

Bibliografia

- CAFFARENA A. (2001), *Le organizzazioni internazionali*, il Mulino, Bologna.
- CISOTTA R. (2013), *What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?*, "IAI Working Papers", 13, 24.
- COLEY A., SPRUYT H. (2009), *Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations*, Princeton University Press, Princeton (NJ).
- DE GUTTRY A., PAGANI F. (2010), *Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, il Mulino, Bologna.
- FINIZIO G., GALLO E. (eds.) (2013), *Democracy at the United Nations: UN Reform in the Age of Globalisation*, Peter Lang, Brussels.
- GERBET P., GHÉBALI V. Y., MOUTON M. R. (1996), *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU*, Imprimerie Nationale, Paris.
- GOZI S. (2011), *Il governo dell'Europa*, il Mulino, Bologna.
- MARTINICO G. (2012), *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in G. Bonvicini, F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, "Quaderni IAI", Nuova Cultura, Roma, pp. 35-44.
- MAZOWER M. (2012), *Governing the World: The History of an Idea*, Allen Lane, New York-London.
- MORELLI U. (2011), *Storia dell'integrazione europea*, Guerini, Milano.
- POLSI A. (2011), *Storia dell'ONU*, Laterza, Roma-Bari.
- SANTANIELLO R., OLIVI B. (2009), *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda alla Costituzione dell'Unione*, il Mulino, Bologna.
- VARSORI A. (2010), *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).

12

Lo Stato nella società globalizzata

di Leonida Tedoldi

1. Un quadro, alcune domande

Alla fine della Seconda guerra mondiale, l'autorità statale era stata erosa dallo scontro bellico e gli Stati nazionali europei mostravano già, secondo alcuni studiosi, l'inizio del loro declino, a causa dell'opera di demolizione operata dai regimi totalitari. Il crollo di tali regimi significò anche il tragico schianto di quell'idea di radicalizzazione dello "Stato di potenza", e per alcuni versi dello Stato come concetto politico, che coltivarono e imposero per tutta la durata della loro esistenza.

In realtà, già nel decennio successivo, il ruolo dello Stato si rafforzò grazie al consolidamento di un nuovo equilibrio tra democrazia e principi liberali, come il costituzionalismo, e si ampliò rapidamente, tanto che dopo la fine della stagione della ricostruzione postbellica, la gestione macroeconomica da parte dello Stato emerse come una priorità importante nelle politiche dei governi europei, dando il via alla costruzione di quello che gli studiosi indicheranno negli anni Sessanta con la formula di "Stato gestore". Questo processo di rafforzamento dello Stato, durato un trentennio, venne sostanzialmente anche dallo sgretolarsi del sospetto politico verso la socialdemocrazia e nei confronti dello Stato-nazione e delle tradizionali concezioni della sovranità da parte, soprattutto, di quei leader della classe politica europea legati ai cristiano-democratici, che diventarono poi tra i più importanti fautori dell'integrazione europea sovranazionale.

Quindi, lo Stato nazionale, che si presenta ancora come modello egemone delle istituzioni politiche nella seconda metà del Novecento, rimase legato a quella forma di potere pubblico, costruito concettualmente dalle culture francese e tedesca nell'Ottocento, ma ridefinitosi intorno a un sistema unitario che riuniva, in maniera efficace e razionale, tre fattori: il principio di legalità dello Stato amministrato burocraticamente, il processo di identificazione tra la nazione come "comunità emotiva" di destino e la continuità delle tradizioni nazionali, nel senso di riserva politica di legittimità e accumulazione simbolica in cui le procedure di formazione del popolo sovrano si risolvono in tecniche di costruzione di solidarietà sul piano socioeconomico, militare, penale e culturale. Inoltre in alcuni casi, come quello inglese, la vittoria sul

Lo Stato gestore

La resistenza
dello Stato
nazionale

Declino
o trasformazione
dello Stato

nazismo rafforzò rapidamente il potere dello Stato anche attraverso la costruzione del *welfare state*.

Certamente poi il collasso del mondo bipolare, alla conclusione della Guerra fredda, indebolì fortemente anche il potere delle politiche statocentriche di dominio delle relazioni internazionali, mentre la parallela crescita delle opportunità economiche transnazionali contribuì a diluire il potere dello Stato sovrano, creando un nuovo e più limitato contesto per l'azione di quest'ultimo. Oggi, nella seconda decade del nuovo secolo, si sta assistendo a un cambio di paradigma; il dibattito degli ultimi decenni sull'organizzazione del potere pubblico volge verso l'affermazione di una tenuta complessiva sul piano storico, seppure faticosa, del sistema Stato e quindi di una sua possibile "trasformazione" in un'organizzazione forse diversa, ma certo ancora in difficoltà, rispetto alle analisi dei decenni precedenti.

Si tende, cioè, a utilizzare meno il concetto di declino irreversibile, più quello appunto di trasformazione.

Oltre a ciò, possiamo anche aggiungere come lo Stato, quello che noi conosciamo in questo tempo, costituzionale dei diritti, che si fonda sulla pluralità e sulla molteplicità, abbia già acquisito caratteri strutturali e profondi di europeizzazione e di internazionalizzazione, nonostante, certo, allo stato attuale appaia a noi un'«entità porosa, frammentata e percorsa da forze che sottraggono poteri e competenze al governo centrale» (Cesa, 2009).

In questa età della globalizzazione segnata dall'avvento del mercato unificato e dalla spinta dei paesi economicamente più avanzati a costituire grandi aree di libero scambio e a istituire organizzazioni sovranazionali, lo Stato occidentale sembra mantenere un proprio ruolo nel rapporto tra cittadini e globalizzazione, sebbene l'unica area del mondo in cui lo Stato-nazione dimostri di aver perso molti dei suoi attributi tradizionali sia l'Europa, tanto che si può parlare, come fanno alcuni studiosi, della fine della separazione tra politica interna ed esterna. Naturalmente questo significa che si è conclusa da tempo la storia di quella forma di Stato nazionale che organizzava capillarmente la politica, aveva come ultimo scopo il "destino del popolo" e come mezzo imprescindibile la potenza, in cui le risorse erano sotto il controllo della sua classe dirigente; mentre invece si è consolidata da alcuni decenni la costruzione dello Stato amministrativo in cui la politica ha come oggetto primario il benessere e un'efficiente gestione delle risorse pubbliche e private, seppure soggetta al potere di oligarchie economiche sovranazionali, assai visibili nel nostro tempo.

Però, per molti versi, lo Stato nazionale rimane oggi, seppure danneggiata, la struttura politica formale di riferimento anche in campo internazionale e conserva ancora il primato dell'esercizio dell'autorità legittima all'interno degli spazi territoriali.

Apertura economica
e dimensione
politica dei governi

Nel corso di questi ultimi decenni, la ricerca storica ha rilevato spesso come l'esistenza di Stati forti abbia costituito un vantaggio per l'economia globalizzata; infatti fino agli anni Novanta era risultata evidente la correlazione positiva tra apertura economica e "dimensione" politica dei governi che for-

niva un utile contrappeso protettivo rispetto alla vulnerabilità degli Stati nei confronti di traumi esterni.

Comunque, nel nostro tempo, seppure in crisi, la forma statale di stampo occidentale sembra prevalere su scala mondiale. Si è passati dai 50 Stati della metà del Novecento ai 200 circa attuali. Quindi, nonostante la parola Stato fosse quasi sconosciuta negli ambienti politologici anglosassoni fino a qualche decennio fa, ancora oggi ogni "reggimento politico" (*polities* in inglese) è denominato con il termine Stato.

Anche la crisi e la polverizzazione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia agli inizi degli anni Novanta del Novecento hanno condotto alla formazione di 29 entità statali-nazionali nuove nell'Europa orientale e nelle province caucasiche. In un altro contesto geografico, alcune realtà statali africane, frutto dei processi di decolonizzazione, furono attraversate da periodi di forte indebolimento delle istituzioni politiche, soprattutto tra la fine degli anni Ottanta e la prima metà del decennio successivo, in cui si parlò di crollo e anche di fallimento dello Stato, dovuto, secondo alcuni studiosi, alle scelte strategiche delle leadership politiche e di regimi autoritari e autocratici interessati esclusivamente a gestire la riduzione delle risorse dovuta al processo di esaurimento della Guerra fredda (che significava un restringimento degli aiuti da parte di una delle due parti in conflitto) e della fase avanzata delle ristrutturazioni neoliberiste promosse dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale.

In realtà solo in un numero limitato di casi si è assistito a un forte cedimento strutturale dello Stato fino al vero e proprio vuoto istituzionale. La vicenda somala rimane ancora l'unica situazione eclatante in questo senso.

Seppure artificiali e asimmetrici, gli Stati africani non solo non sono ancora collassati nei loro fondamenti istituzionali e sociali, ma il processo di costruzione della nazione è molto più avanzato di quanto si creda, come rilevano gli studiosi del settore. Nello stesso tempo lo Stato continua a essere il fulcro dell'accumulazione di capitale e di controllo sociale, quindi rimane fondamentale per i vantaggi dei clan che controllano gli apparati politici e amministrativi. Contestualmente, sono aumentate nel mondo anche le entità sovranazionali come l'Unione Europea, il Mercato comune centramericano (1960), l'Associazione dei paesi del Sud-Est asiatico (1967), la Comunità economica dei paesi caraibici (1973), il MERCOSUR (1991), il NAFTA (1994), le organizzazioni intergovernative, quasi duemila (quelle non governative sono ormai sessantamila), che però come abbiamo visto nel cap. 11 non mettono in discussione fino in fondo la centralità dello Stato-nazione.

Più in generale, in Occidente si è assistito fino a tempi recenti a un consolidamento complesso della democrazia liberale negli Stati-nazione, però nel momento in cui sembra affiorare il successo della liberal-democrazia si manifesta una crisi della partecipazione e della coesione sociale dovuta alle difficoltà degli effetti della globalizzazione sugli Stati.

In sostanza, quello che ora in Occidente chiamiamo Stato *tout court*, Stato costituzionale, è ormai un'organizzazione istituzionale e sociale, sviluppatasi

Processi
di decolonizzazione

Consolidamento
della democrazia
liberale
negli Stati-nazione

nel secondo Novecento attraverso un avvicinamento tra il modello anglosassone del *rule of law* (traducibile come Stato di diritto) e appunto il modello dello Stato amministrativo continentale, keynesiano (risultato di un compromesso tra capitale e lavoro attraverso l'intervento statale); per brevità potremmo dire che si fonda su relazioni controllate tra Stato ed economia e che combina gli obiettivi della piena occupazione, del potenziamento dei diritti di cittadinanza, di una maggiore eguaglianza del reddito e della ricchezza. Solo in tempi recenti sta perdendo la propria egemonia nei confronti del pensiero neoliberale e monetarista.

Però non c'è dubbio che in questi ultimi anni questa sintesi moderna Stato, diritto e Costituzione, che ha sostanzialmente lo Stato occidentale, e quindi la centralità del potere statale, sia ormai incrinata, quantomeno discussa.

Alcuni sociologi parlano anche di Stato "denazionalizzato"; o, meglio, di perdita di alcune componenti delle istituzioni nazionali di fronte al fenomeno della globalizzazione.

Quindi, parlare ora, alla conclusione di questo manuale, di Stato come categoria unitaria non dà conto delle trasformazioni interne e neppure delle varietà di Stato-nazione, mentre invece è importante, per converso, chiarire subito che, proprio per quello che si è detto finora, lo Stato possiede capacità tecnico-amministrative che ancora, come vedremo, non possono essere sostituite da altri assetti istituzionali.

2. Crisi?

Secondo uno dei più importanti studiosi italiani dello Stato, Sabino Cassese, siamo giunti all'attraversamento della terza crisi dello Stato occidentale: la prima, sviluppatasi nel primo decennio del XX secolo, fu causata dalla penetrazione di interessi organizzati all'interno delle istituzioni statali liberali, poco permeabili ai cambiamenti della società, in seguito anche all'estensione del suffragio.

La seconda, quella degli anni Settanta-Ottanta, dovuta in parte all'arretramento dell'espansione delle funzioni statali, portò alla crisi fiscale (in seguito al cosiddetto shock petrolifero) e all'avvio della stagione neoliberista in cui si manifestò in tutta la sua drammaticità la consapevolezza che gli Stati potessero collassare e andare in bancarotta sotto il peso dei propri debiti e che i welfare state europei non potessero continuare a farsi carico dei rischi derivanti dall'instabilità dei mercati. In sostanza i governi furono costretti a un cambio di stile della *governance* di fronte alle sfide della crescente competizione internazionale e dell'approfondirsi dell'integrazione economica e monetaria a livello comunitario. Questo adattamento significò anche compiere un adeguamento strategico alla nuova realtà, che comportava una riduzione del ruolo dello Stato gestore e interventista.

La reazione dei governi e degli Stati a queste difficoltà fu in diversi casi un percorso di alleggerimento dello Stato, cioè l'avvio di un processo guidato di liberalizzazione e di privatizzazione delle proprietà statali, insieme ai tagli della spesa pubblica e all'esternalizzazione dei servizi pubblici. Elementi questi ultimi

che hanno contraddistinto, com'è noto, le esperienze dei governi neoliberisti di Margaret Thatcher in Gran Bretagna e di Ronald Reagan negli Stati Uniti. Queste politiche statali hanno così ridotto non solo la dimensione dei governi, ma anche le differenze tra la sfera pubblica e l'arena privata. Lo Stato era diventato un conglomero ente "a geometria variabile" e le corporation transnazionali esercitavano ormai un'attività parallela rispetto ai governi nazionali: mentre declinava l'autorità dello Stato esse si irrobustivano autorità al di là dello Stato. La terza crisi dello Stato, quella attuale, degli ultimi decenni, deriverebbe dalla scarsa capacità dello Stato costituzionale occidentale di reggere rispetto alla formazione di poteri pubblici ultrastatali, come appunto l'Unione Europea, e di fronte al rafforzarsi dei grandi cambiamenti mondiali.

Lo Stato di fronte alla globalizzazione ha ormai poche opportunità di controllare e regolare quello che avviene all'interno dei propri confini anche per l'invadimento delle comunicazioni elettroniche, delle fluttuazioni della finanza globale e molto altro che ravviva i fondamenti dello Stato che chiamiamo "statualità".

Il rapporto complesso tra Stato e globalizzazione, molto dibattuto nel nostro tempo, è stato analizzato da diversi studiosi negli ultimi vent'anni.

Il confronto, che ha messo in discussione tale rapporto, ha rafforzato il consolidamento di alcune linee interpretative, passando da tesi cosiddette "iperglobaliste" della scuola anglosassone, che sostenevano il superamento definitivo del modello dello Stato-nazione di fronte alla forza della globalizzazione, fino a quelle "neoinstituzionaliste" che riconoscevano, invece, un rinnovato e decisivo ruolo dello Stato nell'arena globale.

Non c'è dubbio che i cambiamenti (anche nel dibattito teorico) dello Stato nazionale-costituzionale e del suo ruolo abbiano avuto un'accelerazione in alcune recenti fasi di passaggio epocali: da una parte il crollo del Muro di Berlino ha dato vigore, in diverse realtà, alla politica dell'identità e del conflitto, mettendo in discussione, per molti versi, l'integrità degli Stati, dall'altra ha consolidato il rafforzamento delle istituzioni internazionali, come l'Unione Europea appunto; e così anche l'attacco terroristico alle Torri gemelle di New York dell'11 settembre 2001 ha contribuito a riproiettare il ruolo dello Stato. Però, l'incertezza della condizione globale dello Stato e la sua evidente fragilità di fronte alle trasformazioni di scala del nostro tempo non si accentuano solo con la mutata spazialità.

Intanto credo si possa dire per chiarezza, riprendendo il filosofo Pier Paolo Portinaro (2005), che lo Stato costituzionale occidentale (dei diritti) giunto fino a noi, entrando ormai in una fase ulteriore, quella dell'europeizzazione e dell'internazionalizzazione in cui la sovranità si fonda sulla divisione delle funzioni, concede sempre più spazio all'autonomia della società civile.

Mentre su un altro crinale negli anni Novanta alcuni economisti, come Robert Gilpin (2009), avevano già enfatizzato a ragione, con il cosiddetto "realismo statocentrico", la forza del ruolo dello Stato anche nelle relazioni internazionali. E così anche lo sviluppo del "transnazionalismo" dell'ordine giuridico globale suggerisce cautela rispetto al paradigma della crisi dello Stato.

Stato
denazionalizzato

Terza crisi
dello Stato

Ridimensionamento
dello Stato gestore
e interventista

Stato
e globalizzazione

Realismo
statocentrico

Governo minimale
degli anni Ottanta

Forse proprio lo Stato è ancora in grado di orientare e plasmare un complesso insieme di pratiche, di discorsi e di retoriche al fine di prendere decisioni collettivamente vincolanti, cioè rimane un modello sociale non ancora sopprimibile; inoltre, da un altro punto di vista, fornisce in maniera definitiva un sostegno a quel bisogno di ordine e sicurezza che ha giustificato la sua esistenza storica. Quindi, il possibile processo, o il presunto tentativo, di «destatalizzazione» – che sarebbe durato almeno un ventennio, dagli anni Ottanta del Novecento alla prima decade del nuovo secolo – di fronte all'avanzamento della globalizzazione appare segnato da un profondo ripensamento.

Infatti, se negli anni Ottanta una parte della riflessione politologica volgeva verso la necessità di un ridimensionamento della presenza pubblica nelle attività economiche e sociali, parlando anche di «governo minimale», agli inizi del secondo decennio del secolo, lo Stato appare ancora in piedi e poco ridotto nelle dimensioni, rispetto a quelle che in tutte le realtà europee aveva raggiunto. Infatti, in più occasioni e da più parti, si è sottolineato proprio negli ultimi anni, e con una certa efficacia, che nell'era globale le decisioni politiche sono ancora assunte dagli Stati: da un certo punto di vista non è in discussione la capacità di controllo del territorio, casomai la garanzia della protezione dei propri cittadini ed eventualmente la sua legittimità, sapendo che ormai anche gli organi comunitari europei, le cui competenze si allargano costantemente, subiscono già un restringimento della loro legittimazione.

In altri termini, nell'Unione Europea è ormai evidente la compresenza di forme politiche difficilmente componibili e, per altri versi, legate al passato, che in questo modo potrebbero compromettere il soggetto democratico Unione, rendendo sempre più manifesta la sua crisi di legittimità.

Però, se da una parte sembra che la possibile fuoriuscita futura dalla crisi economica non porti a una nuova espansione della sfera pubblica, dall'altra, la tenuta dello Stato appare in questo momento credibile, nonostante appunto la conclamata fragilità dei governi. Questa è la novità.

Da un altro punto di vista e da diverso tempo, la politologia di matrice anglosassone ha posto in evidenza come la sovranità si sia spesso adattata negli ultimi decenni ai mutamenti della statualità e come quindi contrapporre la globalizzazione alla sovranità possa costituire, in questo senso, un'idea spesso fuorviante, non scevra di contraddizioni.

La «capacità»
dello Stato

Forse ha colto nel segno quella parte della ricerca politologica che sostiene l'insostituibile forza della «capacità» dello Stato di mantenimento anche nell'ambito globale, seppure con alcune evidenti trasformazioni. Tale capacità diventa «regolativa», ad esempio, quando controlla l'inflazione e l'applicazione dei contratti, in sostanza i meccanismi del sistema economico, ma da un altro punto di vista fornisce anche un luogo istituzionale per il consolidamento di un quadro d'insieme per l'azione economica, mettendo in moto strategie di azione collettiva in un contesto in cui si sviluppa la forza dei capitali, delle merci e del processo di rinnovata giuridificazione (il proliferare, cioè, di norme e leggi di regolazione) del diritto commerciale e dei diritti fondamentali.

Inoltre la presenza, su larga scala, di organizzazioni della violenza globale, non poteva che enfatizzare una nuova domanda e una nuova offerta di sicurezza che avrebbero continuato a trovare nello Stato nazionale e nel suo apparato militare e di polizia «un insostituibile soggetto operativo»; cioè, più semplicemente, si mantiene la forza dello Stato moderno, in termini anche d'identità nazionale e di coesione sociale. Prova appunto ne è la sfida globale al terrorismo messa in campo dalla democrazia americana.

Certo, però, l'idea stessa di potere sovrano è ormai sfibrata, e quindi la crescente impotenza politica dello Stato nei confronti dei gruppi d'interesse, delle corporation si rende manifesta nella crisi finanziaria, del welfare e nella fragilità dell'interventismo amministrativo. Cioè, lo Stato mostrerebbe di non essere più in grado di governare i cosiddetti «processi di differenziazione» della società occidentale; dopo essersi conquistato la funzione di regolatore, disciplinatore e semplificatore della complessità.

In sostanza è fuorviante contrapporre lo Stato alla globalizzazione. Quest'ultima, infatti, non è in grado di smantellare definitivamente non solo il ruolo dello Stato, ma neppure il principio della sovranità, la quale si è trasformata ormai in risorsa di mediazione e non è più soltanto una sorta di barriera definita territorialmente.

3. Trasformazione

Ma, allora, in quali termini possiamo parlare di globale e di globalizzazione, rispetto al tema centrale di questo saggio, in una fase del dibattito scientifico giunta addirittura al «postglobalismo»?

La globalizzazione si è rafforzata attraverso lo sviluppo di un numero crescente di imprese multinazionali e organizzazioni internazionali governative e non governative, imponendo inevitabilmente una nuova dimensione della politica. Quindi, lo spazio globale, che ha trasformato profondamente il rapporto dello Stato con la politica internazionale e la sovranità nazionale, è ormai il risultato complesso dell'intrecciarsi della sfera globale con quella transnazionale e sovranazionale, in cui però da una parte le istituzioni globali sono ancora sottoposte al controllo degli Stati (nonostante le prime monitorino i secondi) e le organizzazioni internazionali possano essere in relazione con le società civili dei singoli Stati. Del resto tali organizzazioni non solo non sono, ovviamente, organi degli Stati, ma hanno acquisito un'autonomia sempre più ampia: producono norme e trattati, influenzano e condizionano il comportamento del potere pubblico. Quel potere pubblico che secondo la ricerca degli anni Novanta era ormai drasticamente ridotto nelle sue funzioni e che agli inizi del nuovo millennio sembrava solo in gravi difficoltà, oggi, a distanza di quasi un decennio da quella stagione di studi e dibattiti, appare per molti versi ancora solido, seppure da ripensare nel suo ruolo all'interno di un contesto globalizzato: questa è anche una delle sfide del nostro tempo.

Lo spazio globale rafforzatosi negli ultimi decenni, come lo hanno analizzato

La crisi
dello Stato sovrano

Che cos'è
la globalizzazione

I "regimi legali"

gli studiosi, è la risultante di una mistura tra la sfera globale, quella transnazionale e quella sovranazionale che non lo rendono ordinato gerarchicamente e neppure strutturato su più livelli, dal momento che esso si nutre di interazioni e di influenze verticali, orizzontali e diagonali all'interno di una rete di differenti soggetti e regimi che può essere paragonata a una "tela di Pollock". In questo contesto vi è anche una segmentazione in "regimi legali" transnazionali che definiscono il raggio d'azione non in base alla territorialità, ma a temi specifici; ad esempio, secondo il regime della World Trade Organization (Organizzazione mondiale del commercio) riguardo alle possibilità di limitazione commerciale degli alimenti geneticamente modificati, la valutazione è affidata a un *panel* dell'organizzazione, il cui parere è vincolante per gli Stati. Gli studiosi hanno individuato cinque tipologie di regimi regolatori internazionali, cioè quella delle amministrazioni delle organizzazioni intergovernative, quella per mezzo delle organizzazioni intergovernative, quella basata sull'azione collettiva di network transnazionali composti da funzionari governativi, quella realizzata in base ad accordi di mutuo riconoscimento o altri standard cooperativi, quella realizzata attraverso strumenti ibridi intergovernativi-privati e quella attraverso le istituzioni private con funzioni normative (Cassese, 2013, p. 16). All'interno di questo spazio di "regimi legali" vi sono diverse tipologie di "amministrazioni" globali: network intergovernativi, formati da rappresentanti di organismi di regolazione nazionali; organizzazioni ibride pubblico-private, composte da organismi di formazione più rappresentativi nei singoli Stati; e ancora regolatori globali di natura privatistica, che si compongono di soli organismi privati e che collaborano con molti Stati e organizzazioni intergovernative, stipulando anche accordi.

A tutte queste organizzazioni si aggiungono quelle non governative, molto numerose, e le cosiddette comunità "epistemiche", cioè quelle degli ambientalisti, dei fisici ecc. In realtà, allo stato attuale, ogni attività umana potrebbe essere sottoposta a una qualche forma di disciplina ultrastatale. Però, vi è una differenza tra questi regimi regolatori delle organizzazioni ultrastatali: in alcuni casi forniscono una cornice giuridica per l'azione degli Stati, in altri disegnano linee guida per indirizzare le amministrazioni nazionali e in altri, ancora, hanno effetti importanti sulla società civile.

Global polity

In sostanza, come abbiamo visto, nel cosiddetto spazio giuridico globale si sviluppano numerosi organismi regolatori e proprio per questo motivo sembra che ormai si sia in presenza della ipostatizzazione di una sorta di "regime politico mondiale" che viene denominato *global polity*.

Quest'ultima non è formata esclusivamente da istituzioni globali, ma è composta anche di procedimenti multinazionali transnazionali, che permettono ai governi di interconnettersi e amplificare il dialogo tra gli Stati. La globalizzazione crea un ulteriore livello di governo, che fornisce agli Stati «nuovi parametri per legiferare» (ivi, p. 102), però questo ulteriore livello è privo di caratteri tipici delle democrazie e in sostanza ha bisogno di essere legittimato. Quindi, alla luce di quanto detto, pensare allo spazio giuridico globale so-

stanzialmente come a una *governance* multilivello in cui si colloca al primo posto lo Stato e al secondo il livello globale appare semplicistico.

Intanto, i soggetti che operano nella sfera globale non sono solo gli Stati e i governi, ma anche le amministrazioni nazionali, e, in questo senso, vi è una disaggregazione incipiente del paradigma Stato unitario; inoltre gli Stati non sono gli unici membri delle organizzazioni internazionali, ma ci sono anche enti pubblici non nazionali, come l'Unione Europea o, ad esempio, l'Organizzazione mondiale del commercio ed enti non governativi.

Inoltre, seppure la società civile, le amministrazioni nazionali e le organizzazioni ultrastatali siano soggetti giuridici globali, nello stesso tempo, gli Stati rivestono nello spazio globale un ruolo doppio: agiscono con i governi nazionali come Stati unitari, ma anche come Stati frammentati attraverso le proprie amministrazioni, pur disponendo di meno poteri.

I processi, o i tentativi, di *global governance* hanno dato alla funzione amministrativa degli Stati europei un ruolo dominante, tanto che oggi diversi studiosi parlano di crescita non conclusa del "Leviatano amministrativo", mentre lo Stato sovrano, costituzionale, ripiega di fronte all'esigenza di garantire un sistema reale di diritti fondamentali e alla necessità di sostenere la costante legittimazione di una democrazia "sostanziale".

Già a metà degli anni Novanta il noto lavoro di Paul Hirst e Grahame Thompson (1996) sosteneva, con grande efficacia espositiva, che il ruolo dello Stato risiedeva nella sua centralità, che derivava dalla forte capacità, nonostante tutto, di integrare i poteri di governo (*governing powers*) e controllare il trasferimento dei poteri al livello internazionale, come ad esempio l'Unione Europea, così come il trasferimento dei poteri al livello regionale e decentrato. Anche di recente gli studiosi sono tornati a respingere l'idea dell'impotenza degli Stati nei confronti degli imperativi dell'economia internazionale, proprio perché hanno mostrato come il radicamento storico di un settore pubblico e un apparato burocratico-amministrativo solidi, in sostanza di uno Stato forte, abbia costituito, e costituisca ancora oggi un vantaggio nell'economia globalizzata. In ogni caso, la correlazione messa in mostra negli anni Settanta tra apertura economica e "dimensione" dei governi e dello Stato, si conserva ancora oggi; così come lo Stato sociale nei paesi europei risulta a uno stadio di riduzione, ma non certo di conclamato declino.

Del resto la storiografia ha mostrato ampiamente come durante la lunga stagione neoliberalista del governo di Margaret Thatcher in Gran Bretagna, non solo la spesa pubblica non si ridusse significativamente, ma lo Stato britannico venne fortemente centralizzato.

Quello che cambiò fu il rapporto tra cittadino e istituzioni politiche, ormai introdotte alla logica di mercato; tale mutamento segnò il passaggio dalla concezione del cittadino partecipante alla politica a quella del cittadino consumatore. Ma questo storicamente significò, da un certo punto di vista, l'aumento della burocrazia, sotto forma di enti di vigilanza (che rispondessero ai reclami del consumatore), e non un alleggerimento delle strutture pubblico-istituzionali.

Global governance

Apertura economica
e "dimensione"
dei governi

Stato attore
principale

Allora, riprendendo il discorso principale, come abbiamo visto finora l'impatto della globalizzazione non riduce drasticamente la cosiddetta capacità degli Stati di fornire protezione sociale e *governance*, così come gli Stati riescono ancora a ricreare delle condizioni istituzionali con le quali mediano l'impatto stesso, proprio perché sono in grado di trasformarsi.

Quindi lo Stato tende a rimanere l'attore principale dello sviluppo economico e sociale, anziché figurare come autorità residuale nel mondo globalizzato, tanto che negli ultimi anni la sua crescita è andata di pari passo con l'ascesa delle multinazionali e delle istituzioni multilaterali, e inoltre le reti globali sono ormai fortemente interconnesse con le strutture domestiche dello Stato nazionale, al punto che anche le dinamiche del sistema amministrativo globale sono largamente dipendenti dallo Stato, favorendo l'interazione economica nazionale e transnazionale.

Inoltre, l'urto della globalizzazione su queste "capacità" dello Stato, come è stato finora descritto, spinge a sostenere che non sia venuto meno il rafforzamento, possibilmente efficace, dello Stato al sostegno di governo dell'"industria" e alla fornitura di protezione sociale.

Infatti, fino alla metà del primo decennio del XXI secolo, i modelli di spesa sociale mostrano bene la crescita del margine di scelta politica dei governi e non certo l'arretramento del welfare state, pur di fronte a un'enorme e crescente domanda di risorse pubbliche tra il 1985 e il 2005.

Infatti, in questo periodo di tempo, la spesa sociale media dei paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), misurata in percentuale sul reddito nazionale, è aumentata e non diminuita. Dopo la fine della Seconda guerra mondiale i governi europei spendevano il 25% della ricchezza nazionale prodotta, negli ultimi decenni si è raggiunto quasi il doppio. Certo, poi sono avvenuti dei cambiamenti nei sistemi di Stato sociale, ma non nella struttura interna. Oltre a questo si è intensificata una crescente apertura delle democrazie al consolidamento della propensione all'alta fiscalità per soddisfare le richieste di servizi sociali e, quindi, da questo punto di vista l'espansione dello Stato non si è mai arrestata.

Impatto della
globalizzazione

In sostanza, le strutture statali sono in grado di filtrare, con una certa efficacia, le pressioni transnazionali ed esercitano un'influenza sui percorsi differenziati di ristrutturazione dello Stato sociale (riduzione, mantenimento ed espansione moderata) e sull'impatto della globalizzazione sulle strategie di adattamento nazionali.

Secondo gli studiosi, durante il periodo di elevata globalizzazione le varietà di welfare state si sono rafforzate, come i poteri infrastrutturali dello Stato. Nonostante le pressioni dell'integrazione europea e le riforme d'ispirazione liberista abbiano orientato gli Stati europei verso il mercato, le strutture di governo, commerciali e di relazioni industriali di Gran Bretagna, Francia e Germania rimangono caratterizzate da proprie specificità che rafforzano le strutture statali. Inoltre, gli Stati europei, in quanto complessi organizzativi e normativi, danno ancora un sostegno significativo all'organizzazione dei gruppi d'interesse,

modellando e strutturando relazioni tra governo, industria e strategie operative delle imprese rivolte al mercato globale; le entità statali non fanno altro che strutturare lo spazio sociale in un contesto in cui il territorio perde gran parte della propria carica decisiva.

Inoltre, l'importanza della tenuta dello Stato sta ora nell'accrescimento dell'azione di promozione della competitività internazionale al fine di gestire il sostegno alle imprese nazionali.

Come sostiene la sociologa Saskia Sassen (2008), lo Stato occidentale può governare e definire le "condizionalità" della globalizzazione economica delle grandi corporation in un contesto sempre più dominato dalla deregolamentazione, dalla privatizzazione e dalla crescente autorità di attori non statali, che assumono spesso nuovi ruoli normativi.

Si sta assistendo, quindi, a uno spostamento degli interessi degli Stati dal sostegno verso aziende strategiche alla fissazione delle condizioni per la competitività nell'economia globale, in sostanza alla promozione di intrapresa sia nel settore privato sia in quello pubblico.

Però, allo stesso tempo, sappiamo di essere sempre più indotti come cittadini a pensare i singoli Stati solo all'interno dell'Europa che, a sua volta, non può pensarsi Unione – disciplinata dal diritto – se non percependo il ruolo dei singoli Stati come suo fondamento. E la complessità attuale del contesto europeo, in cui si inseriscono le aspirazioni di egemonia di Germania e Francia è un riflesso della situazione attuale.

Nonostante si possa ritenere che l'integrazione europea sia davvero rappresentativa dell'era poststatuale, probabilmente l'integrazione stessa è comunque, ancora una volta, un processo d'irrobustimento dello Stato.

Quindi non si è ancora assistito a quello che alcuni studiosi preconizzavano e cioè lo svuotamento dello Stato provocato dall'integrazione europea, seppure permangano delle differenze forti tra gli studiosi "statocentrici" che vedono i governi nazionali come i depositari di poteri decisionali finali (che concedono una parte limitata alle istituzioni sovranazionali) e coloro che li contrastano sostenendo che il processo decisionale multilivello, elemento caratterizzante dell'integrazione europea, abbia diluito il ruolo degli Stati nazionali, se non gli Stati stessi, perché ha spezzato il controllo delle politiche pubbliche nazionali. Di conseguenza, nella prima decade del XXI secolo si è a lungo dibattuto anche sul rafforzamento del consenso intorno all'idea politica che sta alla base della nascita dell'Unione Europea e al suo impatto sulla *governance* degli Stati.

Del resto, il processo d'integrazione europea è stato fin dagli anni Cinquanta uno strumento che ha consentito agli Stati di confrontarsi con i processi di democratizzazione e globalizzazione.

Tale confronto, spesso giocato intorno al fondamento del potere interno a un'organizzazione sovranazionale, ha definito le distanze tra coloro (detti anche "integrazionisti") che sostenevano l'irrinunciabilità e l'esigenza stringente del compromesso costituzionale che delega a Bruxelles la politica commerciale e monetaria, la regolazione microeconomica e i diritti umani e coloro (si

Promozione
della competitività
internazionale

Lo Stato resiste

Stati
e Unione Europea

possono definire "scettici") che ribadivano l'importanza della considerevole persistenza di politiche, istituzioni e culture a livello nazionale.

Ma l'Unione Europea, lo vediamo anche oggi, ha un suo profilo strutturale ambiguo, che deriva dal suo intreccio con i poteri e le reti nazionali, quasi inevitabilmente, non sottovalutando, però, il fatto che le istituzioni europee sono state pensate per preservare le differenze nazionali e garantire lo sviluppo degli interessi nazionali, elementi imprescindibili per il mantenimento della legittimità e della conformità degli Stati membri.

La domanda, seppure retorica, a questo punto appare d'obbligo. L'unificazione europea può avere in qualche modo successo perché è in grado di bilanciare, in maniera efficace ed efficiente, le domande degli Stati e del multilateralismo e non perché consolida una forte entità sovranazionale?

4. Exitus

Gli Stati nazionali sono ancora, nonostante tutto, i cardini, i filtri, dell'economia politica globale. L'integrazione economica è fortemente connessa con la centralizzazione della spesa pubblica e della fiscalità e la struttura statale (e di governo) degli Stati europei segue le specificità tradizionali, sebbene più orientata al mercato dopo la stagione liberista.

Ma, le "capacità" con le quali lo Stato, "a geometria variabile", da una parte, era riuscito fino al primo decennio del XXI secolo a mediare l'impatto con la globalizzazione mantenendo e rafforzando uno spazio sociale importante, da un'altra parte hanno subito un sostanziale colpo inferto dal profilarsi nel 2007 di una forte crisi economica che ha coinvolto tutto l'Occidente.

Nello sviluppo iniziale di tale crisi il ruolo diretto dello Stato crebbe notevolmente per la necessità di salvare banche e imprese strategiche dal rischio di fallimento, invertendo con questa azione di indurimento della disciplina per gli intermediari finanziari la *deregulation* avviata verso la fine del XX secolo. Nel momento di maggior arretramento dello Stato dall'economia i pubblici poteri hanno quindi dovuto trovare nuovi meccanismi di sostegno al sistema finanziario, tanto che l'erogazione di liquidità necessaria al salvataggio di alcune banche, quindi anche dei risparmiatori, prime vittime di questa crisi, è consistita in una spesa pari a quattro volte gli introiti derivati dalla stagione delle privatizzazioni.

Questa azione non è stata in piena sintonia con le politiche keynesiane che prevedevano programmi di spesa pubblica volti a stimolare la domanda effettiva. Infatti, in alcuni casi europei, il governo è intervenuto entrando direttamente nel capitale di istituzioni finanziarie e case automobilistiche, occupando quindi aree strategiche dell'economia e in questo modo tornando a introdurre politiche di programmazione e di spesa per investimenti di stampo che forse potremmo definire "neokeynesiano".

Ma, in un secondo momento, più ravvicinato, questa crisi – che è triplice: bancaria, delle finanze statali e dell'economia reale – ha impedito agli Stati

europei di esercitare dei veri e propri poteri regolamentativi per carenza di risorse finanziarie e per le condizioni di squilibrio strutturale delle finanze statali. L'attacco, poi, al debito sovrano degli Stati ha portato a un repentino arretramento delle funzioni dei pubblici poteri.

Da questo punto di vista l'attuale fase di crisi non trova riferimenti ravvicinati. Quella più vicina per dimensioni del fenomeno che si sviluppò, tra il 1997 e il 1998, in Estremo Oriente, e che scosse l'America Latina e la Russia, fu un evento molto grave con serie conseguenze per gli Stati e soprattutto per i governi, ma fu contenuta dall'intervento delle Banche centrali statunitensi, la Federal Reserve, ancora una volta un soggetto statale.

Quindi, oltre ai problemi degli Stati nel rapporto con le istituzioni internazionali, l'indebitamento progressivo ha bloccato la capacità di trasformazione e l'aumento della dipendenza da soggetti stranieri, indebolendo, inevitabilmente, la loro azione e allentando rapidamente il grado di fiducia, o accettabilità, dei cittadini.

Certo, nel pieno dei mutamenti contraddittori delle democrazie, la crisi economica mette in discussione l'azione degli Stati. Sommersi dal debito pubblico uscito dagli argini e soprattutto in crisi di fiducia, gli Stati sono di nuovo incapaci di rispondere in maniera efficace alle sfide poste in essere dalla complessità dei problemi suscitata dalla crisi del capitalismo manageriale monetario, che impedisce allo Stato di svolgere un ruolo, quel ruolo che ho tentato di profilare fino a qui, paragonabile a quello che si era affermato fino all'inizio di questo secolo.

Del resto le cause della crisi, di questa crisi dilagata nel declino della democrazia occidentale, consistono nel processo di ribaltamento del rapporto fra democrazia ed economia, frutto delle scelte politiche degli ultimi decenni, che hanno portato a una spinta verso la deregolamentazione del capitalismo finanziario, come si è già detto, ma anche drammaticamente alla "fuga" dello Stato dalle responsabilità di garante della protezione dei diritti umani, della salute, dell'istruzione e della dignità della vita, favorendo in questo modo, più in generale, l'enfatizzazione delle disuguaglianze.

In sostanza la fase attuale racconta della crisi di un'Europa attanagliata dalle priorità di uno Stato nazionale tecnico-amministrativo aperto e fortemente soggetto alle avventure del capitalismo finanziario.

Mentre da più parti si sostiene che la principale sfida della democrazia, ma anche dei governi e dello Stato occidentale, sarebbe quella di ripristinare il contratto sociale tra le generazioni, d'altro canto possiamo anche sostenere, non senza rilevare una certa contraddizione, che proprio il sistema economico mondiale è stato salvato, in qualche modo, dagli Stati nazionali (e non solo perché hanno evitato il collasso, con rilevanti iniezioni di liquidità nelle banche).

Nonostante venga spesso messo in discussione, lo Stato – come idea e come logica, per riprendere le parole di un grande storico italiano, Alberto Tenenti (1987) – rimane ancora uno dei cardini sui quali ruotano i sistemi politici e la politica in generale. Ma la democrazia e la statalità riusciranno a tenere il campo? In un certo senso si può essere d'accordo con coloro che fanno osservare co-

La crisi economica
e i poteri pubblici

Mutamenti
contraddittori

Stato e democrazia

me non solo la globalizzazione non abbia ancora prodotto *actors* con lo stesso tipo di efficacia degli Stati più forti, ma soprattutto come il cambiamento più significativo non sia il processo di dispersione dell'autorità nazionale, bensì il rafforzamento del legame tra lo Stato e le reti globali e sovranazionali.

Bibliografia

- AXTMANN R. (2004) *The State of the State: The Model of the Modern State and its Contemporary Transformation*, in "International Political Science Review", 3, 25, pp. 259-79.
- CASSESE S. (2013), *Chi governa il mondo?*, il Mulino, Bologna.
- ID. (2014), *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, il Mulino, Bologna.
- CESA M. (2009), *Lo Stato nella politica internazionale contemporanea*, CLUEB, Bologna.
- EVANS P. (1997), *The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization*, in "World Politics", 50, 1, pp. 62-87.
- GILPIN R. (2009), *Economia politica globale. Le relazioni economiche internazionali nel XX secolo*.
- HELD D. et al. (1995), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford (CA).
- HELD D., MCGREW A. (2003), *Globalismo e antiglobalismo* (2000), il Mulino, Bologna.
- HIRST P. Q., THOMPSON G. (1996), *Globalization in Question: The International Economy and Possibilities of Governance*, Polity Press, Cambridge.
- LANGE M., RUESCHEMEYER D. (eds.) (2005), *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke-New York.
- PORTINARO P. P. (2005), *Stato. Una riabilitazione*, in O. Guaraldo, L. Tedoldi (a cura di), *Lo stato dello Stato. Riflessioni sul potere politico nell'era globale*, Ombre Corte, Verona, pp. 34-63.
- SASSEN S. (2008), *Una sociologia della globalizzazione* (2007), Einaudi, Torino.
- SØRENSEN G. (2001), *Changes in Statehood: The Transformation of International Relations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke-London.
- SPRUYT H. (1994), *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of System Change*, Princeton University Press, Princeton (NJ).
- TEDOLDI L. (2014), *Lo Stato (occidentale) tra crisi e trasformazione: riflessioni a margine*, in P. Aimo, E. Colombo, F. Rugge (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea*, Pavia University Press, Pavia, pp. 375-82.
- TENENTI A. (1987), *Lo Stato: un'idea, una logica. Dal comune italiano all'assolutismo francese*, il Mulino, Bologna.
- WEISS L. (2005), *L'integrazione globale accresce il potere degli Stati*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", XXXV, 3, pp. 397-416.

Indice dei nomi

- Adenauer Konrad, 230
 Aguesseau Henri François d', 34
 Alessandro I, 107, 109
 Allende Salvador, 222
 Amari Emerico, 104
 Annan Kofi, 257-8, 264
 Aristotele, 26
- Balbo Prospero, 114
 Ban Ki-moon, 265
 Barbeyrac Jean de, 16
 Bartolo da Sassoferrato, 21
 Beauharnais Eugenio di, 100
 Ben Gurion David, 225
 Beneduce Alberto, 204-5
 Beneš Edvard, 233
 Bernier François, 40, 44, 47, 53
 Beveridge William, 169, 172, 181-2, 225
 Bismarck Otto von, 171, 182
 Bocchini Arturo, 202
 Bodin Jean, 17-8, 30, 38
 Boissy d'Anglas François-Antoine, 76
 Bonald Louis-Gabriel-Ambroise de, 107
 Bonomi Ivanoe, 197
 Borbone, dinastia, 104, 121-2
 Borbone di Parma, dinastia, 113
 Botta Carlo, 104
 Boulay de la Meurthe Antoine conte di, 77, 85
 Boutmy Émile, 64
 Boutros-Ghali Boutros, 256-7
 Brahimi Lakhdar, 257
- Brambilla (confidente di polizia), 117
 Brežnev Leonid, 232
 Brüning Heinrich, 210
 Burke Edmund, 56, 59-60
- Callaghan James, 226
 Canning George, 109
 Capponi Gino, 126
 Carlo Alberto di Savoia, 114-5
 Castlereagh Robert Stewart II, 109
 Castro Fidel, 223
 Castro Raúl, 223
 Champion de Cisé Jérôme Marie, 64
 Chruščëv Nikita S., 232
 Churchill Winston, 225, 245
 Cicerone Marco Tullio, 26
 Clemenceau Georges, 134
 Condorcet Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat marchese di, 71
 Confalonieri Federico, 125
 Consalvi Ercole, 120
 Crispi Francesco, 186-7, 200
- De Gasperi Alcide, 229
 De Gaulle Charles, 227-8, 251
 Delors Jacques, 254, 258
 De Stefani Alberto, 198
 Dimitrov Georgi, 233
 Dolci Pietro, 118
 Domat Jean, 21, 33
- Einaudi Luigi, 197
 Elisabetta I Tudor, 175