchne* si afferma per una decisione politica e si compie una sostituzione: la *tèchne* viene mostrata in modo neutrale e coincide, in questa narrazione, con i valori generali della *polis*. Tuttavia, quando il sapere tecnico viene distorto, viene a mancare il carattere della generalità, dovuta al fatto che, a monte, viene compiuta una precisa scelta politica, che neutrale non è. Un paradosso, una inversione di ruoli e posizioni difficile da decifrare.

Già a questa latitudine si notano due idee di fondo del lavoro. Da un lato, la tecnica deve prendere in considerazione tutti gli interessi, per essere davvero neutrale, ma ciò non sempre avviene. Dall'altro, parlare di scelte tecniche in molti casi è falso, in quanto dietro a questa parvenza giacciono, in realtà, scelte di natura politica, determinanti delle dinamiche dell'arena ultra-statale. Nella sostituzione del "politico" con il "tecnico" risiede la de-strutturazione degli interessi. Sia chiaro: si è ben lontani dal ricorrere a un pensiero anti-scientifico. Semmai è vero il contrario: è proprio la fiducia verso la scienza a richiedere un suo rafforzamento, evitando condizionamenti di qualsiasi natura.

Emerge, qui, una prima chiave di lettura. Vi è una regolazione «*a doppia velocità*», in cui l'efficacia degli strumenti che tutelano diritti economici è inversamente proporzionale alla protezione di interessi deboli, come la salute, la sicurezza alimentare e l'ambiente.

4. Nel secondo capitolo, si rinviene un fenomeno affine, ma differente. Se si volesse rinominare questa parte del volume, potrebbe chiamarsi «*lo stato primordiale della tutela giuridica*». Le forme di protezione accordate, infatti, sono ancora timide, incomplete, parziali. Le norme non rispecchiano una visione compiuta della realtà sociale ed economica. Non creano un bilanciamento tra opposte esigenze. A interessi distinti e diversificati è accordato un riconoscimento formale e asimmetrico. Anche le strutture di rappresentanza, pur centrali, presentano un notevole sbilanciamento.

In questa parte, la messa a fuoco cade sulla partecipazione, applicata a casi come la costruzione di infrastrutture, il governo del territorio, la protezione dell'ambiente. Si registra la «*capacità delle associazioni rappresentative della società civile di far udire la propria voce presso un organismo globale come la World Bank*» (p. 59); si osserva la Fao, che ha dato vita, dopo un lungo periodo di chiusura, a una «*rappresentanza dal basso, tesa sia a incrementare l'accountability, sia a incidere sul contenuto delle politiche intraprese*» (p. 64); si analizzano la Convenzione di Århus e la *World Heritage Convention*, le quali

«conferiscono ai privati ampi poteri di partecipazione e accesso alle informazioni» (p. 68).

Queste aperture, incidendo sui processi decisionali, dovrebbero consentire non solo un riequilibrio e una maggiore ponderazione degli interessi, ma anche, e soprattutto, un miglioramento complessivo della regolazione. L'asimmetria della regolazione mette a repentaglio alcuni degli interessi in gioco, accompagnandosi a un fenomeno forse ancora più grave: la sussistenza di «*processi decisionali non adeguatamente plurali*» (p. 57).

Così, si apre la ricerca agli opportuni contrappesi. Qui avviene una prima composizione dei modelli, mediante un iniziale tentativo, che sottende un notevole sforzo teorico, volto a conciliare la frammentazione esistente e a sposare un'ottica di più ampio raggio, in cui sia l'insieme a prevalere sulle singole parti. La partecipazione, che «*serve ad arricchire e pluralizzare il dibattito pubblico*», non è un fine in sé. Il suo orizzonte di riferimento è più avanzato e più vasto: ed è quello della democrazia partecipativa, quale sistema di legittimazione strutturale connesso all'intera società (p. 69-70).

5. Nel terzo capitolo prende le mosse la combinazione del quadro. Non è ancora il momento delle conclusioni, ma compaiono i primi ingredienti per miscelare le soluzioni ai problemi riscontrati. Il messaggio veicola la ricerca di forme effettive di partecipazione e di effetti tangibili sull'equilibrio degli interessi. *Deficit* democratico e diritto amministrativo sono gli assi portanti (e i pesanti fardelli) di questa parte del volume.

«*Aldilà dei confini statali*», questa la premessa, «*non si ha un vuoto giuridico o una crisi della legalità*». Nondimeno, si registra «*una crisi della rappresentatività democratica e del bilanciamento tra i diversi interessi globali in conflitto*». Il paradosso è generato da due fattori. Da un lato, la natura 'liquida' dell'impianto regolatorio ultra-statale (per onorare il compianto Bauman), che si contrappone all'elevato grado di discrezionalità delle decisioni, prive di meccanismi adeguati di rappresentazione e responsabilità. Dall'altro, la rigidità della *governance*, con un assetto soggettivo formalmente egualitario, ma carente quanto a legittimazione (p. 75-76).

Nel tentativo di ovviare a tali problemi, si fa ricorso al diritto amministrativo, le cui tecniche non si arrendono alla dimensione sovranazionale, ma la completano e la riempiono di senso. Tali meccanismi cercano di compensare la frammentarietà dello spazio

giuridico globale e di migliorare la «*soluzione compromissoria dell'attuale sistema di regolazione*» (p. 79). Gli strumenti di garanzia offerti dal diritto amministrativo sono sviluppati: tuttavia, non lo sono gli organi preposti alla rappresentanza (p. 82). Il diritto amministrativo è in grado di dettare «*regole che reggono le politiche*» (p. 81) e, per questo, può essere utilizzato per promuovere correttivi di ordine generale – che dovrebbero sfociare nel più ampio quadro della democrazia procedurale, assicurando i diritti e tutelando i singoli dagli abusi.

La democratizzazione della regolazione globale costituisce la risposta alle due “anime” della globalizzazione, che si trovano in uno stadio differenziato: quella garantistica dei poteri pubblici, ben sviluppata, e quella democratico-sociale, ancora insufficientemente tutelata. È necessaria una “mitezza costituzionale” che conduca al loro riequilibrio, ma i meccanismi di rappresentanza nello scenario globale sono incerti, e divergono da quelli nazionali, più definiti. L'assenza di regole univoche spinge l'Autore a considerare – sulle orme della ricerca sul diritto amministrativo globale – il necessario ricorso ai principî, come il *due process of law*. La maggiore latitudine di questi ultimi, infatti, ben si adatta a settori altamente differenziati e differientemente regolati.

Nell'insieme, una legittimazione procedurale efficace dovrebbe cercare di eguagliare i meccanismi di *interest representation*. A tal fine, vengono enucleati tre fattori (p. 88-92). Primo, la restrizione alle procedure partecipative ai soggetti che rappresentano interessi generali, e non solo corporativi; ciò potrebbe appesantire il funzionamento delle strutture o produrre l'esclusione indebita di alcuni interessi, ma i rischi sarebbero compensati da una «*fase costituente allargata*», in cui definire i requisiti di ammissione. Secondo, la partecipazione dovrebbe esplicarsi non solo nel momento dell'accesso alle informazioni, ma anche con l'intervento dei rappresentanti della società civile nel momento decisivo. Terzo, servirebbe la definizione non solo di moduli procedurali, ma anche di aspetti organizzativi, che quei principî partecipativi incanalino e realizzino.

6. Nel momento in cui si avvia alla conclusione, alla *pars destruens* si affianca una *pars construens*. L'analisi condotta in precedenza, infatti, consente all'Autore, nel quarto capitolo, di fare qualche passo in più, immaginando una soluzione propositiva. Compiendo uno sforzo, di matrice accademica, di cui si sente davvero il bisogno.

La dialettica è essenziale a questo fine. Il dibattito è il modo per superare i propri limiti, prima di interpretare quelli del prossimo; è lo

strumento per cercare l'altro, se si segue l'insegnamento diretto a ravvivare il rapporto interumano, base di ogni convivenza. È il metodo che, idealmente e culturalmente, conduce il lettore dalla piazza di Atene del V Secolo a.c., richiamata fin nel titolo del libro, ai meandri più tecnici, ma non per questo meno rilevanti, della globalizzazione. È questo il presupposto per rispondere alle carenze nella protezione degli interessi deboli.

Lo strumento individuato è quello della *Democrazia riflessiva interattiva globale* (*Global Reflexive Interactive Democracy, Grid*). Il sistema – su cui l'Autore aveva già lavorato assieme alla Duncan: si v. i riferimenti a p. 93, nota 1 – mira a superare la frammentazione regolatoria e a gestire i conflitti. I diversi e opposti interessi sono ricondotti in un alveo unitario, mediante maggiori capacità di ascolto, per realizzare una inversione di rotta e informare i cittadini circa la sorte degli interessi pubblici e privati. Il sistema istituzionale di riferimento è soprattutto sovra-nazionale, in modo da non perdere aderenza nel momento in cui si compiono determinate scelte (convogliate nella dimensione ultra-statale). Di fronte alla primazia della razionalità economica, la risposta deve essere trasversale, ampia e aperta, in grado di superare le divisioni tra *silos*, vale a dire la settorialità delle norme.

Sono previste quattro fasi (p. 94-96). Nella prima, vi è l'individuazione e la selezione dei soggetti chiamati a costituire un *network* comune, volto alla definizione generale delle politiche ("*policy*"). L'intervento è sia *dibattimentale* che *associativo*, in quanto opera come un diaframma intermedio nella coalizione dei soggetti interessati. Nella seconda fase, un filtro restringe la partecipazione su vasta scala solo ai soggetti aventi organizzazione o funzionamento democratici. La terza fase presenta un moto verticale, sia ascendente che discendente. I soggetti ammessi a partecipare formano *network* e piattaforme condivise, per presentare le proprie posizioni e proposte a livello ultra-nazionale. In senso discendente, *network* e piattaforme comunicano «*verso il basso*», informando la società civile circa «*gli orientamenti e le decisioni provenienti dai regolatori globali*».

Nella quarta fase, infine, viene applicato un meccanismo istituzionale *ad hoc* al momento decisivo. Questo meccanismo consente un contributo alle scelte dei regolatori globali che, grazie al modello rappresentativo, migrano verso un sistema di maggiore *accountability*, che permette maggiore trasparenza nella catena di comando tra governanti e governati.

La Grid, dunque, muove dalla selezione ragionata degli interessi e ne ricerca una visione sistematica, nella ricerca di un punto di equilibrio. Attraverso il suo impiego, interessi come l'ambiente o la salute della persona potrebbero essere rafforzati, anche in un periodo di prolungata crisi finanziaria, salvaguardandolo al contempo una regolazione sapiente delle attività economiche. Nello stesso tempo in cui la proposta viene formulata, peraltro, il realismo e l'ottica attenta dell'Autore lo conducono a individuarne tre limiti di esso: la difficoltà di riprodurre fedelmente gli interessi provenienti dal basso; l'eccesso di burocratizzazione nella fase verticale; la possibile *impasse* del processo decisionale, per la difficoltà di pervenire a un punto di equilibrio comune (p. 96-97).

Sul piano ricostruttivo, sono tre i postulati di questo modello: la democrazia partecipativa, la democrazia associativa e la democrazia dibattimentale, o deliberativa. La *democrazia partecipativa*, su cui tanto si è scritto, cerca di assicurare una voce a chi ne è privo e tutela interessi ancora scarsamente lambiti dalla normazione, o toccati in modo inefficace. La *democrazia associativa* vede l'intervento di movimenti e gruppi con interessi autonomi, che operano in base a meccanismi democratici, secondo un approccio di responsabilità sociale; mirano al coinvolgimento effettivo dei cittadini, informandoli costantemente (p. 99-100). Infine, la *democrazia dibattimentale o deliberativa* è il risultato, per certi versi, dell'intero processo, ove la trasparenza e l'apertura tendono non solo a una decisione tra pari (o, meglio, tra soggetti resi eguali), ma anche alla trasformazione stessa delle preferenze, rispetto alla loro semplice aggregazione (p. 102).

La proposta poggia su un sostrato concettuale ben preciso, sia a livello linguistico che teorico. Il fondamento linguistico richiama l'idea di reticolato elettrico (in inglese "*grid*", come l'acronimo utilizzato), che può funzionare *solo se tutti i nodi sono connessi* – e che svela, quindi, il pensiero che sorregge la proposta. A livello teorico, fa molto piacere ritrovare riferimenti che risalgono ad Althusius e al concetto di popolo, inteso non come grandezza *costituente*, ma *costituita*, composto di parti che devono essere messe in connessione e che devono poter dialogare.

La ricostruzione appare, dunque, di sentore sia giuridico che politico, con cui l'Autore propone un rinnovamento dello spirito democratico. Il modello proposto, evidentemente habermasiano, è diretto a sopire i conflitti mediante una struttura discorsiva, che fondi il dialogo tra opposte esigenze; non opera secondo meccanismi di esclusione-inclusione, ma di integrazione-confronto. La soluzione

implica una certa immanenza della contrapposizione, che non è un perenne scontro, ma un bilanciamento conoscibile e orientato degli interessi. Rendere evidente le distorsioni di alcuni meccanismi è il passo per un mutamento di prospettiva, per coltivare un sapere più 'riflessivo', che sappia decifrare le soluzioni giuridiche date ai conflitti sociali molto estesi.

Non è detto che gli obiettivi siano effettivamente conseguiti. Qui, forse, l'analisi andava arricchita con maggiore attenzione ai possibili problemi applicativi e ai limiti del modello proposto. Ciò che si fa apprezzare, ad ogni modo, è la ricerca di uno strumento effettivo e ben definito nei dettagli e nei possibili risvolti applicativi. Questo dovrebbe essere il ruolo di una cultura universitaria adeguata e moderna: proporre soluzioni concrete ai maggiori problemi della società. In questo caso, questo obiettivo viene rincorso evitando la rigidità di un approccio formale, privilegiando la flessibilità necessaria a seguire le linee irregolari dei fenomeni regolatori internazionali. Le ultime pagine del volume, in questo senso, lasciano fragranze diverse, legate a istanze di ordine politologico e sociologico: un sentore multidisciplinare, ove emerge una visione corale di valori, interessi e parti in causa.

7. Nell'insieme, il volume indica quattro chiavi di lettura. La prima può definirsi 'depoliticizzazione'. La seconda concerne i tratti amministrativi. La terza attiene al rapporto tra concetti tradizionali e innovativi. La quarta, infine, mostra il valore strategico del diritto.

Con la 'depoliticizzazione' si intende indicare un paradosso, in base al quale le pretese contrapposte degli interessati sono sottratte all'agone politico solo in modo apparente. La riconduzione a criteri di efficienza e oggettivi non equivale alla costruzione del 'migliore dei modi possibili' – già smantellato dalle note pagine *rousseauiane*. Il pregio dell'analisi è di rifuggire da considerazioni troppo semplici e indicare, piuttosto, come dietro alla tecnica vi sia il preciso intento di sostituire a interessi generali la sola efficienza economica (o, comunque, la preminenza di uno o pochi interessi particolari). Dalla sicurezza alimentare, alla regolazione di *Internet*, alla costruzione di opere pubbliche, l'Autore rivela la dominanza di alcuni interessi rispetto ad altri. Definirne alcuni come 'deboli' è di per sé una presa di posizione, in quanto non vi sono elementi formali su cui poggiare tale qualificazione: la regolazione dei fenomeni globali, infatti, non sempre crea un assetto gerarchico. La debolezza, in questo senso, emerge dall'analisi e costituisce un importante traguardo della ricerca; è una qualificazione che ricorre in più parti del volume e si nota

sin dall'indice: negli ultimi paragrafi del primo e del secondo capitolo, nel primo paragrafo del terzo e nel secondo del primo.

Si tratta, come già visto, di una critica complessiva alla natura del sapere "tecnico". La neutralità è una illusione e la 'de-politicizzazione' nasconde una precisa scelta originaria. Sulla tutela dell'interesse generale può prevalere una logica razionale di parte, senza mitigazioni; quando ciò avviene, ai valori inerenti alla persona umana sono sostituiti i criteri di calcolo delle utilità e dell'efficienza razionale, che tende a dimenticare chi rimane indietro.

Nel tentativo di togliere spazio alla politica, si compie, in realtà, una precisa scelta politica di fondo, che è quella di sottrarre le questioni globali a un dibattito aperto e costante, per affidarle a una ragione oggettiva (o presunta tale). In altri termini, anche la scelta di rendere dominanti i criteri dell'efficienza e dello scambio, per dirigersi verso la neutralità, è una scelta politica. Se non viene compresa e decifrata, tale scelta diviene la premessa logica per cancellare ogni tentativo di compensare gli eccessi. Qui si comprende la centralità del metodo discorsivo, su cui il lavoro tanto insiste: è l'assenza di discussione a causare la (apparente) neutralità asettica e il disequilibrio; il suo recupero, invece, restituisce spessore a soluzioni più eque.

La seconda chiave di lettura attiene alle soluzioni basate su strumenti e tecniche di diritto amministrativo, considerati idonei a contrastare la rarefazione dei diritti, accrescendone l'effettività (p. 109). La necessità di bilanciare gli interessi economici e sociali passa attraverso gli istituti che regolano i rapporti tra singoli e istituzioni, sia sul piano procedurale che organizzativo (p. 107). La partecipazione ne è il cardine, come visto, ma vi sono anche la delega, diretta a legittimare i gruppi che devono operare nella Grid (p. 101) o i meccanismi volti a garantire la rappresentatività, oltre che la rappresentanza, mantenendone la distinzione anche in ambito extra-nazionale (p. 104).

La risposta ai problemi della regolazione globale in chiave amministrativa merita, comunque, di essere pensata ancora a fondo, con un costante esercizio critico. Prendiamo l'istituto centrale, la partecipazione. Può risolversi in un istituto formale, se non adeguatamente applicata. Si parla di partecipazione dei cittadini, ma spesso sarebbe meglio parlare di "associazioni": un limite evidente dei meccanismi giuridici considerati, poiché è molto difficile, per il singolo, ricevere una protezione diretta e immediata dei suoi interessi. Dunque, la partecipazione consente, oggi, un equo temperamento degli interessi? Chi può effettivamente partecipare? Entro quali limiti

l'interesse di ognuno è stimolato ad occuparsi di interessi meta-individuali? Vi è il rischio di una partecipazione passiva? Quali i confini concettuali tra la partecipazione procedimentale e organizzativa? Vi è la prevalenza di regole o del ragionamento 'mite', per principî?

Qui il cammino sembra essere ancora molto lungo. L'Autore non offre considerazioni univoche: ma questo, forse, è un pregio, in quanto la definizione di un metodo 'unico' non è immaginabile. Si procede per tentativi, per singoli esperimenti, cercando di assicurare «*il diritto di avere diritti*», per citare chi all'ambito globale aveva rivolto le sue recenti indagini. Non mancano le storture, gli errori, i fallimenti, secondo un ragionamento aperto che esclude, saggiamente, i dogmi. Su questi aspetti, comunque, sembrerebbe auspicabile un ulteriore sforzo, per indagare le zone di confine a cavallo tra politica e diritto, tra rappresentanza politica e mediazione degli interessi nelle strutture amministrative. Non è detto che ciò non sia riservato a future indagini di Bevilacqua – e c'è da augurarselo.

La terza chiave di lettura è data dalla commistione tra istituti statali ed ultra-statali. Gli strumenti utilizzati compongono una nebulosa complessa: si fugge dagli ordinamenti nazionali; si opera con meccanismi somiglianti a quelli conosciuti, ma composti da pigmenti particolari e connotati da rarefazione. Analizzarli presuppone l'utilizzo di categorie aggiornate, che debbono partire da concetti noti, per poi ricercare i tratti diversificativi. Una linea di continuità con l'elaborazione concettuale nazionale, in altri termini, è necessaria, ma non sufficiente: le strutture sono diverse; le tecniche in uso, anche istituzionali, ricordano solo la storia degli ordinamenti interni. Serve, dunque, una rimodulazione delle categorie, per non cadere nell'errore, speculare a quello di voler innovare a tutti i costi, di guardare alla realtà in evoluzione con lenti focali inadatte.

Infine, la quarta chiave di lettura è che il diritto può essere allo stesso tempo soggetto e oggetto degli studi sulla globalizzazione. Esso rappresenta e cristallizza le posizioni consolidate. Riesce a scalfirne alcune: i procedimenti nazionali posti sotto esame da istituzioni globali mostrano il limite cui è soggetto il potere statale. Il contatto diretto di alcuni cittadini con tali le istituzioni ultra-nazionali narra di un possibile controllo sui decisori. Il diritto, in tale contesto, può essere considerato come uno strumento attivo, in quanto presenta una indubbia arma per il cambiamento. Può essere un oggetto statico di indagine, utilizzato al fine di dissolvere i banchi di nebbia che ruotano attorno agli squilibri sociali ed economici. Può esser usato per costruire e difendere le

istituzioni e le loro regole, ma anche per contestarle. Quando, alla fine del volume, l'Autore indica la strada maestra della democrazia partecipativa, emerge la carica potenziale degli strumenti giuridici: quella di arginare il potere. Quando, invece, ci si rende conto, a valle della circostanziata analisi dei casi, che tale percorso è insito di 'pericoli', si svela una carica di segno opposto e una portata conservatrice.

Nella globalizzazione giuridica si è in bilico proprio su questo punto. Da un lato, si sta cercando di mediare i conflitti e rimediare agli scompensi definendo istituti e organismi in grado di veicolare gli interessi in gioco. Dall'altro, si sta cercando di capire come quel percorso possa ledere gli interessi minori. Si cerca, con mille difficoltà, la soluzione giuridica idonea a frenare le asimmetrie del sistema attuale. Al fine, non detto, di consentire una rappresentazione più estesa delle posizioni, e delle vite, toccate dai processi di denazionalizzazione dei fattori economici.

8. Dario Bevilacqua ha seguito un percorso di ricerca molto chiaro. Ha scritto in tema di organizzazione, di procedimenti, di diritti dell'individuo. Si è misurato con temi difficili e, dopo aver trattato i temi classici del diritto amministrativo, ha analizzato a fondo alcuni settori di notevole incidenza economica, che inducono a ridisegnare l'asse portante del rapporto tra poteri pubblici e società. In particolare, si è dedicato a comporre il quadro di un tema molto sentito sul piano sia nazionale che internazionale: la sicurezza degli alimenti. Con una imponente monografia degna della massima attenzione, Bevilacqua ne ha analizzato le istituzioni e le norme preposte. Ha delineato premesse e conseguenze dell'ordinamento di settore, muovendosi, con un respiro e un tratto di penna generosi, verso territori più vasti, spostandosi su un punto di osservazione elevato.

Il cammino compiuto con questo lavoro, cui vanno riservati sinceri e numerosi apprezzamenti e riconoscimenti, è analogo. Con sforzo profondo, l'Autore ha decifrato la compagine ultra-statale, svelato la dimensione dello scambio globale, fonte di ricchezza ma anche di grandi ingiustizie e disuguaglianze. Lì, a ben vedere, era un metodo (comprendere il settore della sicurezza alimentare in modo non isolato, ma in comparazione con altri regimi regolatori). Qui, è lo stesso fine (in quanto la diversità dei casi e dei regimi è la base per comprendere i limiti complessivi della globalizzazione giuridica). Oggi, il Suo interesse appare consolidato, e si attesta come un profondo conoscitore delle dinamiche qui solo sommariamente descritte.

Grazie a una ricerca che avvicina idealmente l'antica Grecia e la regolazione internazionale degli scambi, l'Autore offre un bel dono a chi si vuole avvicinare ai dettagli tecnici di alcune operazioni che si compiono nell'arena globale. Analizza e seleziona i profili importanti, traccia i problemi, individua una soluzione. Non si ferma alla critica. Il compito che si prefigge, con vera attitudine intellettuale, è non solo quello di dolersi evidenziando le carenze del sistema internazionale, ma di mostrare la via per un correttivo concreto, che superi le mere dichiarazioni di intenti e ricerchi i possibili correttivi, aprendo la strada a un dibattito reale, anche di stampo accademico.

Si intravede, in questo senso, una maggiore consapevolezza, relativa alla possibilità di realizzare le pretese a una società attenta al singolo, alle formazioni sociali e allo svolgimento della sua personalità – per utilizzare la non tramontata terminologia costituzionale – al fine di creare una barriera giuridica in un mondo che molte volte tende ad abatterle indiscriminatamente. Con Stiglitz, potremmo dire che occorre ancora «*far funzionare*» la globalizzazione; che le tecniche offerte devono essere regolate a fine di ottenere maggiori benefici; che occorre promuovere dinamiche di sviluppo e fronteggiare le situazioni di difficoltà, invece di stringerle in meccanismi troppo rigidi che rischiano una degenerazione delle condizioni di vita generali, spesso già compromesse. Con Sen, potremmo aggiungere che, senza la pretesa alla riduzione della disuguaglianza, non si compiono progressi duraturi; la mancata cura degli squilibri potrebbe condurre alla frattura dello stesso sistema tecnico ed economico che quegli squilibri ha generato.

L'impegno profuso nel lavoro, in questo senso, raggiunge una bella vetta: quella di non limitarsi ad usare la distinzione tra soggetto e oggetto, tra uomo e natura, tra singolo e interessi collettivi, ma di cercare un approccio teso all'integrazione, al dialogo e, in ultima analisi, alla compenetrazione delle diverse esistenze. Promuovendo la salvaguardia di interessi fondamentali, sia individuali che meta-individuali. Non è dato sapere se la strada indicata sia giusta, ma una scelta è stata compiuta e appare subito molto chiara: già questo è un merito notevolissimo, in un'epoca in cui non scegliere equivale ad accettare i giochi al ribasso nella tutela dei diritti e, con essi, della dignità umana.