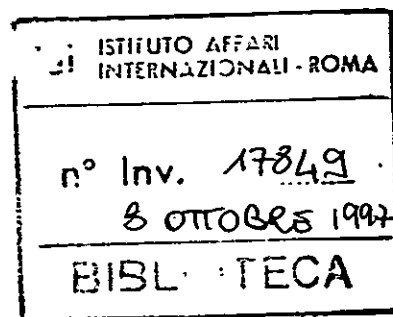


## NAZIONE ED INTEGRAZIONE IN EUROPA ALLE SOGLIE DEL 2000

Istituto affari internazionali  
Associazione Il mulino  
Movimento federalista europeo  
Roma, 19-20/IX/1997

- a. Programma
- b. Lista partecipanti
1. Il mutamento del quadro mondiale e del ruolo degli stati-nazione in esso. L'effetto dell'integrazione e della frammentazione, dell'interdipendenza e della globalizzazione, della sicurezza e delle nuove minacce ad essa / Carlo Jean (13 p.) -- pubbl. con il tit. "The role of the nation state in providing security in a changed world", in *The international spectator*, vol. 33., no. 1 (January-March 1998), p. 67-77
2. L'interdipendenza globale e il caso europeo / Cesare Merlini (18 p.) -- pubbl. con il tit. "Global interdependence and the case of Europe", *ibidem*, p. 53-65
3. Dopo Amsterdam, la identità culturale dell'Unione Europea / Andrea Manzella (31 p.) -- pubbl. con il tit. "After Amsterdam, the constitutional identity of the European Union", *ibidem*, p. 37-51
4. Perché è difficile costruire un'identità europea / Gian Enrico Rusconi (19 p.) -- pubbl. con il tit. "The difficulty in building a European identity", *ibidem*, p. 23-36
5. The post-modern state and the world order / Robert Cooper (50 p.) -- pubbl. London, Demos, 1996 (Demos paper, 19), ISBN 1-898309-62-0
6. The future of the nation state / Jean-Marie Guehenno (14 p.)
7. The transforming power of globalization / Wolfgang H. Reinicke (12 p.)
8. Identità nazionale e senso dello stato in Italia / Alessandro Cavalli (10 p.) -- pubbl. con il tit. "National identity and sense of state: the case of Italy", in *The international spectator*, vol. 33., no. 1 (January-March 1998), p. 5-14
9. Il caso italiano sotto le molteplici spinte dell'emergere di attori politici subnazionali, dell'integrazione europea e dell'interdipendenza e globalizzazione / Marcello Veneziani (9 p.) -- pubbl. con il tit. "The 'case of Italy' on the eve of European integration", *ibidem*, p. 15-22



Istituto Affari  
Internazionali

Associazione Il Mulino

Movimento Federalista  
Europeo

## *NAZIONE E INTEGRAZIONE IN EUROPA ALLE SOGLIE DEL 2000*

Roma, 19 - 20 Settembre 1997

Rappresentanza in Italia della Commissione Europea  
Via Poli 29, Roma

### Programma

#### Venerdì 19 settembre

##### 11,00 Prima sessione

*Il mutamento del quadro mondiale e del ruolo degli stati-nazione. L'effetto dell'integrazione e della frammentazione, dell'interdipendenza e della globalizzazione, della sicurezza e delle nuove minacce ad essa*

Presiede: ~~Stefano Silvestri~~ A. CAVALLI  
relatori: Carlo Jean  
Cesare Merlini  
Discussant: Riccardo Perissich  
Carlo Maria Santoro

##### 13,00 Colazione

##### 14,30 Seconda sessione

*La dimensione europea di una specifica mutazione nel ruolo dello stato-nazione e dell'emergere o meno di una identità europea in alternativa o in aggiunta alle identità nazionali e sub-nazionali.*

Presiede: Giovan Battista Verderame  
Relatori: Andrea Manzella  
Gian Enrico Rusconi  
Discussant: Luigi Vittorio Ferraris  
Alfonso Iozzo

##### 16,30 Pausa caffè

17,00 Terza Sessione (in lingua inglese)

*Il ruolo dello Stato nel nuovo sistema internazionale.*

Relatori: C. MERLINI  
Robert Cooper  
Jean Marie Guehenno  
Wolfgang Reinicke

19,00 Chiusura

Sabato 20 settembre

09,30 Quarta sessione

*Il caso italiano, sotto le molteplici spinte dell'emergere di attori politici sub-nazionali, dell'integrazione europea e della interdipendenza e globalizzazione.*

Presiede: Giuliano Urbani  
Relatori: Alessandro Cavalli  
Marcello Veneziani  
Discussant: Ilvo Diamanti  
Francesco Papadia

11,30 Conclusione dei Presidenti

13,00 Chiusura

16  
3/2

|               |                                          |
|---------------|------------------------------------------|
| <b>iai</b>    | ISTITUTO AFFARI<br>INTERNAZIONALI - ROMA |
| n° Inv. 17849 |                                          |
| 8 OTT. 1997   |                                          |
| B.BLIOTECA    |                                          |

**Lista partecipanti al convegno del 19 e 20 settembre 1997**

Giorgia Aresu, Studentessa LUISS

Dr.ssa Fabrizia Baduel Glorioso

Dr. Edmondo Berselli, Il Mulino

Dr.ssa Brighi, CISL

Dr. Raimondo Cagiano de Azevedo, CIFE

Prof. Alessandro Cavalli, Direttore, il Mulino

Dr. Robert Cooper, Ambasciata inglese a Bonn

Dr.ssa Marta Dassù, Direttore, CESPI

Prof. Ilvo Diamanti

Dr. Giovanni Evangelisti, Consigliere Delegato, IL MULINO, Ass. di Cultura e Politica

Amb. Luigi Vittorio Ferraris, Direttore, SIOI

Dr. Amedeo Fogliano, Presidente, Enichem Elastometri, Milano

Dr.ssa Flaminia Gallo, IAI

Dr. Francesco Gozzano, Giornalista,

Dr. Giampiero Gramaglia, Vice Direttore, ANSA

Dr. Jean-Marie Guéhenno, Capo del Servizio Affari Internazionali ed europei, Corte dei Conti

Prof. Vincenzo Guizzi

Dr.ssa Franca Gusmaroli, Aspen Institute

Min. Matei Hoffmann, Ministro Plenipotenziario, Ambasciata di Germania

Dr. Alfonso Iozzo, Direttore Generale, Gruppo Bancario S. Paolo S.p.A.

Gen. Carlo Jean, Presidente, Casd

Maria Latella, giornalista

Monica Lai, Studentessa, LUISS

Prof. Andrea Manzella, Centro Studi Nuova Ricerca

Fabio Marchetti, studente LUISS

Prof. Cesare Merlini, Presidente, IAI

Dr. Stefano Milia, MFE

Col. Onelli, CEMISS

Prof. Gian Piero Orsello, Presidente, Istituto Italiano di Studi Legislativi

Ing. Alessandro Ovi, Amministratore Delegato, TECNITEL

Dr. Alessandro Palanza, Capo Servizio Studi, Camera dei Deputati + Cinquepalmi

Dr. Paniccia

Dr. Francesco Papadia, Direttore servizio rapporti con l'estero, Banca d'Italia

Dr. Riccardo Perissich, Direttore Affari Pubblici ed Economici, PIRELLI SpA

Dr. Porcara, Cemiss

Dr.ssa Bona Pozzoli, Segretario generale, ANIDE c/o CE

M. Bruno Racine, Accademia di Francia

Dr. Wolfgang Reinicke, The Brookings Institution

Dr. Massimo Ribaudo, "Queste Istituzioni"

Gen. Renzo Romano

Prof. Gian Enrico Rusconi, Università di Torino

Dr. Arrigo Sadun, B.I.G. S.p.A.

Antonella Sambri, Il Mulino

Francesco Sannucci, MFE

Prof. Carlo Maria Santoro

Dr.ssa Paola Sartorio

Prof. Pietro Scoppola, Professore ordinario, Università La Sapienza, Roma

Dr. Pio Carlo Terenzio

Prof. Gianluigi Tosato, Studio Tosato

On. Giuliano Urbani, Deputato, Forza Italia

Prof. Marcello Veneziani

Dr. Franco Venturini, Corriere della Sera

Min. Giovan Battista Verderame, Coordinatore PESC-DGAP, Ministero Affari Esteri

Dr. Francesco Vicario, Presidente, Commissione di Liquidazione, Ministero dell'Industria

Min. Weber, Consigliere Affari Economici, Ambasciata di Germania

iei ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 17849  
8 OTT. 1997

B.BLIOTECA



Istituto Affari  
Internazionali

Associazione Il Mulino

Movimento Federalista  
Europeo

Convegno

*"Nazione e integrazione in Europa alle soglie del 2000"*

**IL MUTAMENTO DEL QUADRO MONDIALE E DEL  
RUOLO DEGLI STATI-NAZIONE IN ESSO.  
L'EFFETTO DELL'INTEGRAZIONE E DELLA  
FRAMMENTAZIONE, DELL'INTERDIPENDENZA E DELLA  
GLOBALIZZAZIONE, DELLA SICUREZZA E  
DELLE NUOVE MINACCE AD ESSA**

*di Carlo Jean*

**Roma, 19 e 20 settembre 1997**  
Rappresentanza in Italia della Commissione Europea  
Via Poli 29

CONVEGNO

**"NAZIONE E INTEGRAZIONE IN EUROPA ALLE SOGLIE DEL 2000"**

Roma 19-20 settembre 1997

*"Il mutamento del quadro mondiale e del ruolo degli Stati-nazione in esso. L'effetto dell'integrazione e della frammentazione, dell'interdipendenza e della globalizzazione, della sicurezza e delle nuove minacce ad essa"*

di

CARLO JEAN

**1. Considerazioni introduttive**

Il ruolo dello Stato-nazione nella sicurezza non può essere esaminato indipendentemente dal ruolo generale dello Stato-nazione oggi. D'altronde, con la fine della guerra fredda e il "ritorno della storia" la sicurezza è tornata ad essere un concetto globale, in cui la dimensione propriamente tecnico-militare è spesso del tutto marginalizzata. Del resto, la potenza militare tedesca è derivata in gran parte dagli accordi Bismark-Lassalle, che hanno legato al nuovo Stato le masse proletarie e contadine tedesche, consentendo una grande capacità di mobilitazione e un forte spirito patriottico.

Esamineremo, quindi, per prima cosa il ruolo generale dello Stato-nazione.

**2. La riscoperta dello Stato-nazione e il ritorno della storia fra globalizzazione e frammentazione**

Lo Stato-nazione emerso nella storia dal Congresso di Westfalia e dalle Rivoluzioni americana e francese costituisce tuttora l'attore più importante della politica sia internazionale che interna. La sua sovranità, formalmente completa nel passato, è sempre stata nella realtà limitata e condizionata da fattori esterni ed interni. Ora tali condizionamenti sono aumentati e

la sovranità dello Stato erosa dall'alto, dai lati e dal basso, talché qualcuno ha pronosticato la morte dello Stato-nazione<sup>1</sup>.

Appartengono alla stessa corrente di pensiero coloro che hanno affermato "la fine della storia"<sup>2</sup>, beninteso in senso hegeliano del termine, o il sorgere di poli regionali dotati di propria sovranità, quindi di veri e propri nuovi stati federali, di dimensioni coerenti con le esigenze della globalizzazione e della competizione mondiale. Edward Luttwak ha preannunciato la sostituzione della politica con la geoeconomia<sup>3</sup>, mentre i sostenitori dell'esigenza di accrescere la competitività del "sistema paese", di riformare gli stati per attrezzarli per la competizione geoeconomica e di definire progetti di interessi nazionali di lungo periodo, hanno sostenuto il permanere della centralità dello Stato<sup>4</sup>. Essi affermano che le istituzioni internazionali sono di fatto inter-nazionali, cioè intergovernative; che esiste sempre la possibilità di secessione degli Stati anche da quelle più integrate; e che, anche in campo economico, nonostante la globalizzazione e la regionalizzazione, le funzioni dello Stato rimangono essenziali e che comunque, la politica non può ridursi al mercato, ma deve mantenere la sua centralità. Lo Stato-nazione d'altronde rappresenta una difesa contro la deterritorializzazione del politico, contro l'ideologizzazione e politicizzazione della comunità larga o piccola che sia, cioè contro il nuovo disordine internazionale<sup>5</sup>.

I condizionamenti all'esercizio di una piena sovranità da parte degli stati possono essere oggettivi e soggettivi.

Tra i condizionamenti soggettivi vanno ricordati i legami transnazionali che sono sempre esistiti, l'esistenza di autonomie locali con cui tutti gli stati hanno sempre dovuto fare i conti e l'influsso delle culture, delle religioni e dei collegamenti economici e finanziari.

Tra quelli oggettivi va ricordato che l'autonomia e l'indipendenza reale di uno Stato dipendono dal livello di potenza di cui dispone relativamente agli altri stati, con cui può cooperare o competere, cioè dalla sua posizione e potenza geopolitica relativa. In altre parole, è sempre esistita formalmente o informalmente una gerarchia degli stati, collegata con il

<sup>1</sup> K. Ohmae, "The End of Nation State: The Rise of Regional Economics", The Free Press, New York, 1995.

<sup>2</sup> F. Fukuyama, "La fine della storia è l'ultimo uomo", Rizzoli, Milano, 1992, (anticipato dall'articolo "The End of History", The National Interest, Summer 1989, pp. 3-35).

<sup>3</sup> E. N. Luttwak, "From Geopolitics to Geo-economics: Logic of War, Grammar of Commerce", The National Interest, Summer 1990, pp. 17-23.

<sup>4</sup> P. Savona e C. Jean (a cura di), "Geoeconomia - Lotta per il dominio dello spazio economico", F. Angeli, Milano 1996; C. Jean, "Geopolitica", Laterza, Roma-Bari, 1995; AAVV, "Il sistema Italia", CeMiSS-F. Angeli, Milano 1997; C. Jean (a cura di), "Morte e riscoperta dello Stato-Nazione", F. Angeli, Milano 1991; M. Porter, "The Relative Advantages of Nations", Mac Millan, Londra 1990; D. Drache (ed), "States Against Markets: The Limits of Globalization", Routledge, Londra-New York, 1996; E. Luttwak, C. Pelanda e G. Tremonti, "Il fantasma della povertà", Mondadori, Milano 1995.

<sup>5</sup> B. Badie, "La fine dei territori: saggio sul disordine internazionale e sull'utilità sociale del rispetto", Asterios ed., Trieste, 1996.

rispettivo livello di potenza, che ne determina il peso internazionale e il grado reale di indipendenza e di autonomia.

Dopo il secondo conflitto mondiale, nel corso della guerra fredda che ha visto la contrapposizione di due blocchi rispettivamente a leadership americana e ad egemonia sovietica, con il proliferare di istituzioni internazionali tendenti ad assumere un carattere sovranazionale, con l'evoluzione della tecnologia sia per produzione di ricchezza che militare, con la comparsa di potenti imprese multinazionali, con l'internazionalizzazione della criminalità organizzata, con la dematerializzazione e la finanziarizzazione degli scambi economici mondiali, l'autonomia e quindi la sovranità degli stati, in particolare di quelli europei che dominavano il mondo fino alla prima guerra mondiale, hanno visto restringersi il loro spazio effettivo. Le grandi potenze europee si sono ridotte al rango di medie potenze. Solo cooperando fra di loro, in modo più o meno permanente, cioè partecipando ad istituzioni internazionali specializzate nei vari settori, hanno potuto conservare una loro voce nel mondo e tutelare i propri interessi. Le dimensioni e le risorse disponibili non permettono più ad esse di partecipare isolatamente alla globalizzazione e all'interdipendenza mondiali, garantendo la loro prosperità e la loro sicurezza.

Non sono possibili risposte solo nazionali a fenomeni e forze multinazionali, come le grandi imprese, gli attori dei mercati finanziari, la grande criminalità organizzata o a sfide come quella ecologica. Quanto meno le risposte a livello nazionale sarebbero troppo poco efficaci e troppo costose. Le frontiere sono diventate porose. Non è più possibile chiuderle, come pretendevano di fare il protezionismo ed il mercantilismo<sup>6</sup>. Alla geopolitica degli spazi è subentrata una dei flussi che erode il principio di territorialità su cui sono fondati lo Stato moderno e lo stesso principio di cittadinanza. L'autarchia economica non è più possibile. Isolandosi dal mondo si condanna il proprio stato e il proprio popolo alla decadenza, come è più che evidente da quanto è capitato all'Albania o al blocco sovietico, autoassediati dietro la cortina di ferro. Non è più possibile una protezione statica alle frontiere, anche perché lo stato ha perduto il controllo completo che aveva sulla moneta e sul fisco<sup>7</sup>. Le imprese non

---

<sup>6</sup> E.M. Earle, "Adam Smith, Alexander Hamilton and Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power", in P. Paret (ed), "Makers of Modern Strategy", Princeton Un. Press, Princeton, 1986, pp. 217-61.

<sup>7</sup> P. Bianchi, "La riscoperta dello Stato fra mercato globale e sistemi produttivi locali", in Carlo Jean (a cura di), "Morte e riscoperta dello Stato-Nazione", cit. pp. 157-168 e Fondazione Agnelli, "la nuova geoeconomica mondiale. Alla ricerca di una risposta italiana", Torino, 1995; G. Tremonti, "La guerra civile", *Il Mulino*, settembre-ottobre 1996, pp. 842-856 e A. Quadrio Curzio, "Perché rifare la Costituzione economica italiana", *Il Mulino*, luglio-agosto 1996, pp. 690-705 e id. "Geoeconomia e interessi economici italiani", in "Il Sistema Italia", cit. pp. 163-167, in cui fornisce un'interessante matrice geografica e settoriale per l'analisi degli interessi nazionali e la loro prioritarizzazione.

vengono più tassate dallo Stato, ma scelgono gli stati da cui farsi tassare. Dopo la fine delle divisioni della guerra fredda (e anche in ragioni dell'andamento demografico europeo) il "welfare state", che è subentrato allo stato-potenza, è entrato in crisi. Non sono più possibili politiche Keynesiane, se non di breve periodo e con risultati potenzialmente sempre più disastrosi. Il peso dei condizionamenti internazionali e la loro capacità di penetrazione all'interno degli stati sono tali da condizionare fortemente le decisioni di questi ultimi, anche se non la loro autonomia formale.

Insomma gli stati, rimangono il luogo essenziale in cui si conciliano libertà e solidarietà, gli attori politici più legittimati esistenti sulla scena internazionale - in quanto sono gli unici a poter determinare anche impositivamente interessi e politiche - ma i fondamenti stessi del concetto di cittadinanza e di "res publica" e quindi di democrazia, sono erosi dall'alto, dai lati e dal basso<sup>8</sup>.

Dall'alto, dalle istituzioni internazionali come l'ONU ed il WTO e a livello regionale da istituzioni come l'Unione Europea. Dai lati, dalla finanza internazionale, in cui i mercati hanno maggior peso delle banche, dalle imprese multinazionali e da attori geopolitici come le religioni e la grande criminalità. Dal basso, dall'esplosione degli etnonazionalismi, dei localismi, della "rivolta dei ricchi", che possono ancor più facilmente di una volta trasferire all'estero i loro investimenti, de-industrializzando gli stati che non hanno reso competitivi i loro territori nel quadro dell'economia internazionale (fisco, servizi, infrastrutture, qualificazione professionale della manodopera, flessibilità del mercato del lavoro, e così via).

Va notato che le organizzazioni regionali possono essere sia una risposta dinamica alla globalizzazione sia una difesa di essa. Questo si riferisce soprattutto all'Unione Europea, in cui si verifica una più forte tendenza all'integrazione o quanto meno alla convergenza delle sovranità, ad esempio con il progetto di una moneta unica, che dovrebbe completare il mercato comune, razionalizzare la base produttiva senza la costituzione di monopoli nazionali, ma consentendo alle imprese europee di accrescere la loro competitività e di far parte del cuore oligopolistico mondiale, ormai non più composto da "campioni nazionali", ma da "campioni settoriali"<sup>9</sup>. Quando è una risposta dinamica - come è il concetto di Europa potenza - si dovrebbe parlare di regionalizzazione, di sistema aperto alla globalizzazione. Beninteso si possono produrre anche sistemi chiusi come nel caso dell'Europa fortezza, resa egoisticamente

<sup>8</sup> S. Cassese, "Morte e trasfigurazione dello Stato", in C. Jean (a cura di), "Morte e riscoperta dello Stato-nazione", cit., F. Bertinotti, "Lo Stato e la dimensione del sociale", ivi, pp. 49-55.

<sup>9</sup> C. Jean, "Costo e valore del mercato interno in rapporto alla globalizzazione dei mercati", Banca Europa, Convegno "Il futuro della Nazione", Roma, 26 maggio 1997, in corso di pubblicazione.

a perpetuare i propri privilegi, salvaguardandoli dalla competizione e da quello che Edward Luttwak ha definito "turbocapitalismo"<sup>10</sup>.

Anche se fortemente integrate, le organizzazioni regionali non sono veri e propri stati capaci di agire autonomamente sulla scena internazionale e di definire impositivamente interessi e politiche. Sono per ora accordi intergovernativi anche quando sono previsti in esse dei "direttori formali", del tipo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, o informali, come quello che di fatto opera sia nella NATO che nell'UE e che è emerso nel "gruppo di contatto" per la ex-Jugoslavia.

Gli Stati sono sempre restii a delegare le proprie prerogative e autorità. Non lo sono solo le burocrazie diplomatiche, economiche e militari, ma anche i Parlamenti. Basti pensare al riguardo alle resistenze che incontra la PESC, o una difesa integrata europea, o la costituzione di forze permanenti a disposizione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Le istituzioni internazionali hanno però un forte potere di condizionamento, anche informale, sul comportamento reale degli Stati, appunto per l'interesse di questi ultimi a partecipare attivamente a tali istituzioni, utilizzandole come fori in cui tutelare i propri interessi in modo efficace, cosa impossibile in un quadro solo nazionale. Ad esempio, il peso dell'Italia nel Mediterraneo o nell'Est Europeo dipende in gran parte dal fatto che l'Italia è uno dei membri più importanti delle istituzioni occidentali. Dato il livello di potenza disponibile e la limitata capacità di iniziativa, decisione e gestione politica, costituisce interesse prioritario dell'Italia il mantenimento e possibilmente l'aumento della solidità delle istituzioni a cui partecipa e che attenuano in qualche misura l'effetto negativo delle sue inefficienze e debolezze interne.

Ma una partecipazione attiva alle istituzioni internazionali presuppone che l'Italia definisca anzitutto i propri interessi nazionali, che stabilisca le proprie priorità e che, in funzione di esse, mobiliti le risorse necessarie per influenzare in modo coerente con i propri interessi l'orientamento delle varie istituzioni, senza essere tagliata fuori dal loro processo decisionale. Quando vengono costituiti un "direttorio" o un "concerto delle potenze", è interesse dell'Italia parteciparvi e, ove ciò non sia possibile, contrastarne la costituzione e mantenere un assetto quanto più multilaterale e paritario possibile. Il vantaggio del **multilateralismo** è infatti che esso rende più potenti le nazioni deboli e meno forti quelle più potenti.

---

<sup>10</sup> E. N. Luttwak, C. Pelanda e G. Tremonti, "Il fantasma della povertà", cit.

Questo è il lato nobile del presenzialismo, di cui viene spesso accusata la diplomazia italiana e che l'ambasciatore Quaroni aveva chiamato la "politica della sedia". L'aspetto meno nobile è quando tale presenzialismo è fine a se stesso oppure è solo strumentale ad obiettivi di immagine interna.

Insomma, la partecipazione ad organizzazioni internazionali, globali e regionali costituisce uno strumento indispensabile ora che gli stati europei sono troppo piccoli per poter competere a livello mondiale e per tutelare i propri interessi nazionali. Esso non esclude, anzi impone, la definizione di questi ultimi anche se il loro effettivo esercizio è realizzato a livello mondiale o regionale<sup>11</sup>. Impone anche un adeguamento del "sistema paese" per fronteggiare la competizione e la turbolenza mondiale, acceleratesi grandemente con la fine della guerra fredda.

Un paese non conta più solo per l'appartenenza, ma per la qualità della sua presenza e partecipazione. La fine delle eleganti semplicità del mondo bipolare e la differenza, se non la divergenza, fra i vari interessi nazionali dei nostri alleati occidentali, impongono una politica più attiva. Non si può essere solo consumatori della sicurezza prodotta e pagata da altri. Occorre divenire produttori. In caso contrario è inevitabile la marginalizzazione e l'isolamento.

Un altro fenomeno prodottosi in conseguenza della fine della guerra fredda, della "deregulation" della situazione internazionale e dello sviluppo tecnologico nei settori dell'informazione, delle telecomunicazioni e dei trasporti, è l'accelerazione dei tempi di evoluzione della situazione. Sono divenute di conseguenza ancora più importanti che nel passato le capacità di previsione, di analisi e di progettazione. L'orizzonte della politica deve allargarsi, per anticipare i fenomeni, prevenire quelli dannosi e sfruttare le opportunità che si presentano. In caso contrario, si finirebbe inevitabilmente per essere travolti dagli avvenimenti e costretti a semplici reazioni, al tempo stesso costose e inefficaci. Di qui l'importanza di definire cioè che si vuole, in relazione alle risorse che si pensa di poter mobilitare per realizzarlo: di definire in altre parole i propri interessi nazionali, termine che non senza difficoltà ha superato l'ostracismo che lo aveva espunto dal linguaggio della politica e della cultura italiana, verosimilmente perché considerato fino a poco tempo fa "politically incorrect".

Ma se gli Stati sono divenuti troppo piccoli, per altri aspetti sono ancora troppo grandi e troppo rigidi, soprattutto quando esistono al loro interno differenziazioni territoriali, etniche, linguistiche, culturali ed economiche. La richiesta di partecipazione e di autonomia si accresce.

---

<sup>11</sup> B. Andreatta, "Una politica estera per l'Italia", Il Mulino, settembre-ottobre 1993, pp. 881-892.

tanto più che la tecnologia dà ampia autonomia a quelle che Kenicki Ohmae chiama "città-stato" o "regioni stato"<sup>12</sup>. La cittadinanza territoriale - che lega lo Stato ad una concezione rigida del territorio - è dal canto sua contestata da altre forme di identità comunitarie, sia localistiche, quando non classiche e tribali, sia transnazionali, che tendono ad imporre una spazialità diversa da quella degli Stati. Tali livelli diversi dallo stato sono in condizioni di stabilire nuove forme di appartenenza e d'identità, ma non nuove norme di cittadinanza. Queste ultime rimangono prerogative degli Stati, che comunque devono divenire "più leggeri" e meno rigidi di quanto fosse la tendenza dominante all'atto del loro sorgere, cioè al tempo della pace di Westfalia, che si basò sui seguenti principi: assorbimento delle comunità locali, frammentazione politica dello spazio europeo e secolarizzazione dell'ordine politico basato su Stati territoriali. Se gli stati nazionali non intervenissero, le tendenze naturali dell'economia, unite alle tendenze delle istituzioni regionali ed internazionali di contenere potere ed autonomia degli stati membri, trasformerebbero rapidamente il mondo in un arcipelago di isole di ricchezza immerso in un oceano di povertà. Senza il potere regolatore degli Stati non sarebbe possibile alcuna solidarietà nazionale né alcun trasferimento di ricchezza dalle regioni ricche a quelle povere. Dominerebbero i localismi, egoistici, chiusi e aggressivi.

L'utopia dell'Europa federale o delle regioni disgregherebbe sia gli Stati sia l'Europa. Tutti se ne sono resi conto, anche i federalisti più utopici, che tanto hanno danneggiato con il loro infantilismo ed il loro fondamentalismo l'integrazione europea possibile, provocando danni forse maggiori dei nazionalisti più accaniti. Infatti, nessuno propone più l'Europa delle regioni, eccetto i movimenti regionalisti secessionisti, che stanno sorgendo un po' ovunque. Se si integrerà, come ritengo non solo auspicabile ma necessario, l'Europa sarà quella dalle patrie, come aveva proposto de Gaulle all'inizio degli anni sessanta con i piani Fouchet, e come saggiamente ha previsto anche il Trattato di Maastricht, eccetto per quanto riguarda l'inesistenza di un'autorità politica che faccia da contraltare alla Banca centrale europea, con i bei risultati dell' "Europa dei banchieri" che sono stati sotto gli occhi di tutti<sup>13</sup>. L'opposizione preconcepita a tale progetto ha fatto perdere un paio di decenni all'integrazione europea, come lo fu l'opposizione alla CED dei federalisti "democratici" negli anni cinquanta, che tanto contribuirono al successo delle forze nazionaliste antieuropee in Francia (ma anche in Italia!).

<sup>12</sup> K. Ohmae, "The rise of Region-state", *Foreign Affairs*, Fall 1993, pp. 77-87.

<sup>13</sup> Si rimanda il lettore al numero di *Limes* n.2/1997, "L'Europa senza l'Europa" e a L. Caracciolo, "Euro no", Laterza, Roma-Bari, 1997.



I movimenti localistici esprimono però l'esigenza concreta di una maggiore autonomia e quindi autorità, responsabilità ed anche identità e comunità, a livello inferiore a quello dello Stato. La resistenza ad oltranza degli apparati burocratici centralizzati rischia di rendere la situazione esplosiva. Un adeguamento delle strutture è logico e sempre più necessario. In sostanza, si tratta di costruire una nuova struttura politico-amministrativa, organizzata piramidalmente, ma in modo flessibile, dai livelli locali a quello mondiale, con l'intermediazione di quello statale e di quello macro-regionale. Tali livelli non devono essere chiusi e in competizione fra di loro, ma cooperanti sulla base di una ripartizione di autorità e responsabilità definita secondo il principio di sussidiarietà, applicato dal basso verso l'alto, non dall'alto verso il basso. A nostro parere lo Stato-nazione, pur essendo meno assolutisticamente sovrano di quanto fosse all'inizio di questo secolo, pur essendo cioè uno stato leggero, occuperà in tale struttura un ruolo centrale per equilibrare frammentazione ed integrazione. Se questo è valido nel campo della politica interna ed economica lo è tanto di più in quello della politica estera e di quelle di sicurezza e di difesa.

### 3. Il ruolo degli Stati-nazione nella sicurezza post-bipolare

Con la fine del confronto bipolare sono cambiati sostanzialmente sia la finalità che i contenuti della sicurezza e i compiti della componente militare<sup>14</sup>.

Non esiste più minaccia diretta ad interessi vitali, se non virtuale e comunque a lunghissimo termine, mentre esiste un interesse generale dell'Occidente, vincitore della guerra fredda, al mantenimento dello status quo, cioè della stabilità e dell'attuale ordine internazionale.

La stabilità, che comporta l'allargamento al mondo intero dei valori e dei principi occidentali (democrazia, rispetto dei diritti umani, libero mercato, ecc.), è divenuta una specie di bene pubblico internazionale. Come tale è indivisibile. Quindi ne fruisce anche chi non paga per realizzarla. Beninteso, se uno stato si comporta in tal modo, il suo peso, le sue priorità, i suoi interessi particolari, non vengono tutelati dagli stati suoi alleati che si impegnano invece attivamente per produrre tale bene pubblico.

---

<sup>14</sup> C. Jean, "L'uso della forza - Se vuoi la pace, comprendi la guerra", Laterza, Roma-Bari, 1996; id. "Guerra, strategia, e sicurezza" ibidem 1997; id. "Gli interessi italiani di sicurezza", paper presentato nel convegno CASD-Limes-La Stampa, "Il Sistema Italia", Torino 23-24 maggio 1997, in corso di pubblicazione.

Inoltre, le crisi che nella guerra fredda avevano un effetto unificante delle alleanze, tendono oggi ad essere divisive. L'inesistenza di una minaccia mortale e diretta ha diminuito la coesione delle alleanze. Dominano le coalizioni a geometria variabile, come si è visto per la Bosnia o per l'Albania. A lungo andare ciò potrebbe erodere l'unitarietà delle Alleanze permanenti, come la NATO, che senza adeguamenti rischierebbero, in un primo tempo, di ridursi a semplici serbatoi di forze e di capacità operative, e successivamente perderebbero ogni legittimità, diventando irrilevanti per le opinioni pubbliche.

Per questo motivo la NATO si è adeguata, in modo sorprendentemente efficace anche se non senza contrasti, comportandosi come un'azienda che, di fronte ad una drastica contrazione della domanda, per non chiudere o per non ridimensionarsi eccessivamente, diversifica i suoi prodotti e si allarga a nuovi mercati<sup>15</sup>. Anziché fornire solo difesa e dissuasione ai territori degli Stati partecipanti, proietta sicurezza e stabilità nelle aree esterne, allargandosi a nuovi membri e a nuovi partner, con la prospettiva di proporsi come strumento della stabilità mondiale del XXI secolo (alleanza del G8). Tale processo è in fase di attuazione con un vertice politico dell'Alleanza molto più complesso del passato. Infatti è ormai fondato non più sul solo Consiglio Nord Atlantico (NAC), ma anche sul nuovo Consiglio NATO-Russia (NCR) e su quello del Partenariato Euro-Atlantico (EAPC), costituito da ben 43 stati e destinato in futuro ad allargarsi ulteriormente.

Le altre istituzioni, come l'ONU e l'OSCE, sono state marginalizzate, pur mantenendo l'autorità di definire mandati che legittimano internazionalmente gli interventi della NATO. Per gli interessi nazionali italiani tale evoluzione è del tutto positiva, perché il rafforzamento dell'impegno americano contribuisce a mantenere gli equilibri europei, senza che si determini la tendenza, altrimenti inevitabile, all'azione di una nuova "balance of power" che ci vedrebbe perdenti. Inoltre, la presenza US nella NATO rappresenta il legame più solido esistente fra la sicurezza nel Mediterraneo e quella del Centro Europa.

Beninteso, avremmo preferito che anche la Slovenia e la Romania entrassero nel primo gruppo di nuovi membri della NATO e che la NATO non ci avesse lasciati soli in Albania.

Ma si tratta di tattica, non di strategia, cioè di fatti contingenti che non modificano il giudizio d'insieme molto positivo sui risultati del Summit Atlantico di Madrid. Avremmo preferito anche che emergesse una politica estera e di sicurezza comune europea (PESC), sufficientemente unitaria, per sostituire al principio della geometria variabile quello dell'unità

---

<sup>15</sup> J. Joffe, "Collective Security and the Future of Europe - Failed Dreams and Dead Ends", *Survival*, spring 1992, pp. 36-50; idem "Is there life after victory? What NATO can and cannot do?", *The National Interest*, fall 1996, pp. 16-25.

variabile<sup>16</sup>. Il rientro della Francia nella struttura militare integrata nella NATO avrebbe consentito l'emergere di una maggior autonomia europea nel campo della sicurezza e della difesa, che allo stato attuale delle cose può essere realizzata solo nell'ambito della NATO. Ma si tratta di un ritardo e tutt'al più di un'occasione perduta, come lo è stato peraltro il risultato della recente riunione di Amsterdam della Conferenza Intergovernativa sulla revisione del trattato di Maastricht. Prima o poi è inevitabile che si produca, anche se evidentemente "quanto prima, tanto meglio!"

Più preoccupanti sono invece il determinarsi di divergenze politiche fra l'Europa e gli Stati Uniti nel Mediterraneo Orientale e nel Medio Oriente, e, sotto il profilo tecnico-militare, di un crescente divario tecnologico fra le forze americane e quelle europee, che ne renderà sempre più difficile un'effettiva integrazione<sup>17</sup> e che potrà limitare l'effettivo spazio di autonomia dell'Europa, anche nel solo quadro atlantico, con un'UEO che svolga le funzioni di pilastro europeo della NATO, anziché di braccio armato di un'Unione Europea. Influisce al riguardo anche il fatto che l'UE ha una composizione ormai molto diversa da quella dell'UEO (solo 10 stati sui 15 dell'UE) e dalla NATO (5 stati dell'UE non fanno parte della NATO e 6 stati della NATO - nel 1999 saranno 9 - non fanno parte dell'UE).

Questo disgregarsi dei sistemi di alleanza occidentali dopo la fine della guerra fredda, con un maggior unilateralismo da parte americana e la cessazione dell'efficacia delle misure "antidefezione", che hanno garantito la coesione dell'Alleanza durante la guerra fredda, consigliano l'elaborazione di un "patto transatlantico", cioè di un accordo globale fra l'Europa e gli Stati Uniti, e forse, con l'allargamento della NATO, la costituzione formale di un direttorio delle potenze occidentali<sup>18</sup>.

Dalla "de-regulation" prodottasi nelle istituzioni di difesa e di sicurezza collettive e nei sistemi di sicurezza internazionali, a seguito della fine della guerra fredda, discende una maggiore responsabilità, centralità ed autonomia degli Stati-nazione, che dovranno fare maggiore affidamento su loro stessi. Il peso internazionale di ciascuno dipenderà molto più

<sup>16</sup> C. Jean, "ESDI and NATO", paper presentato nel corso del Convegno "CJTF and ESDI", Istituto di Sicurezza dell'UEO, Parigi, 21 e 22 aprile 1997.

<sup>17</sup> C. Jean, "Il quinto fronte: gli strumenti militari dell'egemonia globale", *Limes*, n. 4/1996 pp. 137-42; C. Pelanda, "L'evoluzione della guerra", *CeMiSS-F. Angeli*, Milano 1996; F. Picantoni, "La guerra delle informazioni", *Notizie Arel*, n. 2/1995, pp. 16-25.

<sup>18</sup> C.A. Kupchan, "Concerts, Collective Security and the future of Europe", *International Security*, summer 1991, pp. 114-61; J.J. Mearsheimer "Back to the future: instability in Europe after the Cold War", *International Security*, fall 1990, p. 5-56; id. "The false promise of international institutions", id. winter 1994-95, pp. 5-49; M.C. Williams "Neorealism and the future of strategy", *Review of International Studies*, n. 19, 1993, pp. 103-21.

dagli apporti reali che saprà dare al funzionamento delle istituzioni collettive, che dalla sua appartenenza a tali istituzioni.

Tale ruolo che gli Stati continuano a svolgere deriva anche dal fatto che la coesione militare dipende dall'autorità e dai valori simbolici, che solo gli Stati sono capaci di esprimere e che sono alla base della tenuta psicologica dei reparti.

Ciò rende molto complicato l'esercizio del comando e controllo integrato a livello multinazionale, e comporta in pratica l'esistenza di due catene parallele di comando e controllo. Una fa capo al comando e alle istituzioni internazionali; l'altra è nazionale<sup>19</sup>. Beninteso ciò contravviene al principio dell'unità di comando, per sostituirlo con quello, meno vincolante, dell'unità di sforzo e di scopo. Ma l'esperienza di tutti gli interventi multinazionali dimostra ampiamente che gli stati non possono rinunciare, e comunque non rinunciano, alle loro responsabilità nei confronti dei rispettivi reparti militari. Tanto vale prenderne atto e inserire nell'organizzazione parallela di comando i necessari ammortizzatori e snodi di coordinamento, per evitare che si determinino situazioni simili a quelle avvenute a Mogadiscio nell'estate 1993, in Bosnia due anni dopo e recentemente con l'ordine impartito dal nuovo governo britannico alle sue forze partecipanti alla SFOR di arrestare i criminali di guerra bosniaci, formalmente per tutelare il proprio "onore militare", ma verosimilmente per dare al mondo, all'opinione pubblica interna e all'IRA, un'immagine di determinatezza "thacheriana".

Un secondo motivo del fatto che gli stati non rinuncino al comando e controllo diretto dei propri contingenti facenti parte di coalizioni multinazionali è l'impatto dei media sul consenso delle opinioni pubbliche alla partecipazione ad interventi esterni. E' del tutto naturale che i governi nazionali non rinunceranno ai "dividendi" non solo internazionali, ma anche interni di tali partecipazioni.

Inoltre i media, che si rivolgono ad un pubblico prevalentemente nazionale, tendono necessariamente a sottolineare gli aspetti nazionali rispetto a quelli collettivi di tali operazioni. La tendenza ad operazioni a zero morti<sup>20</sup> e la particolare sensibilità alle perdite subite dai propri contingenti, da parte di tutte le opinioni pubbliche, non fanno che rafforzare tale esigenza. La costituzione di forze "standing" poste alle dipendenze discrezionali del Consiglio di Sicurezza e del Segretario Generale dell'ONU si è rivelata un'utopia. La creazione di una

<sup>19</sup> C. Jean, "Il controllo degli Stati sulla partecipazione delle loro Forze Armate alle operazioni di pace", in N. Ronzitti (a cura di), "Il problema del comando e controllo delle forze di pace e nelle coalizioni militari - Contributo alla riforma della Carta delle Nazioni Unite", in corso di pubblicazione.

<sup>20</sup> E. N. Luttwak, "Post-heroic Military Policy", *Foreign Affairs*, July-August 1996, pp. 33-44.

CNN dell'ONU lo è altrettanto. Anche qualora esistesse, essa non potrebbe escludere i media nazionali che sarebbero i più seguiti. Nessuna organizzazione internazionale dispone di un'efficace intelligence in proprio. L'informazione è potenza. Nessun stato è disponibile a cedere o a mettere in comune, eccetto in circostanze di pericolo mortale, il proprio potere. Praticamente tutte le informazioni rilevanti vengono filtrate dagli Stati, manipolate e censurate a seconda dei loro interessi contingenti.

L'utopia che si possano verificare trasferimenti effettivi di sovranità alle istituzioni internazionali è davanti agli occhi di tutti. Lo spartiacque tra un'istituzione intergovernativa ed una sovranazionale consiste nella capacità di decidere sugli stati di eccezione, di determinare anche impositivamente obiettivi e politiche e di imporre agli stati membri una partecipazione delle loro forze armate ad un'operazione militare. Al massimo, e limitatamente ad istituzioni fortemente integrate come l'Unione Europea, decisioni a maggioranza più o meno qualificata sono ipotizzabili solo sotto forma di "astensione costruttiva" o di sostegno infrastrutturale, logistico e finanziario. Neppure in esse è concepibile che un'istituzione internazionale possa imporre, ad uno stato membro che non voglia farlo, di intervenire con proprie unità di combattimento.

Ciò non significa, che vi sarà necessariamente una regressione dei livelli di integrazione multinazionale e di multilateralismo attuale. Anzi, è prevedibile che le azioni multilaterali continueranno a prevalere su quelle unilaterali, anche perchè sarà ben difficile ai governi - anche a quello degli Stati Uniti - ottenere l'indispensabile consenso ad interventi solo unilaterali. Ma i meccanismi decisionali saranno sempre basati sul consenso o addirittura sull'unanimità degli stati partecipanti. Ciò conferma il ruolo centrale che gli Stati continueranno a giocare anche nel futuro prevedibile. D'altra parte, come già si è detto, non esistono misure anti-defezionali sufficientemente efficaci, cioè tali da indurre gli Stati a partecipare ad un intervento internazionale, se ritengono opportuno non farlo, nonostante la perdita di peso, di immagine, e di prestigio che il rifiuto a partecipare comporta.

Nonostante tutti i condizionamenti esistenti e le interdipendenze, la globalizzazione va valutata nelle sue effettive dimensioni. Esse sono molto più limitate, di quanto spesso si affermi.<sup>21</sup> Gli stati manterranno un ruolo centrale nelle politiche estere, di sicurezza, e di difesa, pur tendendo a definire i propri interessi in modo compatibile o convergente con quello degli stati alleati. Si comporteranno così anche in modo da poter allargare l'orizzonte dei propri interessi oltre quanto consentito dalle sempre più ridotte capacità autonome nazionali. Lo

---

<sup>21</sup> AAVV, "Mondialisation, au-delà des mythes", Les Dossiers de l'Etat du Monde, La Découverte, Parigi 1997 e Olivier Dollfus, "La mondialisation", Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Parigi, 1997.

faranno comunque anche per dividere con altri stati i costi e i rischi degli interventi. Ma sarà il singolo stato a decidere che cosa fare e che cosa non fare, valutando globalmente i propri interessi, prima di quelli delle istituzioni internazionali di cui fa parte.

Una qualificata partecipazione delle istituzioni internazionali - e quindi la capacità di farle operare in modo coerente con i propri interessi - dipende proprio dal consolidamento delle capacità istituzionali, decisionali, informative ed operative degli Stati-nazione. Solo così potranno essere soggetti attivi, anziché oggetti o tutt'al più comparse, incapaci di agire sulla storia, sul proprio destino, sui propri interessi e sull'affermazione dei propri valori e principi.

Solo il consolidamento dello Stato-nazione può conciliare globalizzazione e frammentazione ed impedire un nuovo disordine mondiale da cui tutti sarebbero travolti.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 17869  
8 OTT. 1997

BIBLIOTECA

Istituto Affari  
Internazionali

Associazione Il Mulino

Movimento Federalista  
Europeo

Convegno

*"Nazione e integrazione in Europa alle soglie del 2000"*

**L'INTERDIPENDENZA GLOBALE  
E IL CASO EUROPEO**

*di Cesare Merlini*

**Roma, 19 e 20 settembre 1997**  
Rappresentanza in Italia della Commissione Europea  
Via Poli 29



## **L'INTERDIPENDENZA GLOBALE E IL CASO EUROPEO**

di Cesare Merlini

(Prima versione)

### **1. Il nuovo quadro internazionale**

Il crollo dell'impero sovietico, pur avendo rappresentato una svolta storica di grande importanza, ha influito solo limitatamente sulle tendenze in corso del momento.

In particolare quelle economiche, caratterizzate da una crescente internazionalizzazione, hanno conservato i loro andamenti. Potenzialmente, per effetto dell'apertura in corso nelle economie prima strettamente controllate (formalmente: pianificate) dai governi a ispirazione marxista, l'internazionalizzazione è destinata ad accelerarsi ulteriormente. Ma l'aumento quantitativo è forse meno importante del mutamento qualitativo, per effetto della cosiddetta "globalizzazione".

D'altra parte la fine dell'"equilibrio del terrore" ha determinato un cambiamento radicale, ma non totale del quadro della sicurezza, in conseguenza del decadere della riconducibilità ad esso di quasi ogni conflitto in atto o potenziale. Ciò ha determinato una certa "libertà di sviluppo" delle conflittualità locali - nazionali, etniche, religiose, tribali - e dunque la percezione di una frammentazione e destabilizzazione della sicurezza, accompagnata da una idealizzazione del passato. In realtà, già prima della caduta del muro di Berlino si era diffusa una visione più ampia che andava sotto il nome di "comprehensive security", di cui forse il primo capitolo fu rappresentato dalla non-proliferazione delle armi di distruzione di massa, seguita dal terrorismo, dai rischi ambientali transnazionali, poi dalla lotta alla droga e alla criminalità organizzata e ora dalla ricerca di forme di arginamento e incanalamento delle migrazioni. Questa "nuova sicurezza" è caratterizzata da: 1) un trend globale, che è confermato dopo la fine della guerra fredda; 2) una grande influenza delle componenti economiche; 3) da una certa commistione di pubblico e privato. Vi torneremo.

Vediamo ora il fenomeno globalizzazione un po' più in dettaglio. La prima questione che sorge è se essa sia cosa nuova e diversa rispetto all'interdipendenza economica, comunemente intesa come componente import-export nella formazione

della ricchezza nazionale. Osserva D. Rodrik, a nostro avviso, esagerando: "By many measures, the world economy was possibly even more integrated at the height of the gold standard in the late 19th century than it is now" (1).

La differenza secondo lo stesso Rodrik e diversi altri autori, sta nella nascita, nel frattempo, dello stato sociale, che pone dei problemi di compatibilità con la globalizzazione nei paesi democratici e industrializzati. Io direi che la prima differenza è insita nella natura del fenomeno, che è legata meno al movimento dei beni e più a quello dei capitali (meglio che il più generale "fattori della produzione": infatti anche nel secolo scorso la manodopera era mobile - quella sì - forse più di oggi). Altro fattore differenziante, anche se indiretto, è la demografia, che da una parte mette in crisi lo stato sociale e dall'altra determina lo squilibrio d'età fra le aree industrializzate emergenti e quelle mature. Solo dopo il movimento dei capitali e la demografia viene, a nostro avviso, la possibile antinomia fra competizione globale e stato sociale, così centrale in tante analisi americane di questi tempi.

Il movimento di capitali è stato grandemente favorito dalla "de-regulation" del mercato interno ed ha generato il duplice fenomeno della mobilità degli investimenti e delle manovre speculative da parte di quel soggetto collettivo e misterioso che turba i sogni di governanti e banchieri centrali, i "mercati". Il duplice fenomeno genera una duplice problematica, quella della dialettica fra competitività e regole antitrust e quella della fiscalità. L'una e l'altra convergono verso un nuovo quesito, se si renda necessaria una "re-regulation" del mercato internazionale e, se sì, da parte di chi.

Dice R. Masera: "...competition (...) leads to increased concentration and consolidation. Initially, these developments are good for the consumer (...). However, once the consolidation battle is over, the danger exists that global groups will exploit their global market power in a traditional oligopolistic fashion". E conclude: "...global competition laws, enforced by a supranational competition authority (...) are required" (2).

Similmente, Henry Kaufman, che capeggia il Wall Street Investment Fund, propone qualcosa di più delle modeste iniziative di cooperazione e monitoraggio del G-7: "a Board of Overseers of leading international institutions and markets should be organised by the key industrial nations" (3).

E per riassumere la questione fiscale si può adottare il titolo della cover story

dell'Economist del 31 maggio scorso: "The disappearing taxpayer". In cui si dice, fra l'altro: "...governments everywhere will have to start thinking -and soon- about how to raise taxes in the newly weightless global economy...", una questione "of sovereignty..and of equity". Masera aveva detto: "...globalisation makes national economic governance, in many cases, inadequate".

Se il (quasi)libero movimento planetario di capitali ha rappresentato un radicale mutamento qualitativo rispetto al movimento delle merci, non è da dire che quest'ultimo sia irrilevante rispetto alla questione del potere degli stati. Senza entrare qui nel processo di realizzazione del mercato comune europeo e poi della transizione da esso al "mercato interno" (anche la semantica ha il suo significato), ci si può limitare ad un'altra transizione, quella dal GATT al WTO, organizzazione (anziché "accordo", altra innovazione non solo semantica) dotata, almeno sulla carta, di poteri di "enforcement" delle proprie decisioni in materia di soluzione delle controversie commerciali fra gli stati membri, i quali rappresentano, ricordiamolo, una frazione dominante e crescente del globo.

Così, lo storico conflitto fra Borsa e Trono che B. Spinelli legge nelle periodiche tensioni fra banche centrali e governi, in particolare quella attuale fra Cancelliere e Bundesbank (4), potrebbe invece vedersi nel rapporto fra mercati e stati a livello globale.

Un altro mutamento che influisce sul nuovo quadro internazionale è l'esaltarsi del rapporto fra economia e sicurezza, che è sempre esistito ma che, nella misura in cui il concetto di sicurezza si allarga nei modi di cui si diceva più sopra, prende delle nuove forme, collegate, per es., con un controllo della, o la posizione dominante sulla informazione e sulle reti informatiche, come vedremo meglio in seguito.

Ma può essere utile fare un'altra considerazione. Benché comunemente attribuita all'esigenza di rispettare i criteri di Maastricht, la convergenza dei bilanci pubblici europei verso l'eliminazione del deficit cronico e, a termine, dell'indebitamento non è fenomeno limitato all'Europa. Dopo gli Stati Uniti un numero crescente di paesi è sulla stessa strada. E diverse economie emergenti sembrano intenzionate ad applicare in partenza un certo rigore fiscale, con o senza l'incoraggiamento (o il vincolo) del FMI.

Ripetutamente, a spiegazione del processo, sono portati argomenti economico-

sociali, come l'invecchiamento delle popolazioni relativamente benestanti, che porta al deficit previdenziale, e la tutela delle nuove generazioni, vittime designate del debito. Vi è un'altra considerazione da fare, quella del declino delle leggi dell'"economia di guerra" per effetto del diradarsi dei conflitti nazionali, forse la scomparsa di quelli grandi, che avevano generato (o almeno favorito) e legittimato l'indebitamento pubblico.

Per quanto riguarda i conflitti relativamente minori la reazione internazionale al loro insorgere (e talvolta anche al solo loro incombere) è molto diversa da quella di un secolo fa, tendendosi ad evitarli o almeno contenerli da parte di coalizioni talvolta larghe ed eterogenee, dunque non rapportabili a interessi geopolitici. E' più diffuso il consenso interno e internazionale a piani di intervento, che infrangono anche platealmente il principio della non interferenza. L'utilità e l'efficacia delle sanzioni economiche, prevalentemente disprezzate finora, hanno adesso qualche motivo di rivalutazione. Il Tribunale dell'Aja per i crimini contro l'umanità è un embrione (alcuni dicono un aborto) di Corte sopra gli stati, pur non potendo agire contro gli imputati che attraverso gli stati.

Il risultato ottenibile è che i costi delle aggressioni (o degli atti terroristici) prevalgono sui vantaggi - anche se spesso penalizzando più le popolazioni dei paesi aggressori che i loro leader (nei confronti dei quali, anzi, interventi e sanzioni sembrano rappresentare altrettanti elisir di lunga vita).

Aver sottolineato, come qui si è fatto, le differenze qualitative e quantitative fra la globalizzazione di oggi e quella di un secolo fa, non ci deve far trascurare gli insegnamenti da trarre dal fatto della prima. Dice ancora Rodrik: "the lesson from history seems to be that continued globalisation cannot be taken for granted. If consequences are not managed wisely and creatively, a retreat from openness becomes a distinct possibility" (5).

Cosa determinò il precedente "retreat from openness"? Nel dicembre del 1900 (dicesi millenovecento) scriveva l'Economist: "In the century now closing one of the most conspicuous features in Europe has been the rise and growth of nationalities (...) The movement has been liberally applauded by the world at large as a manifest sign of progress. Doubtless, the world is right in the main, but the progress thus secured has involved a high price. (...) Separate national interests, or supposed interests, have

been created (...). A nation needs a material basis for its existence and so rival tariffs have arisen. It needs defence, and, therefore, armies, navies, and huge armaments have come into being. (...) In a word, Europe is no longer a moral unit, but a series of mutually jealous nationalities, competing with one another, and obliged to incur immense loss and waste by rival armaments and tariffs." (6)

Le cose vanno viste oggi a livello planetario, rispetto al quale l'Europa ha perso quella centralità che caratterizzò il XIX secolo. Ovviamente il globo oggi non presenta una paragonabile "unità morale", ma resta che anche a livello globale si manifesta una convergenza verso standard economici, politici e culturali eccezionalmente simili. Il che ci porta al cuore del dibattito oggetto di questo convegno.

## 2. Nazione e integrazione nel (suddetto) quadro internazionale.

Il nuovo quadro internazionale, che si è cercato di descrivere, trova in atto una compresenza dialettica, cooperativa e competitiva, di stati e istituzioni internazionali. Vi è largo consenso che questa coesistenza è destinata a durare. Vi è consenso anche sul fatto che gli attori primari sono ancora gli stati e che le istituzioni traggono potere e legittimità dagli stati che le compongono. Ma si conviene nondimeno che gli stati sono crescentemente sfidati, quali più quali meno, da altri attori pubblici o privati, subnazionali, sopranazionali o transnazionali, che tendono oggettivamente a una comprimarietà, se non a una supremazia, al punto che diversi autori hanno contemplato la <sup>FINE</sup> più o meno prossima, degli stati-nazione. Si discute qui di quali proiezioni fare e di quali conseguenze trarne.

Occorre innanzitutto ricordare -per quanto banale sia- l'enorme differenziazione fra gli stati che compongono la comunità internazionale, differenziazione che la fine della Guerra Fredda ha se mai accentuato, esaltando il ruolo globale degli USA, non più contestato da un'altra potenza comparabile, e moltiplicando le entità minute, statali o sub-statali, nazionali o sub-nazionali. Si determina così una gerarchia, nella quale tuttavia il metro di misura della "potenza" è incerto e in larga misura soggettivo. Di conseguenza è quasi privo di significato il concetto di "media potenza", che pur gode di una qualche popolarità, se esso è riferito ad uno stato in quanto tale. Bisogna vedere il tipo di potenza, la percezione che il paese in questione ne ha; ma soprattutto

l'appartenenza o meno, a coalizioni di interessi e di valori e, quindi, i contesti regionali e quelli di integrazione, nei quali la "potenza" è inserita.

Ma anche le istituzioni dell'integrazione e più in generale dell'interdipendenza sono molto differenziate: regionali, trans-regionali, globali; settoriali o generali; economiche, politiche e/o militari (oggi si dice, significativamente, "di sicurezza"). Quello che qui interessa soprattutto discutere è il loro livello di integrazione, cioè il grado di trasferimento di competenze, di poteri impositivi e, ultimativamente, di sovranità (che è poi l'irreversibilità del trasferimento) da parte degli stati membri.

Fra la differenziazione degli stati e quella delle istituzioni esistono dei legami. Grosso modo si può dire che l'omogeneità degli stati membri - in termini di grado e tipo di potenza, comunanza di interessi e di valori - favorisce l'integrazione e tempera la gerarchia. Molto schematicamente possiamo esemplificare: l'UE presenta elevate omogeneità e integrazione; la NATO è un ibrido di egemonia e integrazione; l'ONU è caratterizzata dalla più alta differenziazione e quindi dalla più bassa integrazione.

Il livello di integrazione sembra essere la miglior misura della "potenza", se così possiamo dire, delle istituzioni sia nei rapporti fra loro sia - ed è quel che più conta - nei rapporti con gli stati. Tanto per fare, di nuovo, qualche esempio: il precedente Segretario Generale delle NU è uscito sconfitto dalla prova di forza con gli Stati Uniti; i poteri di enforcement del WTO sono al momento sotto test e l'esito deciderà dell'efficacia futura dell'organizzazione; la Commissione europea ha in parte condizionato l'accordo fra due colossi americani, la Boeing e la McDonnell Douglas.

Un importante argomento a favore della "primauté" degli stati-nazione rispetto alle istituzioni dell'integrazione è la non rispondenza delle seconde all'investitura e al giudizio popolare. Le vie d'uscita da questo problema sono, come noto, due: quella di trasferire al governo (o a sue emanazioni) la rappresentanza "democratica" (one country one vote) e/o quella di istituire assemblee parlamentari a elezione diretta o indiretta; e vi sono soluzioni composite. Non entreremo qui nella casistica né nella sostanza di questo dibattito - antico - se non per osservare, in linea con l'interesse principale di questo documento, che i mutamenti sopra menzionati nell'economia e nella sicurezza internazionali evidenziano una perdita di controllo sui processi in corso da parte degli stati, evidentemente anche qui con forti differenze da caso a caso. Il fenomeno è tuttavia abbastanza diffuso da sollevare più di un quesito circa l'oggetto

effettivo del controllo democratico.

Il che suggerisce di menzionare, oltre alle istituzioni inter-statali, anche le organizzazioni non-governative transnazionali, il cui numero e la cui influenza sono crescenti: è forse necessario ricordare Amnesty International, Médecins sans frontières, WWF, Greenpeace e le organizzazioni (e sette?) religiose, le istituzioni scientifiche, le organizzazioni imprenditoriali e tante altre? Difficile contestare una loro funzione "integrativa" a livello della società e talvolta una loro supplenza nei confronti dei governi, spesso riconosciuta dai governi stessi. E' interessante notare come la nuova moda degli accordi di "partenariato" in varie aree del globo faccia riferimento esplicito alla necessità di sviluppare rapporti fra i paesi a livello di società civile, e pertanto al ruolo delle ONG a questo scopo (7).

La dialettica nazione-integrazione che qui abbiamo cercato di richiamare, sta dando luogo a un ampio dibattito in varie parti del mondo circa le priorità dell'una o dell'altra nell'azione politica, di cui prenderemo tre esempi, che riteniamo in qualche modo paradigmatici, se accettiamo qualche semplificazione:

- 1) il dibattito fra "modernisti" e "realisti" in USA;
- 2) quello fra "federalisti" e "nazionalisti" in Europa;
- 3) quello fra "globalismo" e "multiculturalismo" in Asia.

Per il dibattito americano abbiamo adottato una terminologia diffusa (anche se non del tutto condivisibile, come diremo dopo), che in particolare usa Robert Zoellick, un esponente dichiarato della scuola "realista", come gran parte degli allievi di Kissinger (non prenderemo qui in considerazione le scuole estreme, tipo Merscheimer, Waltz e compagnia, il cui interesse non esula dai circoli accademici, anche spesso citate dai "realisti" italiani). In un paper della fine del '96 Zoellick concede prima l'emergere di importanti attori oltre agli stati, ma sottolinea che il fenomeno è solo parzialmente una novità e, dopo essersi chiesto "what is left for the nation-state?", si risponde "a great deal". Infatti "the nation-state remains the most powerful actor in the global system, although it certainly does not have a monopoly of power (e qui sia il problema, diciamo noi). The nation-state also remains the greatest holder of military power.." in un mondo che "remains a very dangerous place" (8). E, dopo aver considerato il caso di integrazione più avanzata, quella dell'UE, e averla liquidata con un "I suspect that over time "European" policy will increasingly reflect the wishes of

a concert of Germany, France, and perhaps the UK", conclude con un classico understatement: "the United States remains a particularly important nation-state in the world today."

Lo stesso Zoellick definisce "modernisti" quelli che danno più importanza agli aspetti economici e che amano la terminologia dell'interdipendenza, del transnazionale, dell'intergovernativo, ecc. Capo-scuola riconosciuto è Joseph Nye, che in un suo libro ha coniato il termine "soft power" come "ability to achieve desired outcomes in international affairs through attraction rather than coercion" (9).

Il concetto è stato poi più recentemente sviluppato da Nye, esaltando il ruolo dell'informazione: "Knowledge, more than ever before, is power. The one country that can best lead the information revolution will be more powerful than any other." E aggiunge, se ce ne fosse bisogno: "For the foreseeable future, that country is the United States. America has apparent strength in military power and economic production. Yet its more subtle comparative advantage is its ability to collect, process, act upon, and disseminate information, an edge that will almost certainly grow over the next decade". (10)

Veniamo ora alle riserve terminologiche sopra anticipate. L'obiezione è per "realisti", perché può indurre a ritenere che la posizione opposta, che sottolinea il mutamento e sostiene soluzioni multilaterali e consensuali, sia meno realista o addirittura ingenua. In verità nessuno contesta che il mondo resta un "dangerous place" o che gli stati, dove più dove meno (più spesso meno, ma non gli USA naturalmente), sono il "most powerful actor", cioè sono parte della soluzione. Il fatto è che, come era implicito nell'editoriale dell'Economist di quasi un secolo fa e come a non minor ragione succede oggi, essi sono anche parte del problema. Nel senso che la loro presenza come attori contribuisce, quando non è tempestata da istituzioni vincolanti, a rendere il posto più pericoloso.

Ammettiamo che non meno discutibile è la terminologia usata per il secondo dibattito, quello europeo. Definire "nazionalisti" tutti i critici del processo d'integrazione in atto, ivi compresi i partigiani di una zona di libero scambio all'inglese o di un'Europa delle patrie alla francese può essere un'estrapolazione eccessiva di posizione estreme, che tuttavia esistono e prosperano non solo alla luce del sole, come quella di un Le Pen.



Similmente il termine "federalisti" può non rappresentare tutti i sostenitori di un'integrazione più avanzata e comunque va aggiornato. L'ipotesi di uno stato federale "secco", cioè a due livelli, secondo il modello americano, poi in parte riprodotto nella costituzione della RFG, questa ipotesi, se mai è esistita, è tramontata nel '54 con la CED. Ora il federalismo deve tenere comunque conto dell'evoluzione degli stati, messi in questione "dall'alto e dal basso", come comunemente si dice. Ciò non vale solo per la dimensione europea, ma in essa il processo è particolare e particolarmente avanzato.

Nella sostanza di questo dibattito sull'Europa, oggetto di un'altra sessione di questo convegno, non entriamo qui se non per dire che esso si traduce non solo nella preferenza alternativa fra "balance of power" o istituzioni sovranazionali, ma anche di fatto nella differente valutazione del grado di integrazione, cioè di forza delle istituzioni rispetto agli stati, che rende irreversibile l'appartenenza degli stati membri all'Unione, in particolare quella della Germania, se si vuole impedire il ritorno al pendolarismo nel centro del continente, a cui inevitabilmente porterebbe il concerto di potenze di Zoellick.

Molto interessante - e da noi poco noto - è il dibattito in atto nell'Est-Asia. Anche qui la terminologia richiede qualche chiarimento. Abbiamo chiamato "globalisti" coloro che ritengono che i paesi asiatici possono utilizzare alcune delle esperienze di multilateralismo e integrazione, che hanno sviluppato gli occidentali, in particolare l'Europa, applicandole però alla luce delle specificità asiatiche e delle trasformazioni generate dall'informatizzazione, dal movimento dei capitali, eccetera. Si tratta di accettare l'interdipendenza e di organizzarla con iniziative simili a livello regionale (ASEAN) e multi-regionale (APEC e ASEM), scontando una parziale convergenza di interessi e di valori anche con l'Occidente. (11)

Chi vuole perseguire strade nazionali separate e mutuamente diffidenti o comunque teme che la convergenza con l'Occidente possa equivalere a far salire l'elefante sulla canoa, insiste sulle differenze culturali, sulle eredità nazionali e sul principio di non interferenza. Si coprono dietro questa posizione, naturalmente, i regimi autoritari, che accusano di colonialismo culturale i difensori dei diritti umani. Le recenti divergenze fra UE e ASEAN in merito alla Birmania o l'attuale dissidio fra USA e la giunta militare indonesiana, che chiede una riscrittura della carta dell'ONU dei diritti

dell'uomo, sono significative a questo proposito.

In realtà, i regimi autoritari cercano di trarre il massimo beneficio economico dall'interdipendenza e dalla globalizzazione senza perdere il loro potere, attribuendo la superiorità dell'interesse comune su quello del cittadino (v. per es. Li Peng in Cina) e la funzionalità dell'autoritarismo allo sviluppo economico (v. per es. Lee Kuan Yew a Singapore), alla cultura asiatica, attribuzione che un Amartya Sen giudica, convincentemente, falsa e del tutto pretestuosa (12).

Non a caso negli stessi paesi, dove più e dove meno, vi sono anche significative forze politiche, movimenti civili e gruppi di intellettuali che, pur rivendicando un contributo asiatico, condividono la convergenza verso l'integrazione, dunque interessi comuni, e verso valori comuni con gli occidentali. Anzi ci accusano di opportunismo mercantilistico in quei casi in cui cerchiamo soluzioni ambigue o di compromesso nelle controversie con i regimi autoritari, in difesa dei nostri interessi economici, spesso in concorrenza fra loro.

Del resto, allargando lo sguardo all'intero pianeta, si può osservare che l'Agenda for Peace di Boutros Ghali, che proponeva un aumento dei poteri di sorveglianza e di intervento dell'ONU e pertanto un suo maggiore potere internazionale, non fu solo bocciata dagli USA, gelosi della loro sovranità effettiva, ma anche, all'estremo opposto della scala di potere, dai paesi piccoli, a difesa della loro sovranità fittizia, e soprattutto dai paesi totalitari, per proteggere la loro sovranità abusiva.

### 3. La geopolitica dell'equilibrio nazione/integrazione

Il multiforme dibattito sopra descritto, sviluppatosi nella nuova situazione internazionale, ha le sue radici nel periodo della guerra fredda. Può essere allora utile fare qualche considerazione su tale periodo, di nuovo concentrandosi su alcuni casi salienti ai fini del problema qui affrontato.

La fine della guerra fredda ha recato con sé due conseguenze inaspettate e apparentemente paradossali:

- gli Stati Uniti si trovano, per effetto della caduta inopinata dell'URSS, ad essere la sola superpotenza al mondo e quindi nel potenziale ruolo di quasi-egemone

globale, pur senza aver dimostrato una grande vocazione imperiale e quindi senza aver perseguito prioritariamente e unilateralmente tale ruolo;

- la Germania, che aveva perso entrambe le guerre, ora, per effetto della stessa caduta dell'URSS e del semaforo verde degli USA, si trova premiata con la riunificazione nazionale e di conseguenza nel potenziale ruolo quasi-egemone nel vecchio continente, pur senza aver perseguito prioritariamente e unilateralmente tale risultato.

In realtà entrambi gli sviluppi hanno ciascuno una precisa spiegazione:

- gli USA hanno conquistato l'attuale loro ruolo globale, sapendo contemperare i rapporti di forza e gli equilibri di potenza (di cui quello del terrore è un esempio macroscopico) con quel paradigma innovativo di politica estera che va sotto il nome di "institution building". La sopravvivenza, anzi la forza delle istituzioni occidentali (o di ispirazione occidentale) dopo la fine della Guerra Fredda è la più vera ragione della "vittoria" sull'Est;

- la Germania ha avuto l'unificazione proprio grazie al fatto di aver scelto l'Europa nel dilemma degli anni '60-'70, nei confronti dell'obiettivo dell'unità nazionale, dilemma che Altiero Spinelli illustrò nel suo "Tedeschi al bivio", indicando appunto nel corso dell'integrazione la via da scegliere (13). L'attesa era che l'integrazione europea venisse prima della riunificazione nazionale, sulla quale nessuno aveva fatto previsioni temporali.

Con la riunificazione si è riaperta in Europa la "questione tedesca". Dietro l'Euro sta la questione tedesca. La Germania riunificata infatti è oggi il solo grande paese europeo che ha un'alternativa all'integrazione nell'UE, quella dell'egemonia altalenante "di mezzo". E' un'alternativa non priva di costi e di rischi per i tedeschi stessi. Non si tratta di un ritorno al ruolo alla prima metà del secolo, perché l'Europa è, come detto, diversa, ma è un'alternativa nazionale. Di questo si parlerà nell' sessione successiva.

Oltre a quella tedesca c'è una emergente questione americana? Si direbbe di sì. Essa risiede sostanzialmente nei pesi relativi della continuità della politica di leadership-con-istituzioni, sopra detta, e della possibile discontinuità dell'avvento di un isolazionismo-e/o-unilateralismo nella politica internazionale degli Stati Uniti. Il mix dei tempi recenti non è molto coerente: vi sono la legge Helms-Burton, le riserve per il WTO, il siluramento unilaterale di Boutros Ghali da parte di un paese che non paga

la sua quota all'ONU; ma vi sono anche il NAFTA, l'APEC e l'allargamento della NATO.

Anche nei confronti dell'Europa si riscontrano atteggiamenti crescentemente contraddittori. Accanto alla conferma verbale del favore per l'integrazione europea (v. per es. Transatlantic Declaration, New Transatlantic Agenda e CJTF) vi sono segnali diversi:

- la nascita del Mercato Unico è stata accompagnata dalla campagna contro la "fortress Europe", spesso pretestuosa e non condivisa dal "big business";

- il progetto di UEM è stato visto alternativamente con scetticismo, critica, timore (ancora recentemente il presidente Clinton, all'Aja per le celebrazioni del Cinquantenario del Piano Marshall, dopo aver lodato l'integrazione europea, ha rifiutato di rispondere alle domande dei giornalisti sull'Euro);

- lo sviluppo istituzionale dell'identità di sicurezza e difesa europea", mediante confluenza dell'UEO nell'UE è osteggiato da Washington, anche se informalmente, e ciò ha contribuito al rinvio (affossamento?) registratosi ad Amsterdam.

Tre indizi, recita un detto, fanno una prova.

Ancor più della Germania, gli USA possono permettersi il lusso di scegliere una via o l'altra. Il dibattito è in corso, come prima detto, nell'élite internazionalista americana fra i sostenitori delle istituzioni e quelli della Realpolitik. A dire il vero, se Nye e la sua scuola sostengono la versione soft dell'egemonia americana che va sotto il nome di leadership (e non si tratta, come si è visto, di una distinzione semantica) e di "institution building", anche il "realista" Zoellick si chiede se gli Stati Uniti stiano perdendo la loro capacità e volontà di agire da "coalition leader" (14).

All'origine di questa preoccupazione sta il fatto che, al di là dell'élite, ci sono il ruolo crescente e imprevedibile di un Congresso, in buona parte nuovo e privo di conoscenze ed esperienze internazionali, e, a più lungo termine, quello di un'opinione pubblica, finora abbastanza stabile, ma soggetta all'effetto della deriva dei media, nei quali l'estero sta quasi scomparendo, come Foreign Affairs ha recentemente detto e quantificato (15).

Ora, si tratta di valutare se l'erraticità del Congresso e dell'opinione pubblica fra unilateralismo e isolazionismo sia favorita dalle scuole di pensiero che enfatizzano il primato degli stati-nazione, in primo luogo dell'interesse nazionale di quello americano,

rispetto a quelle che richiamano l'utilità per gli Stati Uniti di valorizzare il patrimonio di interessi comuni e valori comuni che è racchiuso nelle varie istituzioni costruite sotto la loro influenza. Propendiamo per una risposta positiva, anche alla luce dell'influenza dell'etica - se si vuole, anche solo dell'autocompiacimento etico - che si è esercitata storicamente sulla politica estera americana e sul consenso della nazione.

Un effetto educativo avrebbe l'osservazione che la vittoria americana nella Guerra Fredda è stata determinata non solo dalla risposta della NATO (per es. nello scontro sugli Euromissili) e dal reaganismo militar-economico (per es. offensiva dell'SDI) come la scuola realista sostiene, ma anche, come prima detto, dalla validità delle istituzioni occidentali. Queste non a caso sono sopravvissute al Muro di Berlino, anzi sono diventate l'oggetto delle aspirazioni di tanti paesi, come testimoniano la coda alla porta della NATO, l'ingresso, passo passo, della Russia nel G-7 e la candidatura della Russia stessa, ma anche della Cina, al WTO.

Un altro sopravvissuto del dopo Guerra Fredda è il "regime" di non-proliferazione nucleare, fatto di istituzioni (AIEA, parte dell'ONU), di trattati (TNP, Tlatelolco e altre "Nuclear Free Zones"), di protocolli e di convenzioni. Il regime è spesso oggetto di critiche, obiezioni e precisazioni di prossima fine da molte scuole "realiste", esclusa, ovviamente, quella americana (a parte le già citate frange estreme). Pur rimanendo non universale (rilevanti "outs" e sospette violazioni), esso si è rafforzato con l'adesione cinese e francese, con il bando delle prove e ora con lo stop alle produzioni di materiali fissili. Il TNP conferisce all'AIEA significativi poteri di "enforcement" nei confronti degli stati, pur con le note discriminazioni, e ha finito per costituire un modello di riferimento per altri accordi di disarmo.

Dunque esiste un patrimonio diversificato, a volte barocco, di istituzioni e accordi occidentali o di ispirazione e influenza occidentali, che si sta estendendo non solo al blocco di paesi prima rivali dell'Occidente, ma anche a diverse aree prima "non allineate", alcune delle quali stanno acquistando un'importanza crescente nella geoeconomia e quindi anche nella geopolitica. Il grado di integrazione varia molto, come già detto, da caso a caso, ma un processo generale di allargamento è in atto.

Non si tratta di un tentativo surrettizio di impostare un nuovo colonialismo, come sostengono alcuni residui di terzomondismo occidentale in assonanza con nazionalisti delle aree emergenti, né d'altra parte di introdurre un governo mondiale, secondo le

estrapolazioni utopiche dei pacifisti e quelle strumentali dei realisti, anch'esse in curiosa assonanza. Si tratta di "governance" e non di governo. Si tratta del tentativo, insieme organico e articolato in relazione alle situazioni locali, di estendere "the rule of law" (l'italiano "impero della legge" è forse troppo altisonante), con nuovo diritto internazionale, istituzionalizzato fra e sopra gli stati-nazione, fra stati e entità non statali, che non si può conseguire semplicemente giustapponendo e contemperando gli interessi nazionali, ma definendo e difendendo interessi comuni.

Le priorità e la precedenza degli interessi nazionali (o dei "pretesi interessi nazionali", per riprendere l'Economist del 1900) anziché la loro definizione e difesa in parallelo con quelli comuni, mette in questione questi secondi. E' l'imperativo della simultaneità e complementarietà del "distributive bargaining" e dell'"integrative bargaining" di Putnam (16)

La moda dei gruppi di lavoro e di consenso sugli interessi nazionali, fiorita negli Stati Uniti nella prima metà degli anni '90, ha avuto risultati concettuali modesti o insignificanti (in qualche caso anche un po' ridicoli), ma ha avuto un effetto negativo sulle percezioni reciproche fra intelligenza e policy making, contribuendo, a nostro avviso, alla presente fase oscillatoria, incerta e "assertiva" allo stesso tempo, della politica estera americana, che poi gli stessi politologi, partecipanti a tali gruppi, lamentano.

Resta, come prima accennato, il problema della investitura degli attori e della legittimazione degli atti di governance internazionale. Ovviamente non pretendiamo di avere una soluzione esauriente a questo problema, ma riteniamo del tutto inadeguata o ingannevole la tesi che, poiché gli stati hanno trovato, forse, nella loro maggioranza, una forma di investitura e legittimazione, allora è agli stati che bisogna tornare. Il fatto è che: i mercati decidono al "computer-network"; i rivoltosi, i criminali e i terroristi agiscono col plastico o col kalashnikov; le aziende decidono nei consigli di amministrazione e rispondono agli azionisti, dove che essi siano; svanisce il "taxpayer" e svanisce il "voter" secondo l'antico parallelo.

Intanto la legittimità internazionale garantita agli stati autoritari tutela l'abuso interno. Di fronte all'accettazione dell'abuso, le opinioni pubbliche, ora che sono informate, dubitano della legittimità non solo dello stato prevaricatore ma anche di quello inattivo di fronte alla prevaricazione.

Dunque, la democrazia occidentale, come molti commentatori sottolineano, nel momento in cui registra un grado di diffusione senza precedenti, si ritrova superata da questa o quella trasformazione, globale o locale che sia. La sfida è quella della legittimazione della novità, non quella della sua negazione.

#### 4. L'Europa nel mondo

In questo documento abbiamo cercato di inquadrare il caso europeo nel mutato contesto mondiale. Il tentativo non è molto comune nell'attuale nostra cultura, con gli europei che tendono a misurarsi solo fra loro e con la loro storia, probabilmente perché non hanno ancora percepito quanto l'Europa sia oggi un continente fra gli altri. Molto scarsa è l'attenzione riservata all'Asia e al Pacifico, all'America latina e all'Africa. Fanno parzialmente eccezione gli Stati Uniti, rispetto ai quali gli europei hanno sviluppato allo stesso tempo un complesso imitativo (soprattutto in campo economico, ma anche per un certo "way of life") e una dipendenza strategica.

Ma è interessante il ritrarsi nei confronti dei continenti ora emergenti, rispetto ai quali prima si misuravano atteggiamenti di superiorità e arroganza post-coloniali contro solidarietà "terzomondiste" miste di neo-beneficenza e di rivoluzionarismo anti-imperialista. Queste seconde sembrano ridotte al silenzio dalla diffusa, anche se in parte erronea, percezione dell'incompatibilità fra i passati slanci e la difesa dei diritti acquisiti con lo stato sociale.

Nel caso europeo la dialettica nazione-integrazione è particolarmente avanzata, come è comunemente osservato. Nella dislocazione dei continenti alla fine del secolo, il processo comunitario può essere visto come un tentativo di arrestare la tendenza al declino che ha caratterizzato il "secolo breve" (1913-1989). Condividiamo questa lettura, che conferisce all'interdipendenza europea una specificità, anziché la qualifica di "caso più avanzato" di un processo integrativo che si estende gradualmente al pianeta.

Il sempre più popolato "carro" della Comunità e poi dell'Unione è stato nello stesso tempo "dimensione" (mercato, sicurezza) e "soggetto" (politiche comuni). Ha cominciato soprattutto come dimensione, dal momento che alla strada della CED si è preferita quella della CEE. Ma è anche diventato soggetto, soprattutto di politica

commerciale. Nella globalizzazione e nella nuova sicurezza la dimensione perde importanza e la sfida si concentra sempre più sul soggetto. Se non si raccoglie questa sfida, l'Europa perde specificità, diventa "caso avanzato" e la decadenza procede.

Ma, nello stesso tempo, gli europei si devono chiedere, al fine di orientare la loro azione di soggetto, se è nel loro interesse che nel resto del mondo, dagli Stati Uniti al Bangladesh, prevalgano i sacerdoti della "balance of power" o gli aruspici dell'integrazione, che si tuteli gelosamente la sovranità degli stati o si sviluppino forme di legittimazione internazionale.

In concreto e riprendendo gli esempi fatti, dobbiamo essere più solidali con i "realisti" americani, che vedono il futuro affidato a un convoglio di potenze trainato dall'egemonia e dalla "hard power" degli USA, o con i sostenitori di un sistema internazionale più coerente con l'attuale grado di interdipendenza globale, dove si esercita una leadership americana in forme di potenza forse più permeabili, quali l'informatica?

E in Asia dobbiamo contribuire al prevalere dei globalisti oppure di quanti, sotto la copertura delle specificità asiatiche, vogliono perpetuare un equilibrio di potenza (che, dice Kissinger, ricorda quello europeo del secolo scorso) e magari nascondere gli abusi contro i diritti umani?

Noi riteniamo, come sarà ormai più che evidente, che è nell'interesse sia degli stati europei sia dell'Europa-soggetto che la politica estera americana ricollochi il suo asse portante più verso il multilateralismo e le istituzioni: e per questo fine non manca spazio di manovra né gli europei sono marginali. Similmente riteniamo che la crescita in altre aree di forme di integrazione regionale e di istituzioni o accordi multilaterali continentali o globali, sufficientemente efficaci contribuisca alla riconquista di un ruolo, non meno culturale che politico ed economico, dell'Europa nel mondo.



## Note e riferimenti

(1). Dani Rodrik, "Has globalisation gone too far?", Insitute for International Economics, Washington, 1997. L'uso della parola "integrato" a proposito di uno spazio in cui il commercio è molto sviluppato, è abituale ma inappropriato. Il commercio genera rapporti e interdipendenza, ma non integrazione, se non è accompagnato da regole ed istituzioni.

(2) Rainer Masera, "The global economy: key figures and main linkages", relazione al XXIV Congresso UNIPEDE, Montreux, 18-22 maggio 1997.

(3) v. Financial Times (Personal View), 7 luglio 1997.

(4) Barbara Spinelli, La Stampa, 9 febbraio 1997.

(5) Dani Rodrik, op.cit.

(6) v. "Europe and America", editoriale, The Economist, 29 dicembre 1990.

(7) Vedi per es. il Partenariato Mediterraneo e la Partnership for Peace.

(8) R. Zoellick, "Security requirements in the Western world: the current relevance of the nation-state", The Atlantic Conference, Marbella, Cile, 14-17 novembre 1996.

(9) Joseph S. Nye jr.: "Bound to lead: the changing nature of American power", Basic Books, 1990.

(10) J. S. Nye and W. A. Owens: "America's information edge", Foreign Affairs, marzo-aprile 1996.

(11) Ci siamo limitati al caso asiatico per semplicità e per maggiore rilevanza. Ma, se si prendesse in considerazione l'America latina, non mancherebbero parallele iniziative regionali (Mercosur) e trans-regionali (NAFTA). Più difficile è citare iniziative nel mondo arabo, il che non è senza significato.

12) A. Sen, "Human rights and Asian values", The New Republic, 14-21 luglio 1997.

13) A. Spinelli, "Tedeschi al bivio", Opere Nuove, 1970.

(14) "I believe people had rushed to two mistaken conclusions. First, after the end of the Cold and Gulf Wars, some observers erred when they assumed that the decisions and actions of national governments were no longer critical to security. Second, after observing the failures and lack of capacity of international or supranational groups, the counterreaction led some, particularly in the United States, to dismiss too quickly the



benefits of international organizations and regimes. As a result, the United State has been undermining its capabilities to act as a coalition leader". Robert Zoellick, op.cit. (15) v. G. Utley, "The sbrinking of foreign news", Foreign Affairs, marzo-aprile 1997. (16) in C. Merlini (ed.), "Economic summits and Western decision-making", Croom Helm, 1984.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. .... 17849

28 OTT. 1997

BIBLIOTECA

Istituto Affari  
Internazionali

Associazione Il Mulino

Movimento Federalista  
Europeo

Convegno

*"Nazione e integrazione in Europa alle soglie del 2000"*

**DOPO AMSTERDAM, LA IDENTITA' COSTITUZIONALE  
DELL'UNIONE EUROPEA**

*di Andrea Manzella*

**Roma, 19 e 20 settembre 1997**  
Rappresentanza in Italia della Commissione Europea  
Via Poli 29

Andrea MANZELLA

—°—°—°—°—

DOPO AMSTERDAM. LA IDENTITA' COSTITUZIONALE  
DELL'UNIONE EUROPEA

—°—°—°—°—

1. Unione, Stati nazionali, cittadinanza: l'equilibrio  
necessitato. 2. Il nuovo ruolo degli Stati nazionali. 3.  
Cittadinanza comune: l'anello fra le "due" Unioni. 4. La  
parlamentarizzazione dell'Unione. 5. Fisionomia  
costituzionale dell'Unione: unione di costituzioni.

—°—°—°—°—

Settembre 1997  
(Bozza provvisoria)

## 1.

Il Trattato di Amsterdam (17 giugno 1997) conferma che il sistema europeo è attraversato da tre indirizzi costituzionali.

Da un lato, vi è un progressivo rafforzamento istituzionale dell'Unione (1). Da un altro lato, vi è un rafforzamento della proiezione europea degli Stati nazionali (2). Da un altro lato ancora, vi è un rafforzamento della sfera dei diritti individuali di cui fruiscono i cittadini dell'Unione, nel godimento di una specifica cittadinanza europea a completamento di quella nazionale (3).

Ma ci sono precise opinioni per cui questi indirizzi costituzionali sarebbero incompatibili tra loro. E' l'opinione di chi immagina il formato costituzionale dell'Unione destinato a sagomarsi sul progressivo emergere di una entità unitaria secondo il modulo classico della statualità. Analoga è la conclusione di chi, partendo da opposta visione, ritiene raggiunto e forse superato il punto di devoluzione consorziale di poteri di sovranità all'Unione e, dunque, impossibile l'ulteriore arretramento degli Stati nazionali. E questa è anche, infine, l'opinione di chi è convinto che la cittadinanza, come condizione civica e identità individuale, non sia sradicabile dai presupposti dello Stato nazionale.

Da un lato, dunque, vi è uno sviluppo reale di tessuti normativi, di istituzioni e di consuetudini che riguardano l'Unione, gli Stati membri, i loro "comuni" cittadini. Sviluppo che può essere ricondotto, nel suo insieme, alla

costruzione di un organismo costituzionale, con poteri sovrani limitati dal loro concorso e dalla sfera di cittadinanza.

Dall'altro lato vi sono opinioni che, muovendo da intenti diversi (il ritorno alla statualità nazionale, il salto verso una statualità sovranazionale), coincidono nel giudicare incoerente, contraddittorio e, dunque, assai precario, l'assetto attuale dell'Unione e il suo avvenire.

Si intrecciano così critiche di opposte radici. Il fatto che l'Unione non corrisponda a nessuno dei modelli delineati nell'esperienza costituzionale statalistica, è indicato come causa di ogni sua inefficienza (anche di quelle riscontrabilissime nella più ortodossa modellistica statale corrente). Il fatto che gli Stati nazionali conservino riserve di potere sovrano viene considerato come prova del fallimento di ogni disegno di "destatalizzazione" nazionale e, insieme, di quelli di statualizzazione dell'Unione (trascurando tutte le analisi sul gradualismo per obiettivi ad essa, fin dalle origini, connotato). Il fatto che alla cittadinanza europea non corrisponda uno "spazio pubblico europeo" (4) è portato a controprova della natura artificiale e formalistica di quello status (ignorando i cambiamenti di opinione e percezione pubblica succedutisi in Europa negli ultimi decisivi anni).

Si tratta, come ognuno vede, di apporti che possono essere assai stimolanti per una interpretazione critica del costruito comunitario nella sua attuale conformazione. Ma non può sfuggire la parzialità di tali letture rispetto alla realtà istituzionale e politica dell'Unione quale effettivamente modellata nella sua complessità. Di più, esse

rivelano l'esistenza di un teorema che valuta, comunque, l'ordinamento istituzionale dell'Unione come una variante della dottrina statalista e non sopporta strappi, in un senso o nell'altro, a tale modello ideale.

E' questo pregiudizio che porta a diagnosticare la finis Europae ad ogni Consiglio europeo. E, soprattutto, a scambiare le necessità di adeguamento del processo decisionale dell'Unione (che è una esigenza permanente in qualsiasi organismo di governo) con la necessità di riforme radicali di tipo costituzionale.

Eppure, dopo il Trattato di Amsterdam e il Patto di stabilità, alla vigilia di un allargamento carico di concretissimi e difficilissimi problemi, i pregiudizi e la modellistica astratta e ideologica, risultano assolutamente estranei ad ogni seria prospettiva riformista. Questa, al contrario, è sempre più vincolata al rafforzamento dell'organizzazione europea così come storicamente si è formata nei tre elementi di Unione sovranazionale, di Stati nazionali e di cittadinanza. Il dinamismo processuale che continua a caratterizzare la costruzione europea, d'altra parte, non consente di dare una cognizione definitiva della combinazione di questi tre elementi. Ma se nella "struttura-processo" dell'Unione (5) non si possono cogliere conformazioni e ponderazioni conclusive, un dato stabile che, dalla storia dell'integrazione europea e da un costante indirizzo giuridico-istituzionale, si può desumere è la relazione di coesistenza che li lega. Nel costruttivismo europeo, Unione sovranazionale, Stati nazionali, cittadinanza "complementare" sono insomma elementi necessari. La vera questione istituzionale è la ricerca



della migliore composizione di equilibrio tra di essi per rendere efficace ed efficiente l'Unione come struttura di governo.

I problemi del costituzionalismo europeo cominciano, dunque, dall'accertamento della compatibilità di quegli elementi, non dal corrivo pregiudizio della loro incompatibilità, ripetuto ogni sei mesi, mentre l'Europa "eppur, si muove".

## 2.

I Trattati istituzionalizzanti che hanno dato vita all'ordinamento giuridico europeo sono specie diversa dagli accordi internazionali. Essi hanno infatti propriamente natura di "ordini di esecuzione" delle costituzioni degli Stati contraenti. Gli Stati membri, infatti, furono e sono abilitati a stipularli e a svilupparli in base a specifiche clausole contenute nelle rispettive costituzioni.

La sovranità, il potere di comando dell'Unione europea è, dunque, una qualità derivata dal conferimento consorziale di poteri sovrani da parte degli Stati membri ad una entità sovranazionale. Questa acquista vita propria ed autonoma consistenza rispetto agli Stati fondatori e, viceversa, la costituzione di questi ultimi subisce una profonda mutazione per l'integrazione con una entità sovranazionale. Ma questi cambiamenti di sostanza costituzionale vanno valutati con due avvertenze preliminari.

La prima è che all'origine vi è pur sempre un patto, un

foedus, che può essere modificato sia con il recesso di un singolo Stato (come ha riconosciuto la famosa sentenza del Tribunale costituzionale federale di Germania del 12 ottobre 1993) (1) sia con la sospensione dei diritti di status di uno Stato membro (prevista dal Trattato di Amsterdam in caso di "violazione grave e persistente dei principi su cui è fondata l'Unione", art. F-a TUE, art. 236 TCE).

La seconda avvertenza è che l'Unione non è un ente a competenza generale ma un ente a competenze delimitate dai Trattati costituenti (2). Un ruolo generale dello Stato nazionale è, dunque, garantito dalla stessa impostazione strutturale dell'Unione. Inoltre, all'interno delle competenze che non sono attribuite esclusivamente all'Unione, è riconosciuto un ruolo sussidiario dello Stato nazionale (art. 3B, secondo comma, TUE; Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, annesso al Trattato di Amsterdam).

Nella conformazione istituzionale dell'Unione, il ruolo degli Stati nazionali si configura, dunque, di volta in volta: come datore di legittimità originaria, come titolare dei poteri di governo non conferiti all'Unione, come titolare dell'esercizio in via sussidiaria di funzioni comunitarie.

Si tratta, come si vede, di ruoli sempre contraddistinti da un grado elevatissimo di interdipendenza con il ruolo dell'Unione. E' ciò per due ragioni. La prima è l'unitarietà pratica e concettuale delle funzioni di governo, comprese innanzitutto quelle assegnate all'Unione, nel quadro delle interdipendenze economiche, ambientali e culturali che connotano il contesto mondiale. La seconda è lo scambio

costituzionale che avviene tra Stati nazionali ed Unione dal momento che il nuovo tipo di potere sovranazionale dell'Unione, creato per conferimento da parte degli Stati, risulta indispensabile per la legittimazione del potere politico residuale degli stessi Stati membri (3).

Si può dire perciò che come il ruolo dello Stato nazionale non è "assorbibile" dall'Unione, così le funzioni dell'Unione non possono essere rinazionalizzate senza rottura del "nuovo" equilibrio interno determinatosi negli Stati nazionali in quanto membri dell'Unione.

Questo discorso non è, ovviamente, valido per quel che riguarda la ripartizione delle competenze materiali fra Stati membri e Unione, oggetto, al contrario, di continui e complessi processi di integrazione (4). La sua validità è invece assoluta per quel che riguarda il riparto di competenze funzionali tra i due livelli di governo.

In altri termini, nel ruolo degli Stati nazionali non si rinvencono competenze materiali di per sé intrasferibili alla sfera dell'Unione. I tentativi fatti di individuare un nucleo duro di competenze nazionali indisponibili non sembrano convincenti e del resto sono via via smentiti dalla successione temporale dei Trattati (5).

Quel che risulta davvero consolidata nella "struttura-processo" dell'Unione - dopo l'introduzione a Maastricht e la specificazione ad Amsterdam dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità - è la ripartizione di competenze funzionali tra Stati membri ed Unione.

I criteri formali della sussidiarietà che individuano i livelli diversi di governo (6) possono infatti essere legittimamente sostanzianti da motivazioni "politiche" legate

ai concetti di prossimità ai governati, di consenso, di necessità identitarie.

Nel sistema dinamico a più livelli di governo (dai comuni all'Unione) lo Stato nazionale è chiamato a svolgere tre funzioni fondamentali: quella di interconnessione tra tali diversi livelli di governo; quella di rappresentanza degli interessi nazionali dell'Unione; quella di collettore di consenso intorno agli obiettivi dell'Unione.

La funzione di interconnessione deriva dalla specifica posizione istituzionale dello Stato nazionale che "partecipa" a tutti i livelli di decisione ed è l'unica struttura in grado di garantire coesione al sistema (7). Questa rendita di posizione è particolarmente preziosa nel momento in cui ogni Stato nazionale europeo è interessato a profonde dislocazioni di potere a vantaggio dei governi territoriali, con tensioni centrifughe di rilevante entità. Una Europa "vertebrata" non può fare a meno della rete di governi regionali e locali. Ma la necessità del coinvolgimento delle realtà sub-statali non può "saltare" la dimensione istituzionale e i procedimenti di coordinamento dello Stato nazionale. L'espressione "Europa delle regioni" di per sé positiva per sottolineare il moto di "prossimità" che si è andato propagando nella governance dell'Unione - e sotto l'ala "protettiva" di questa - può celare dunque una pericolosa ambiguità. Essa può significare, infatti, estremi scompaginamenti e radicali retrocessioni rispetto allo stesso originario processo costituente europeo, che fu promosso e sviluppato dagli Stati membri, in quanto attori nella loro complessiva personalità storico-giuridica.

La funzione di rappresentanza degli interessi nazionali

che spetta agli Stati membri (8) non è solo quella connessa alla loro originaria istituzionalizzazione per la selezione e la composizione delle domande di sicurezza e di sviluppo provenienti dalla comunità storica di base. Vi è qualcosa di più. Entrando nell'Unione, e perseguendone gli obiettivi, gli Stati nazionali compiono una scelta di conferimento di poteri sovrani garantita da due precisi vincoli. Questi sono: la par condicio con gli altri Stati conferenti; la conservazione della identità storica e di destino della propria nazione (9). Il mantenimento di queste due condizioni costituisce l'oggetto tipico della funzione di rappresentanza degli Stati nazionali nell'Unione, al di là dei contenuti empirici di volta in volta con essa garantiti.

In buona sostanza, l'organizzazione sovranazionale, ben sapendo che ogni valore o disvalore nella condotta di ciascuno dei suoi membri ha immediate ripercussioni nell'intero circuito costituzionale, agisce in due maniere contrapposte. Da un lato, tende a favorire la massima omogeneità di condotta tra le sue componenti, secondo standards spesso sagomati sulla normalità dei membri più forti. Dall'altro lato, tende a creare, all'interno della organizzazione, asimmetrie, cerchi concentrici, nuclei duri, se non addirittura espliciti "direttori". Tutte formule dirette a marcare l'eventuale grado di integrazione differenziata dei paesi membri.

In questa dinamica l'interesse nazionale di ogni Stato membro - specie se di medio peso - agisce da controlimite. Esso si caratterizza innanzitutto come interesse di tipo formale, procedurale (ma ognuno conosce la fine sostanza che sempre sottosta alle questioni procedurali nell'assetto

degli ordinamenti). Precisamente, l'interesse a mantenere condizioni di democrazia transnazionale in cui sia garantita assieme alla loro identità, la condizione di parità originaria degli Stati membri (10).

La funzione di collettore di consenso sugli obiettivi dell'Unione è adempiuta dagli Stati membri attraverso i normali meccanismi elettorali e le procedure parlamentari nazionali di controllo e di indirizzo sull'operato comunitario dei governi. Queste procedure assicurano al governo dell'Unione una legittimazione indiretta (11). Ma permettono anche agli Stati membri di tenere conto, nella loro azione, della necessità di consenso più vasto di quello espresso dalla comunità di base. Un consenso legato ai processi dell'interdipendenza regionale e globale, espresso quindi da "comunità rilevanti" che vanno al di là della comunità nazionale (12). Per "nazioni nomadi", come Italia e Spagna, caratterizzate dall'insediamento di fortissime comunità di emigrazione fuori dai confini nazionali, questa condizione è anche una risorsa di essenziale importanza.

Il ruolo dello Stato nazionale non è, dunque, residuale nella dinamica della costruzione europea. Al contrario, è un ruolo essenziale per la legittimazione e l'efficacia delle politiche dell'Unione. La soluzione del problema di condividere la sovranità politica senza spaccare gli Stati membri non è, posta in questi termini, un paradosso (13).

concetto di "completamento" (che è concetto ben diverso dall'"aggiunta") conduce infatti alla equiparazione di natura tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. E anche alla dichiarazione di "parzialità" della cittadinanza statale. Questa deve essere appunto integrata, perchè si abbia pienezza di status individuale, dalla sfera di imputazioni soggettive attinenti ai rapporti tra il singolo e l'Unione.

Per quanto riguarda i contenuti, già Maastricht aveva, all'art. B del TUE, definito l'obiettivo dell'istituzione di una cittadinanza dell'Unione: "rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri". Amsterdam inserisce un primo comma dell'art. F del TUE con la formula: "L'Unione è fondata sui principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonchè sui principi dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri". In questo modo, il richiamo alla "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (art. F, comma secondo, TUE) acquista una ben più spiccata rilevanza giuridica.

Il sistema si completa con un apparato di garanzie. Da un lato, con la possibilità per ogni persona di adire la Corte di Giustizia riguardo ad atti delle istituzioni europee che considera contrari ai diritti fondamentali (art. L TUE). Da un altro lato, con la previsione di sanzioni a carico degli Stati membri che incorrono in violazioni gravi e persistenti dei principi sui quali è fondata l'Unione (art. F-a TUE). Da un altro lato ancora, l'attuazione progressiva di uno "spazio di libertà, di sicurezza e di

giustizia": cioè di un complesso di misure dirette ad assicurare: la libera circolazione delle persone, la cooperazione giudiziaria in materia civile, il controllo delle frontiere esterne (art. B TUE; art. A e B TCE).

Sono dunque i diritti fondamentali "quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri" (art. F, comma secondo, TUE) a costituire ormai il nucleo duro, contenutistico, della cittadinanza europea in senso giuridico.

Amsterdam vi aggiunge qualcosa di inedito anche per una "integrazione regionale profonda" come l'Unione. L'inserimento di un nuovo titolo sull'occupazione (2) come "questione di interesse comune" agli Stati membri, introduce infatti - più che la stessa incorporazione nel Trattato del protocollo sulla politica sociale (artt. 117-120 TCE) - il concetto innovatore di "cittadinanza sociale".

Al di là della efficacia delle misure previste, tutta da verificare, il "diritto al lavoro" qualifica la cittadinanza europea di una "diversità" profonda nel contesto internazionale. L'Unione, nata e sviluppata su premesse di libero mercato, così rifiuta, infatti, un certo tipo di economia finanziaria globale che considera l'intensità di occupazione come un elemento negativo di valutazione nel mercato delle imprese.

Anche se non vi è stato finora ricorso alla clausola evolutiva prevista nella regolazione della cittadinanza (3) la sua sfera di diritti si è dunque andata precisando e arricchendo.

Tale sviluppo non può però sminuire l'importanza, in una visione complessiva della cittadinanza dell'Unione, dei



diritti in essa originariamente compresi. Ed, in particolare, di tre diritti politici. Il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni nel comune di residenza in Stato membro diverso da quello di cui si ha la cittadinanza nazionale (art. 88, primo comma, TCE). Il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, diverso da quello di cui si ha la cittadinanza nazionale (art. 8 B, secondo comma, TCE). Il diritto alla tutela diplomatica da parte degli altri Stati dell'Unione nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui si ha la cittadinanza nazionale non è rappresentato (art. 8 C, TCE).

Si tratta di diritti di forte qualificazione per la cittadinanza dell'Unione: in quanto "aprono" procedimenti, come quelli elettorali, fin qui chiusi nella stretta sfera nazionale; perchè "includono" soggetti fin qui in condizioni di esclusione dai diritti elettorali; perchè creano uno "spazio" elettorale nell'Unione; perchè, infine, proiettano in campo internazionale una cittadinanza europea che, in tale specifico contesto, sembra perfino richiamare una sorta di "nazionalità" dell'Unione.

Rilievi tutti importantissimi per la aggregazione di una comunità politica europea. Da un lato, la comunanza di vita, espressa nella scelta della residenza - quasi come in un illuministico contract de citoyenneté (4) - gode delle "stesse condizioni" della nazionalità (5). Dall'altro, vi è quasi una personalità giuridica internazionale dell'Unione che si esprime non nella sua unitarietà ma nell'azione di tutela dei suoi singoli cittadini affidata nei Paesi terzi a quisque de Statibus.

Ma l'effettività dei diritti di cittadinanza europea è data dalla loro garanzia processuale, dalla loro agibilità in giudizio ad opera del singolo interessato. Ebbene i Trattati e, soprattutto, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione, offrono un profilo sufficientemente maturo di questa autotutela.

Come è stato osservato, la giuridificazione dello spazio internazionale pone per la prima volta il singolo in un ordine giuridico transnazionale, all'interno del quale esso riveste anche il ruolo di attore (6). Attore, come si è visto, nei confronti delle istituzioni dell'Unione per il rispetto dei diritti fondamentali. Ma attore anche, come ha detto la Corte di Giustizia dell'Unione, nei confronti dello Stato di cui possiede la cittadinanza nazionale: per far valere i diritti che gli spettano in forza della cittadinanza comunitaria. Dal momento che, sempre secondo la giurisprudenza della Corte, vi è la necessità che la competenza spettante agli Stati in materia di cittadinanza nazionale sia "esercitata nel rispetto del diritto comunitario" (7).

Anche da questo essenziale punto di vista giuridico, dunque, la cittadinanza europea non si colloca "all'esterno" della cittadinanza nazionale. Essa, partecipando della sua natura, la completa, venendo a costituire un comune parametro di cittadinanza, al cui interno si riproduce la normale superiorità della norma comunitaria. La volontà espressa dagli Stati in premessa a Maastricht - "decisi ad istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei loro paesi" - può dirsi virtualmente adempiuta.

Questa "trasversalità" della cittadinanza europea

rispetto alle cittadinanze nazionali spiega l'impegnativa conclusione del Tribunale costituzionale federale di Germania. "Con la cittadinanza dell'Unione, introdotta dal Trattato di Maastricht, tra i cittadini degli Stati membri viene tessuto un legame giuridico duraturo che, pur non possedendo una intensità paragonabile a quella della comune appartenenza ad uno Stato, conferisce una forma giuridicamente vincolante al grado di omogeneità esistente in fatto" (8).

Ma a ben vedere in questa densa formulazione è anche colto il momento del passaggio dal senso giuridico-formale della cittadinanza al suo senso valoriale. Questo risiede nella sua capacità di essere anche spazio politico fatto di senso civico, di spirito pubblico, di co-appartenenza storica e culturale: in una espressione di contesto democratico vitale.

Su questa capacità pervasiva della cittadinanza dell'Unione in senso valoriale si addensano più forti i dubbi della dottrina e della stessa giurisprudenza costituzionale degli Stati.

Sono dubbi che cadono su un punto decisivo dei Trattati costituenti: la dicotomia tra Unione di Stati e Unione di popoli e il legame di scopo che finalizza la prima alla seconda (9). E' evidente che l'istituto della cittadinanza europea nel suo duplice senso: giuridico e valoriale, costituisce l'anello di congiunzione tra l'una e l'altra "Unione".

Tuttavia - pur nella consapevolezza delle ambiguità, della parzialità, delle contraddizioni riscontrabili ancora a questo stadio del processo di integrazione europea - quei

dubbi sembrano poco giustificati e mal collocati.

Poco giustificati perchè essi trascurano la mutazione qualitativa che, storicamente, all'interno della Comunità hanno subito e stanno subendo (si ricordi la istituzione ad Amsterdam di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia") i diritti contenuti nella nozione di cittadinanza europea. Il passaggio, segnalato da diversi autori, dalla "cittadinanza nazionale " alla "cittadinanza del mercato" alla "cittadinanza dell'Unione" (10) - che si verifica soprattutto con l'introduzione a Maastricht di valori di tipo non economico, con una sorta di "politicizzazione" dell'Unione (11) - è legato all'affrancarsi dei diritti riconosciuti ai cittadini europei dal loro originario funzionalismo economico. Le quattro libertà di circolazione (persone, merci, capitali, servizi) si generalizzano. E si può dire che l'Europa è divenuta l'oggetto di riferimento di un processo di formazione dell'identità, "con efficacia immediata sulla vita", non più "comunità segmentaria" (12).

Quei dubbi sono anche mal collocati perchè i deficit di democrazia europea sono imputati all'assenza di opinione pubblica o di "discorso politico" o di "dimensione politica" o di "condizioni empiriche dello sviluppo democratico" assenza tale da creare addirittura una "frattura democratica". Questa imputazione non vede due cose (13).

La prima cosa è la "nazionalizzazione" della questione europea. Con elezioni, referendum, politiche di bilancio, partiti, comunità culturali che, in tutti gli Stati europei, dentro o fuori dell'Unione, hanno per fuoco principale i problemi dell'integrazione continentale, suona un pò bizzarro l'autorevole ammonimento: "non si può produrre

l'unità politica dell'Europa senza che i cittadini se ne accorgano" (14).

La seconda cosa è la mancata utilizzazione da parte dei meccanismi di governo dell'Unione di quel potenziale civico che si è costituito proprio con la "politicizzazione" di istituti, procedure e categorie del diritto comunitario divenuto, da diritto sezionale, diritto generale.

Per un curioso errore di prospettiva si continua a ritenere che la insufficiente legittimazione democratica dell'Unione dipenda da deficit di cittadinanza in senso valoriale, piuttosto che dalla debolezza e miopia di scelte istituzionali, incapaci di "tenere il passo" con una maturazione già avvenuta. E' infatti ormai storicamente percepibile (persino nelle resistenze) la consapevolezza in ciascun popolo d'Europa di condividere un destino comune. Ma un certo ragionamento istituzionale incorre invece nel circolo vizioso di negare la sostanza costituzionale dell'Unione "perchè non esiste una nazione europea" e di negare l'esistenza di una nazione europea "perchè l'Unione è priva di base costituzionale" (15).

Naturalmente, è importante evitare anche l'errore simmetrico che è quello di un certo "utopismo democratico" che risolve il concetto di costituzione negli elementi normativi della cittadinanza (16).

La soluzione del problema è di far funzionare nell'Unione il circuito istituzioni-cittadinanza in una maniera diversa da quella in cui ha funzionato finora. La difficoltà è quella di volgere istituzioni, costruite per obbedire ad un funzionalismo per obiettivi economici decisi in piena autonomia dagli Stati, ad un tipo di funzionalismo

per obiettivi politici in cui giuocano anche, in altrettanta autonomia, i diritti di cittadinanza.

La ricerca di questa nuova difficile interconnessione è il problema della costituzione europea. E' bene non nascondere dietro falsi alibi.

Dal momento che la cittadinanza non è incompatibile con la natura sovranazionale dell'ordinamento comunitario: il quale, al contrario, conferisce un valore aggiunto alla sua configurazione nazionale. Dal momento che è dato riscontrare nell'Unione non solo il senso giuridico formale della cittadinanza ma anche un suo senso valoriale, derivante dalla natura politica dei diritti in essa compresi e dell'identità di appartenenza da essi conferiti (17). Dal momento che i valori della cittadinanza europea si riflettono nella identità esterna dell'Unione com'è visibile nella pratica dell'inserimento della "clausola democratica" e della "clausola sociale" nei rapporti internazionali. Pratica che fa della "regione europea" non una semplice tappa verso la globalizzazione ma una unione economica che ha incorporato forti elementi di discontinuità valoriale rispetto agli automatismi commerciali di omogeneizzazione mondiale.

Ecco, tutto ciò dato (18), la questione della costruzione di una democrazia costituzionale europea - e, in definitiva, di una identità europea - ritorna certo inevitabilmente ai meccanismi di governo e di rappresentanza. Ma essa non può "saltare" l'anello solo per quello che potrebbe essere.

## 4.

L'Unione europea è, dunque, una organizzazione sovranazionale in cui gli Stati nazionali e le cittadinanze nazionali conservano un loro ruolo, pur entrando in rapporto di complementarità con l'ordinamento comunitario. Il primo problema costituzionale dell'Unione è allora quello della rappresentanza, cioè di assicurare adeguati canali rappresentativi o partecipativi a quelle componenti nazionali.

Dopo mezzo secolo di sviluppo, si capisce infatti che lo stato dell'Unione non è più tanto condizionato dalla questione delle progressive limitazioni di sovranità da parte degli Stati membri. La vera questione è quella di assicurare una effettiva rappresentatività "nazionale" ai nuovi poteri sovrani, costituitisi per trasferimento consorziale.

La democrazia transnazionale dell'Unione e anche la sua identità complessiva non possono essere compiutamente definite se, da un parte, le realtà statali (e substatali) nazionali non siano di essa compartecipi e, dall'altra parte, se i cittadini d'Europa non trovino in essa un effettivo completamento di cittadinanza. E' il problema della "doppia legittimità" dell'Unione: la legittimazione statuale, la legittimazione democratica (1).

Nei termini tradizionali della "forma di governo", si può quindi dire che la questione chiave non è più quella del governo efficace, della governabilità dell'Unione, bensì

quella della sua parlamentarizzazione.

Certo, a tempo breve, con i gravi problemi dell'allargamento aperti subito dopo Amsterdam la questione dominante sembra la prima: la formazione della volontà dell'Unione. Non è dunque un caso che il "Protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea", annesso al Trattato, colleghi la semplificazione della composizione della Commissione e la razionalizzazione delle decisioni del Consiglio a ipotesi di graduale allargamento (2).

D'altra parte, a preoccupazioni di governabilità, con scelta di sapore "presidenzialista", risponde già il netto rafforzamento dei poteri del presidente della Commissione (la cui autonomia rispetto agli Stati membri è contemporaneamente rafforzata con la "nomina" da parte del Parlamento europeo: art. 158 TCE). L'impegnativa dizione introdotta nell'art. 163 TCE ("La Commissione assolve ai suoi compiti nel rispetto degli indirizzi politici definiti dal suo presidente") è infatti rafforzata da una dichiarazione finale secondo la quale "il presidente della Commissione deve disporre di un ampio potere discrezionale nell'attribuzione dei compiti in seno al collegio" (3). In controtendenza, rispetto agli stessi lavori della Conferenza intergovernativa è, invece, stata l'avarissima estensione per il Consiglio delle materie suscettibili di voto a maggioranza qualificata.

Tuttavia, da un punto di vista giuridico formale, il problema della legittimazione del governo dell'Unione, nonostante talune tenaci obiezioni, risulta soddisfacentemente risolto. Il ragionamento del Tribunale



costituzionale tedesco a giustificazione del principio di maggioranza nelle decisioni comunitarie è, per questo essenziale punto di vista, perfetto. "Gli Stati membri sono coinvolti nella formazione della volontà della associazione di Stati secondo le regole organizzative e procedurali di questa; sono anche vincolati alle decisioni conseguenti, siano queste, o no, condivise". "L'attribuzione di funzioni sovrane comporta che l'adempimento di queste non è rimesso più sempre ed esclusivamente alla volontà del singolo Stato membro. Ravvisare in ciò una violazione del principio democratico (...) si baserebbe su una concezione della democrazia tale da rendere ogni Stato democratico incapace di integrarsi se non mediante il principio di unanimità. L'unanimità, se intesa come requisito generale, porrebbe necessariamente la volontà particolare al di sopra di quella della comunità degli Stati e metterebbe con ciò in questione la stessa struttura della comunità". E ancora: "Nell'atto legislativo di autorizzazione alla adesione ad una comunità di Stati riposa la legittimazione democratica non solo della esistenza, ma anche della capacità della comunità stessa di assumere decisioni di maggioranza, vincolanti tutti gli Stati membri" (4).

A questa capacitazione giuridica del governo dell'Unione non corrisponde però un'adeguata sistemazione del controllo democratico su di esso, cioè, in definitiva, della sua piena rappresentatività ad agire. In altri termini, al controllo puntuale sull'avvio del processo di integrazione e sull'abilitazione delle istituzioni deve subentrare un controllo dinamico sulle istituzioni funzionanti.

Il problema istituzionale aperto è dunque quello di

creare intorno al governo dell'Unione un circuito parlamentare in grado di assicurargli questa rappresentatività. Per le considerazioni già fatte circa il perdurante ruolo vitale degli Stati nazionali, la parlamentarizzazione dell'Unione non può però essere assicurata dal solo Parlamento europeo (5). Benchè Amsterdam abbia segnato una tappa importante - sia nell'estensione dei suoi poteri di codecisione (con procedura semplificata e con previsione di ulteriore allargamento, entro cinque anni, a materie del "terzo pilastro") sia nei suoi poteri consultivi sia, soprattutto, nei suoi poteri di investitura della Commissione e del suo Presidente - il Parlamento europeo non è in grado di "coprire" l'intero arco di competenze esercitate dagli Stati membri "in" Consiglio. In particolare non è in grado di "coprire" il potere negoziale costituente da essi esercitato.

Come per la cittadinanza europea, così anche per il Parlamento di Strasburgo-Bruxelles si può dire che esso "completa" i sistemi parlamentari nazionali ma non si sostituisce ad essi. Ancora il Tribunale costituzionale tedesco ha ricordato che l'"Unione conserva le basi democratiche preesistenti negli Stati membri e cresce su tali basi" (6).

Così lo sviluppo dell'Unione mentre vede con i processi di convergenza economico-monetari e con il patto di stabilità, una spettacolare perdita di autonomia del fondamentale potere di bilancio dei governi, segnala, quasi per contrappasso, una "resistenza" dei parlamenti, spesso confusa e mal collocata, "a cedere potere".

Si può forse cogliere una tendenza così formulabile: gli

Stati trasferiscono gestione governativa ma reclamano controllo parlamentare. E la sovranità appare sempre più come una categoria parlamentare (7).

E' di questo contesto che deve tener conto l'organizzazione della rappresentanza nella Costituzione europea. Parlamento europeo e parlamenti nazionali, in posizione complementare, sono destinati a costituire un "sistema parlamentare europeo" in grado di attivare una continua "comunicazione tra i parlamenti dei differenti livelli di rappresentanza". Il Parlamento europeo deve perciò essere concepito "come un elemento parziale del potere parlamentare europeo complessivo" (8).

Nell'ultimo Trattato questa consapevolezza ha fatto capo nel "Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea". Ora la comunicazione infraparlamentare è attivata con l'obbligo di tempestiva comunicazione ai parlamenti nazionali di tutti i documenti di consultazione e di tutte le proposte legislative della Commissione.

Ma la parte più rilevante del Protocollo è quella che "costituzionalizza" uno speciale organo collegiale dei parlamenti europei, la COSAC (Conferenza degli Organi dei parlamenti Specializzati negli Affari Comunitari). Quest'organo ha poteri consultivi - anche su sua iniziativa - su tutti gli atti delle istituzioni dell'Unione con particolare riguardo all'applicazione del principio di sussidiarietà, lo "spazio" di libertà, di sicurezza e di giustizia e le questioni relative ai diritti fondamentali.

In maniera quasi certamente inappropriata, in ragione soprattutto della collegialità dell'organo (i cui "contributi" come precisa lo stesso Protocollo "non

vincolano per nulla i parlamenti nazionali nè pregiudicano la loro posizione") è così affiorata a livello formale dei Trattati la questione-chiave della rappresentanza europea.

E qui si intravede anche il reticolo di interconnessioni che si deve tessere fra procedure parlamentari europee e procedure parlamentari nazionali - trasformando la COSAC in un'Agenzia costituzionale di collegamento interparlamentare e utilizzando anche il duttile strumento delle autonomie regolative dei parlamenti - per assicurare rappresentatività all'intera costruzione dell'Unione.

Lasciando poi alla capacità performativa delle istituzioni connesse, sovranazionali e nazionali, il risultato di una identità costituzionale in cui si riconoscano i popoli d'Europa.

## 5.

Così come si è venuta sviluppando, nel fine intreccio di poteri sovranazionali e di poteri nazionali (che una imprecisa vulgata traduce nella contrapposizione tra metodo comunitario e metodo intergovernativo) (1) l'Unione europea deve configurarsi sempre più come entità istituzionale fatta di "livelli di governo orizzontalmente connessi e non solo verticalmente gerarchicizzati", organizzati in forme istituzionali nuove rispetto a quelle del diritto pubblico statale (2) e del diritto internazionale (3).

Una formula che rende efficacemente tale originalità derivante dalla sua permanente duplicità costitutiva è quella di "ordine costituzionale bipolare". Un ordine "che equilibri in modo esplicito gli interessi legittimi della Comunità e le responsabilità fondamentali degli Stati membri e delle loro regioni, secondo regole che conducono a istituzionalizzare il conflitto costituzionale" (4).

Tuttavia, tale formula, pur felice, non è completa. Essa si riferisce, infatti agli elementi istituzionali dell'Unione e trascura l'elemento della cittadinanza. Sistema i depositari, nuovi e vecchi, del potere politico dell'Unione e lascia fuori il rapporto tra potere e cittadini.

Ecco perchè ci pare di poter proporre la formula unione di costituzioni, come descrizione complessiva di un fenomeno che vede una integrazione di ordinamenti, e non solo di istituzioni. E una integrazione di ordinamenti costituzionali, e non solo di ordinamenti legislativi

"ordinari".

In altri termini, il problema costituzionale dell'organizzazione Unione europea è caratterizzato da una costituzione composta da tratti di diritto costituzionale europeo (5) e tratti di diritto costituzionale nazionale, in tanto applicabile in quanto non contraddittorio con il primo. E, viceversa, il problema costituzionale degli Stati-membri, a sovranità limitata, è caratterizzato da costituzioni che non sono più costituzioni nazionali (italiana o francese o tedesca...) perchè hanno introiettato elementi costituzionali sovranazionali, sia nel funzionamento dei poteri politici sia nelle condizioni di cittadinanza (6).

Quando il Tribunale costituzionale tedesco dice che "l'Unione conserva le basi democratiche preesistenti negli Stati membri e cresce su tali basi", individua esattamente un fenomeno ben più profondo della sua famosa Staatenverbund, "associazione di Stati": e non risolvibile con essa (7).

Quando, viceversa, si teorizza che "il nuovo potere politico è diventato indispensabile per la legittimazione del potere pubblico nei Paesi membri" e che "il processo di integrazione limita negli Stati membri la forza del momento nazionale "(8) si coglie l'altra faccia del fenomeno, anche essa inspiegabile con la semplice ipostatizzazione dei momenti di consociazione istituzionale.

L'unione di costituzioni si differenzia da una costituzione unitaria non solo per la diversa origine degli elementi normativi che la compongono (e per il carattere "di secondo grado" delle norme costituzionali europee). La

differenziazione più importante sta nel fatto che nell'unione di costituzioni europee il potere costituente è riservato agli organi nazionali (e, in particolare, come si è visto ai parlamenti nazionali). Vi è, dunque, una zona irriducibile di sovranità parlamentare nazionale a cui è assegnata la competenza delle competenze. Controlimite al potere costituente dei Parlamenti nazionali è il potere di veto sull'allargamento del formato dell'Unione riconosciuto dai Trattati al Parlamento europeo (9).

Questa sovranità parlamentare nazionale sussiste anche in ipotesi di clausole esplicite di costituzionalizzazione (nazionale) dell'Unione europea. Anche in questo caso, i parlamenti - e i tribunali costituzionali nazionali - conservano la competenza a verificare che lo sviluppo dell'Unione avvenga nel rispetto dei principi supremi del costituzionalismo quale il parallelismo tra sviluppo comunitario e "passo" del principio democratico (10). La distinzione tra costituzione e leggi costituzionali di Carl Schmitt può essere richiamata a proposito di questo perdurante controllo di costituzionalità in capo agli Stati nazionali.

Reciprocamente, l'unione di costituzioni europee presenta un nucleo normativo indisponibile per gli Stati nazionali ed è quello formato, da un lato, dalla categoria dei diritti fondamentali (11) e, dall'altro, dall'acquis comunitario, "cemento irreversibile" della Comunità (12) la cui accettazione incondizionata è anche, significativamente, il "prezzo imposto" dall'Unione per ogni adesione futura.

E' questo dunque il complesso tessuto costituzionale europeo, apparentemente fragile nelle sue ambiguità,

dilatate a dismisura da chi, avendo in testa un figurino preconfezionato, si lamenta di pezzi che risultano mancanti soltanto perchè non ci "devono" essere. La necessaria storicità del diritto costituzionale dovrebbe consigliare invece più realistiche valutazioni e un impegno riformista, senza fughe in avanti, lungo la sinopia che il decorso delle cose già rivela per l'organizzazione sovranazionale europea.

L'unione di costituzioni non è una giustapposizione ma un rapporto di comunicazioni. Questo si verifica con la trasposizione immediata di principi costituzionali che nascono "europei", nell'organizzazione costituzionale degli Stati membri. Basti pensare alla forza invasiva che hanno avuto - stanno avendo - non solo sulle politiche pubbliche ma sulla stessa organizzazione degli Stati, principi come quelli della sussidiarietà e di proporzionalità o la "cultura della stabilità" finanziaria e istituzionale o il riconoscimento - nella sfera di cittadinanza europea - della democrazia municipale come prima forma istituzionale di governo integralmente europea. E, viceversa, la comunicazione dalle costituzioni nazionali alla costituzione europea: dei processi di organizzazione territoriale sub-nazionali che vertebrano l'Europa in una "sussidiarietà graduale del potere"; e delle tensioni rappresentative espresse, come si è visto, dai parlamenti nazionali.

L'organizzazione che si è così delineata per cinquanta anni del "secolo breve" - e dunque per un longum temporis aevum, soprattutto per chi guarda alla "cosa" fuori dall'Europa - non è certo razionale perchè ha avuto un'esistenza così lunga.

C'è un buco nero di rappresentatività nel suo



meccanismo, si è visto, che può mettere in crisi tutto il resto e che già impedisce di fatto i necessari progressi di efficienza decisionale e di compattezza istituzionale. Esso diventa più rischioso mano a mano che vi è un rimbalzo di esiti istituzionali di politiche solo apparentemente settoriali, come la gran partita dell'unificazione monetaria, la politica di difesa tra NATO e UEO, le relazioni esterne con le altre regioni multistatali del mondo, la sempre "speciale" relazione transatlantica con gli Stati Uniti. E soprattutto con l'emergenza delle "istituzioni della differenziazione". Non è solo, dunque, l'allargamento ad est l'appuntamento per la funzionalità e la rappresentatività delle istituzioni europee.

Ma il lavoro istituzionale che si deve fare per ricucire istituzioni sovranazionali e istituzioni nazionali nella unione di costituzioni è ben lontano dalle fughe in avanti della "rifondazione" o del ritorno all'indietro alla "zona di libero scambio". Si tratta di chiamare il "potere parlamentare europeo complessivo" a svolgere quel necessario lavoro riformista che i governi da soli si sono rivelati non più in grado di svolgere. Si tratta, in definitiva, di "anticipare" il ruolo dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo: dalla ratifica alla revisione costituzionale diretta, sviluppando la già avvenuta "costituzionalizzazione" della COSAC per giungere ad una agenzia di coordinamento del dialogo costituente tra i parlamenti. Commissione e Consiglio vi conserverebbero poteri di impulso e di "direzione tecnica dei lavori". Ma essi subirebbero una costante verifica di mandato da parte degli organi istituzionalmente abilitati a farne valere la

responsabilità politica. E quindi capaci anche di scoprirne i giochi di specchio attraverso cui semplici riserve di potere esecutivo, ad uso interno, sono fatte ora passare per zone insuperabili di interesse nazionale, refrattarie alla comunitarizzazione.

Ricentrare l'Unione sui parlamenti non significa dunque necessariamente immaginare per l'Unione un sistema politico debole. Significa individuare nei parlamenti l'organismo attivo per portare direttamente avanti il "non finito" dopo la lunga fase di intermediazione governativa. Certo è vero che nel nuovo ordine i vecchi centri e il nuovo centro costituiscono "elementi di un sistema nel quale non esiste un vertice" (13). Ma è anche vero che nell'unione di costituzioni il formato costituzionale europeo non naviga nel vuoto ma è interconnesso con quello di ciascuno Stato nazionale da cui prende le radici che gli sono necessarie per essere "vera" costituzione.

I caratteri negoziali del government dell'Unione, così lontani dalla democrazia di confronto e di così faticoso avvicinamento alla democrazia maggioritaria, sono, in fondo, i tratti fondamentali per il governo di pluralismi complessi e avanzati, per un efficace federalismo procedurale.

Ecco perchè, anche di fronte alle terribili difficoltà dell'Agenda 2000 e alle necessità di innovazioni di metodo istituzionale sembra più efficace il "riformismo di chi ritiene che le attuali strutture non sono semplice stazione di transito verso il futuro, ma già esse rappresentano le nuove strutture del futuro" (14).

Accettando la formula dell'unione delle costituzioni -  
che è anche superamento della dicotomia

separazione-coordinamento tra ordinamento comunitario e ordinamento degli Stati membri - questa visione trova un più accurato fondamento. L'identità costituzionale europea ha - come il futuro -un cuore antico.

(Andrea Manzella)

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 17849  
8 ott. 1997

BIBLIOTECA

Istituto Affari  
Internazionali

Associazione Il Mulino

Movimento Federalista  
Europeo

Convegno

*"Nazione e integrazione in Europa alle soglie del 2000"*

**PERCHÉ È DIFFICILE COSTRUIRE  
UN'IDENTITÀ EUROPEA**

*di Gian Enrico Rusconi*

**Roma, 19 e 20 settembre 1997**  
Rappresentanza in Italia della Commissione Europea  
Via Poli 29



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO  
DIPARTIMENTO DI STUDI POLITICI  
10123 Torino - Via Maria Vittoria, 19 - Tel. (011) 8398558-8398507

IL DIRETTORE

**GIAN ENRICO RUSCONI**

Università di Torino

## PERCHE' E' DIFFICILE COSTRUIRE UN'IDENTITA' EUROPEA

-----

### *1. La cittadinanza europea non crea un "popolo" europeo*

Uno dei luoghi comuni più diffusi prima del trattato di Maastricht - o meglio dei suoi contraccolpi psicologici e culturali - era che la costruzione europea avrebbe dissolto definitivamente se non le nazioni europee quantomeno la loro forma statuale. In ogni caso l'identità nazionale avrebbe ceduto il posto ad una identità europea sopranazionale.

Oggi le opinioni dominanti e le attese sono più sobrie. E i problemi della costruzione europea - il nesso tra cittadinanza e identità o senso di appartenenza - appaiono in una luce nuova e più problematica.

Per cominciare, la cittadinanza europea, che è scritta sui nostri passaporti, non certifica e non crea alcun "popolo" europeo, inteso nel senso forte di soggetto fondativo e attivo di politica - quale è celebrato nelle Costituzioni nazionali. L'Europa non è una nazione, non è un popolo o *Staatsvolk*, per usare la pregnante formula tedesca. E l'Unione europea non è uno Stato nel significato della dottrina costituzionale tradizionale. Che cosa è allora ?

L'Europa è ferma davanti al passo più importante e decisivo della sua costruzione politica. E' bloccata davanti al perfezionamento della sua istituzionalizzazione in grado di fornirle la pienezza della sua legittimazione democratica e dell'esercizio della sua sovranità. Le declamazioni sul futuro della Unione europea, sullo sviluppo e sulla efficienza delle sue strutture di governo e di rappresentanza, in particolare sulle sue prospettive federali sono sempre meno credibili.

L'Europa non sa pensarsi in termini politici forti. L'impianto concettuale e semantico della statualità tradizionale appare inadeguato se

non addirittura fuorviante. Ma condiziona il modo stesso con cui vengono percepite le inadeguatezze della costruzione europea. D' altra parte nel processo di istituzionalizzazione non possiamo affidarci ad una prassi giurisprudenziale priva di teoria e compiaciuta di immagini vetuste (come l'immane analogia dell'Europa contemporanea con il Sacro romano impero descritto come *monstro simile* dal dotto secentesco Samuel von Pufendorf ).

La Corte costituzionale tedesca, forte del prestigio di cui gode non solo in Germania ma presso gli organi omologhi europei e presso l'intera categoria dei costituzionalisti del continente, ha suggerito una interessante definizione. "Con il trattato di Maastricht - suona la sua sentenza del 12 ottobre 1992 - non viene fondato uno Stato che ha le sue radici nel popolo (*Staatsvolk*) europeo, ma una associazione di Stati (*ein Staatenverbund*) attraverso cui diventa più stretta l'unione dei popoli europei statualmente organizzati". E' una definizione volenterosa e ragionevole che non nasconde tuttavia il dato di fatto che all' Unione europea manca il requisito tradizionalmente fondante la statualità: lo *Staatsvolk*, il popolo nella sua accezione politica forte.

*Popolo, ethnos, demos: al di là della semantica*

Vorrei sottolineare che non siamo davanti ad un elegante problema formale, giuridico-costituzionale da lasciare agli esperti, ma ad un problema che tocca la sostanza della cittadinanza europea. Che cosa vuol dire infatti essere cittadini di un' Unione europea dove i cittadini di una singola nazione sono cittadini dell' Unione ma non cittadini delle altre nazioni che fanno l'Unione stessa ? Ad esempio noi siamo cittadini italiani ed europei nello stesso tempo, ma non per questo siamo cittadini tedeschi o francesi che pure sono *contemporaneamente* cittadini europei, come noi.

Sono sicuro che i giuristi spiegheranno e giustificheranno questo paradosso. Ma io ci vedo una trappola che non è solo semantica. A questo proposito è molto istruttivo il linguaggio giuridico-burocratico tedesco, che notoriamente non ha un diretto equivalente per *cittadino/ citoyen/ citizen*. Il termine *Bürger*<sup>1</sup> infatti si qualifica soltanto dal sostantivo/ aggettivo d'appoggio. Così il nostro cittadino/ citoyen è reso da *Staatsbürger*, il cittadino-di-uno-Stato. Ebbene per la giurisprudenza tedesca gli europei sono *Staatsbürger* in quanto tedeschi, italiani,

francesi ecc., ma in quanto europei sono semplicemente *Unionsbürger*: in un'accezione-ombrello che tuttavia impedisce la interscambiabilità delle sottoostanti "cittadinanze nazionali". Si può essere cittadini dell'Unione europea senza essere cittadini degli Stati membri dell'Unione stessa. Nella lingua tedesca si possono mettere in luce ambiguità e polivalenze celate nel concetto generale e illusoriamente generoso di "cittadinanza"<sup>2</sup>.

Semantica a parte, la problematica della istituzionalizzazione politica europea viene affrontata oggi con due diverse impostazioni e strategie concettuali. La prima, influenzata dallo sviluppo storico e concettuale dello Stato moderno, prende atto della problematicità o addirittura della impossibilità di vedere nella costruzione dell'Europa una diretta prosecuzione di quello sviluppo. Il livello istituzionale raggiunto attualmente dalla Comunità/Unione europea sarebbe il massimo accettabile, se non l'ottimale. Di questo orientamento orientato allo *status quo* ci sono alcune varianti: i cosiddetti euroscettici o europessimisti, più o meno connotati da tratti neo-nazionali, e i possibilisti che non escludono in linea di principio un'evoluzione originale dell'Europa di cui per altro oggi non si identificano ancora i tratti.

L'altro orientamento invece, che ha come punto ideale di riferimento la "società civile" già emancipata dallo Stato nazionale, intravede in essa il soggetto e il fondamento di una nuova costruzione europea, già entrata in uno stadio postnazionale. Anche qui ci sono alcune varianti: i zelanti eurofondamentalisti, che nell'Europa come tale intravedono una nuova realtà (quasi meta-politica), e gli eurocostruttivisti che puntano invece sulla fattibilità di un lungo processo di apprendimento collettivo<sup>3</sup>. Non mi pare che al momento nel dibattito europeo prevalga l'una, o l'altra posizione.

La strettoria del passaggio dalla cittadinanza nazionale a quella europea (che non sia meramente burocratico-formale) incide nella sostanza della cittadinanza, intesa come diritto d'accesso a determinati beni pubblici (in forma di diritti), che implica la disponibilità a condividere i costi di tali beni. Questa disponibilità conta su elementi (fiducia, lealtà) non riducibili al semplice calcolo d'opportunità. L'attesa del reciproco soddisfacimento dei propri legittimi interessi e diritti rimanda ad una interdipendenza che si riconosce radicata in una comune esperienza



storica. Nella cittadinanza così intesa la dimensione strumentale e utilitaria è inscindibile dalla dimensione storico-identitaria e dunque dalla componente discorsiva-comunicativa.

Come sappiamo, i cittadini-in-una-nazione sono tali non per impronte etniche ma per la capacità di riconoscersi e di agire in modo politicamente democratico (praticando virtù civiche). La nazione-dei-cittadini è il luogo dell'interazione degli interessi da soddisfare e del reciproco riconoscimento identitario.

La nazione così intesa postula un soggetto politico che costruisce lo Stato come apparato operativo. Questo soggetto è il *popolo*, lo *Staatsvolk*. O, per riprendere un termine greco-antico ricomparso nella letteratura politologica contemporanea, è il *demos*. Succedaneo del concetto tradizionale di popolo, *demos* designa il soggetto politico collettivo che fonda e pratica la democrazia: è il titolare della cittadinanza democratica attiva.

A questo punto nasce il quesito se è sensato cercare di individuare o di estendere questo concetto di *demos* alla Unione europea. La cittadinanza europea che è segnata sui nostri passaporti implica l'esistenza di un *demos* europeo? Può creare un positivo sentimento di appartenenza transnazionale con i suoi vincoli di reciprocità e solidarietà, senza che entri in collisione con quelli nazionali esistenti?

#### *I contenuti concreti della cittadinanza*

Prima di rispondere dobbiamo fare un'altra precisazione. I sentimenti di appartenenza di cui parliamo qui nel caso europeo non sono quelli colti nelle domande generiche dei questionari del tipo: "Lei si sente più italiano o europeo?" Oppure: "E' più fiero di essere francese o europeo?". Non sono questi indicatori soggettivi che contano nel nostro caso, ma quelli concreti e oggettivi riferiti ai sistemi salariali e pensionistici, alle organizzazioni sindacali o alle prestazioni dello Stato sociale, differenti da paese a paese. Questi sono i fattori che pesano concretamente nel far sentire ad un cittadino europeo di essere tedesco piuttosto che italiano. "Sventolino pure insieme le bandiere nazionali o si scrivano pure a più mani storie europee 'postnazionali' - dicono molti cittadini tedeschi, sino ad ieri zelanti europeisti - purché non ci sia nessuna contaminazione e confusione dei diversi sistemi pensionistici o dei vari servizi pubblici - tanto meno delle monete!". E' la percezione

materiale dei propri diritti sociali, acquisiti nel proprio sistema nazionale esistente, che genera la resistenza contro una più profonda integrazione europea. Molti tedeschi, inglesi, danesi ecc. vedono questa prospettiva come una minaccia ai contenuti del loro *status* di cittadini. D'altra parte non si può negare che i diritti concreti della cittadinanza sono effettivamente garantiti (anche se in maniera differenziata) dagli e negli Stati nazionali. Da questo punto di vista non si capisce che cosa possa produrre la loro estensione comunitaria. Siamo di nuovo al paradosso di cui abbiamo parlato sopra: se è la cittadinanza nazionale che custodisce la sostanza concreta dei diritti mentre la cittadinanza europea si limita a registrarli, non c'è nulla di sorprendente se la cittadinanza europea, come tale, non dà accesso automatico alla cittadinanza francese e italiana e tedesca ecc.

Vittima di questo paradosso è invece la pretesa che la Comunità/Unione europea sia la sede eletta dei diritti fondamentali del cittadino, quasi che questa fosse la *specificità* europea (come lasciando intendere talvolta i frequenti "preamboli" e le dichiarazioni di principio di questi decenni). E' una menzogna, sia pure piccola piccola, perchè in effetti i paesi che costituiscono l'Unione dichiarano d'intesa la difesa e la promozione dei diritti fondamentali. Ma queste prese di posizione comuni non costituiscono di per sé la specificità etico-politico dell' Europa in quanto tale.

Dato questo contesto, come può nascere un istituto transnazionale democratico che non si limiti a proclamare l'intangibilità dei diritti umani, politici e sociali dei suoi cittadini ma produca una nuova identità collettiva, fonte di nuove "virtù civiche" transnazionali?

Un'ipotesi benevola è quella di pensare che ci troviamo davanti ad una impresa politico-culturale non dissimile per taluni aspetti da quella che ha caratterizzato la nascita delle nazioni europee, che dovevano partire da culture regionali molto diverse, da formazioni etniche differenti in qualche caso da struttura organizzative già formate.

Anche accettando questa ipotesi benevola, se non vogliamo entrare in contraddizione con quanto abbiamo detto sin qui, dobbiamo riconoscere il diverso livello di costruttività o artificiosità dell'impresa europea rispetto a quella delle singole nazioni. Non è possibile ad esempio usare strumenti coercitivi ma - efficienza economico-

amministrativa a parte - occorre puntare tutto su grandi e impegnativi investimenti culturali. Una parte importante di questo investimento riguarda la rielaborazione storica del passato. Senza una critica e solidale rielaborazione del passato comune (e non comune) delle nazioni europee non sarà possibile creare una nuova efficace cultura politica democratica. Questo lavoro è assai più difficile e impegnativo di quello compiuto un tempo per dare identità alle nazioni storiche.

*Quale demos europeo ?*

Tiriamo una prima conclusione. "Gli europei non costituiscono un *demos*; non c'è democrazia senza *demos*" - sono due tesi forti degli euroscettici. Quando gli euroscettici usano *demos* - sia pure come motivo polemico - si sottraggono all'obiezione che essi coltivano una visione della nazione determinata da caratteri etno-culturali anziché orientata sugli elementi politico-partecipatori della democrazia. Si sottraggono all'obiezione di privilegiare l'*ethnos* rispetto al *demos*.

Nei termini della discussione qui evocata dunque non è in gioco il contrasto tra *ethnos* e *demos*, ma la definizione precisa di *demos*. Se esso è sinonimo dell'insieme dei cittadini politicamente attivi in senso democratico, allora il concetto va specificato in almeno in tre direzioni e riserva qualche sorpresa per l'Europa.

a) Innanzitutto nel concetto di *demos* non c'è contraddizione di principio tra la cittadinanza democratica e l'identificazione con una determinata nazione storica. Sappiamo bene che non è mai esistito un popolo come unità omogenea etno-culturale (come puro *ethnos*) quale fondamento di una nazione, come pretende la mitologia nazionalistica (e il nostrano leghismo separatista sproloquiando di una etno-nazione celtico-padana). Sappiamo anche che la coincidenza di popolo, nazione, Stato e democrazia è stato il prodotto di una strategia di lunga durata, carica di contraddizioni, dei gruppi politicamente dominanti nella formazione degli Stati nazionali. Ma per quanto attiene gli Stati nazionali europei il processo che più o meno forzosamente ha portato ai *demos* nazionali può considerarsi positivamente concluso.

b) Se ci poniamo in questa ottica, a livello europeo si è creata una situazione singolare. Non è vero che non esiste in assoluto un *demos* europeo, cioè un soggetto politico europeo: esso ha semplicemente la forma ridotta di un elettorato. Il popolo europeo è sostanzialmente un popolo-

di-elettori<sup>25</sup>. Ma questo dato di fatto va considerato un ostacolo giuridico proibitivo per un ulteriore sviluppo o una sfida culturale e politica da affrontare?

c) Se accettiamo questa sfida, la creazione o, se vogliamo, il perfezionamento di un autentico *demos* europeo, soggetto attivo e partecipe di democrazia, richiede una più intensa comunicazione pubblica. Oggi gli elettori europei rimangono chiusi nei loro circuiti nazionali. Anche se si riuscisse a far progredire la parlamentarizzazione di Strasburgo, facendo del parlamento europeo un organo con forti competenze legislative e potere reale, rimarrebbe sempre aperto il problema di far corrispondere alla rappresentanza formale plurinazionale la comunicazione effettiva tra i cittadini dell'Unione distribuiti nelle diverse nazioni. A livello europeo siamo posti di fronte a quanto l'esperienza ha ampiamente dimostrato a livello nazionale: a fondamento di un Stato democratico vitale non c'è una etno-nazione fintamente omogenea, ma una società civile che si fa nazione comunicando al proprio interno. Il *demos* europeo è garantito dalla presenza di cittadini che comunicano intensamente entro i confini dell'Europa geografica e oltre.

E' questo il nucleo portante di una cultura politica e storica europea, virtualmente in grado di recuperare quello che all'inizio di questo saggio abbiamo configurato come repubblicanesimo. In questo senso la cultura europea repubblicana non è un *acquis communautaire* ma un obiettivo ancora da realizzare.

## 2. Quale Costituzione per l' Europa ?

L'incertezza che tuttora circonda la decisione finale se e quando sarà adottata la moneta unica europea rafforza una previsione: alla fine - per il territorio sotto sovranità tedesca - sarà la Corte federale tedesca a dire l'ultima parola sull'Euro. Sarà l'ennesima dimostrazione che il *Bundesverfassungsgericht* di Karlsruhe, attraverso il controllo di costituzionalità della attività legislativa, produce di fatto vere e proprie decisioni di rilevanza politica - di rilevanza non contingente ma sistematica. La convinzione che la Corte federale sia "il decisore ultimo" e quindi "sovrano" si forma esaminando con continuità la sua attività e l'effetto dei suoi pronunciamenti sul sistema politico e sociale tedesco nel medio e lungo periodo.

Del resto il peso politico e psicologico di cui gode la *Bundesbank* in Germania (che molti ritengono sia il decisore in competizione diretta con il cancelliere) dipende in non piccola parte dal fatto che la Corte ha ribadito come imperativo costituzionale la "sicurezza della stabilità dei prezzi", che è scopo primario della Banca stessa e in futuro della Banca centrale europea.

La Germania offre così un esempio importante della versione contemporanea dello "Stato costituzionale" o della "democrazia costituzionale" con le sue tipiche tensioni tra responsabilità politica parlamentare e giustizia costituzionale.

Ricordo qui alcune delle sentenze più significative della Corte di questi ultimi anni: l'approvazione dell'impiego di truppe tedesche *out of area* Nato, con l'abbandono della dottrina e della prassi del rigoroso astensionismo militare tedesco che durava dal 1945; la reinterpretazione restrittiva dell'art. 16 della Costituzione riguardante il diritto d'asilo, che pone così termine ad una prassi molto liberale della Germania in questo ambito; la sentenza sulla liceità dei blocchi stradali nel corso di dimostrazioni di protesta e quella sul carattere non diffamatorio dell'affermazione (che è nel contempo una citazione di Kurt Tucholsky) "i soldati sono assassini". Particolarmente significativa, per l'intensità delle contestazioni sollevate, è la sentenza sui criteri che devono regolare la presenza del Crocefisso nelle aule delle scuole pubbliche.

Ma la sentenza cui dovremo prestare particolare attenzione è quella sul trattato di Maastricht, nella quale la Corte costituzionale parla di limiti di competenza delle istituzioni europee di fronte ai diritti di sovranità del parlamento tedesco. Contestualmente la Corte ha fatto una serie di affermazioni sulla natura politica dell'Unione europea tanto impegnative da poter essere lette come una sorta di ipoteca sullo sviluppo politico dell'Europa.

In tutto questo non c'è nulla di scandaloso, anzi. La costruzione dell'Europa politica, la semplice ipotesi di una Costituzione europea, rimette in gioco i concetti classici ("vetero-europei") di popolo, sovranità, statualità e legittimazione democratica, che un certo settore della scienza politica contemporanea ha considerato frettolosamente obsoleti, lasciandoli alle esercitazioni filosofiche di pochi dotti o alla dottrina di alcuni costituzionalisti. Oggi riacquistano attualità,

ponendo *ex novo* i dilemmi classici del costituzionalismo e della Costituzione come statuto delle libertà, come contratto politico e come forma di governo. E' illusorio pensare che l'enfasi sulla "società civile europea" semplifichi questi dilemmi.

*"Giuridificazione della politica" e "politicizzazione della giurisprudenza costituzionale"*

Limitiamoci qui ad alcuni cenni al problema generale della sovranità e del suo esercizio concreto. La democrazia costituzionale, di cui stiamo parlando, riconosce innanzitutto la "sovranità della Costituzione", di cui la Corte è insindacabile interprete. Questo modo di concepire e praticare la sovranità può entrare in contrasto con il principio della sovranità del popolo e/o del parlamento.

Questa problematica, così come si manifesta nella esperienza tedesca, si articola in alcuni nodi cruciali:

- a) I confini di competenza tra parlamento e Corte sono stabiliti dalla Costituzione che in tema di legislazione assegna il primato al parlamento, riservando tuttavia alla Corte costituzionale l'ultima parola. Il delicato e controverso rapporto tra giurisdizione dei giudizi costituzionali e iniziativa legislativa dei politici porta a parlare di "giuridificazione della politica" e "politicizzazione della giurisprudenza costituzionale".
- b) Alla Corte sono riconosciute competenze non solo di controllo passivo di costituzionalità ma di iniziativa attiva per "l'attuazione della Costituzione", intesa come "ordinamento oggettivo di valori". Di conseguenza è inevitabile che alcune decisioni della Corte appaiono politiche in senso forte ovvero che la sua giurisprudenza sia (o appaia) politicizzata quando entra in concorrenza e in qualche caso in contrasto con l'iniziativa legislativa o di altri attori politici.
- c) La Corte costituzionale è prigioniera del paradosso che si genera tra la politicità della sua azione e la apoliticità richiesta soggettivamente ai giudici nell'elaborazione del loro giudizio. L'insindacabilità della giurisdizione costituzionale è di fatto prerogativa di poche persone, scelte con criterio politico spartitorio, che decidono praticamente senza controllo (attraverso sentenze pronunciate spesso con il minimo scarto tra maggioranza e minoranza).
- d) Che la scelta dei giudici costituzionali sia altrettanto importante, se non più importante delle elezioni parlamentari, non è un'aporia da

trattare con disinvoltura. L'unico correttivo al virtuale abuso dell'insindacabilità dei giudici è il loro autocontrollo.

e) La Corte non ha alcun potere esecutivo e implementativo delle proprie sentenze. Il suo potere effettivo si fonda sulla disponibilità degli altri organi costituzionali (in prima linea del governo e del parlamento) a seguire le sue indicazioni. Fiducia e prestigio sono le risorse insostituibili per la Corte. Quando non riesce ad argomentare in modo persuasivo, il suo pronunciamento appare una pretesa impropria di potere e un arbitrio che crea non solo insicurezza nel diritto ma sconcerto sui fondamenti della democrazia.

La somma di questi problemi sembra spingere talvolta la Corte tedesca sull'orlo del collasso (non tanto per il sovraccarico di lavoro quanto per la qualità del dissenso che l'investe). Ma nel complesso l'istituzione regge. Soprattutto il suo ruolo è destinata a rafforzarsi a mano a mano che l'asse delle grandi decisioni politiche si sposta dal piano nazionale a quello europeo. Da questo punto di vista, il coinvolgimento della Corte di Karlsruhe nella questione europea è molto di più un "dovere d'ufficio". L'evoluzione dello Stato legislativo parlamentare in Stato democratico giurisdizionale che si delinea in Germania, anche grazie alla interpretazione dei diritti fondamentali come norme di principio oggettivo affidate all'esclusiva competenza della Corte costituzionale<sup>6</sup>, diventa a livello europeo la messa in cantiere di uno Stato costituzionale di tipo nuovo.

*La Corte tedesca pone limiti di competenza all'Unione europea.*

E' noto che il trattato di Maastricht, oltre ai famosi criteri di convergenza economico-finanziaria in vista della moneta unica che monopolizzano l'attenzione dei governi e dei commentatori, ha ribadito la necessità che la politica comunitaria sia "vicina ai cittadini" con l'ampliamento delle prerogative del parlamento europeo e il rafforzamento dell'influenza dei livelli regionali e locali; con la riaffermazione del principio della sussidiarietà e una maggiore attenzione alla identità nazionale dei singoli Stati membri. Il tutto sotto il segno del primato dei diritti umani fondamentali.

Ma non è chiaro se e come questo complesso di raccomandazioni incida sulla struttura politico-istituzionale dell'Unione europea, rispetto alla quale il trattato si è espresso in modo molto cauto parlando

genericamente di "unione sempre più stretta dei popoli d' Europa". Il *Bundesverfassungsgericht* nella sua discussa sentenza sul trattato di Maastricht dell'ottobre 1993 ha ribadito la necessità che ci sia piena conformità dei principi ispiratori dell'Unione (diritti fondamentali, principi democratici, Stato di diritto, federalismo ecc.) con quelli già garantiti dalla Legge fondamentale della Bundesrepublik.

Sulla base di questa esigenza la Corte tedesca si mostra preoccupata che la istituzionalizzazione dell' Unione europea risponda ad autentici criteri democratici. Contestualmente si pongono quesiti sulla possibile forma statutale della Unione e sul senso del trasferimento ad essa dei diritti di sovranità degli Stati membri.

Al centro del problema c'è dunque la democrazia o più precisamente la legittimazione dei suoi istituti. Questa, secondo la sentenza della Corte, può essere garantita soltanto dall' abbinamento dell'azione degli organi europei a quella dei parlamenti nazionali. "Se - come accade oggi - sono i popoli a fornire la legittimazione democratica attraverso i parlamenti nazionali, il principio democratico pone dei limiti all'estensione dei compiti e delle prerogative delle comunità europee. Al parlamento tedesco devono rimanere compiti e prerogative di peso sostanziale"<sup>7</sup>.

Questa dichiarazione si presta a letture differenti. Da un lato infatti la sentenza prende atto che a tutt'oggi le istituzioni europee sono largamente deficitarie in fatto di democrazia. Ma lungi dal prospettare che questo *deficit* possa essere superato dell'ampliamento delle competenze del parlamento europeo, la Corte ribadisce che i parlamenti nazionali devono mantenere competenze sostanziali di non piccolo peso. Con ciò viene riaffermato il principio della statualità (degli Stati membri) come unica fonte della legittimità democratica dell'Unione con il sottinteso della necessaria omogeneità (relativa) dei popoli (*Staatsvölker*).

Sin tanto che sono gli Stati nazionali e i loro parlamenti a fornire la legittimità democratica all'Unione europea - prosegue la Corte - un "sovraccarico" di compiti e competenze di quest' ultima "indebolirebbe permanentemente la democrazia a livello statale". Il trattato di Maastricht non toglie certamente ancora al Bundestag competenze di decisione e di controllo al punto da pregiudicare il principio democratico



stabilito dal testo Costituzionale. Ma vanno posti dei limiti all'ampliamento ulteriore delle competenze dell'Unione.

Non è chiaro in che cosa consistono esattamente questi limiti secondo la Corte. L'unico punto fermo è che essa si opporrà ad ogni "estensione" dei patti stipulati tra gli Stati membri che si presentasse come esclusiva competenza dell'Unione. La sentenza è esplicita nel dichiarare come "non vincolanti nell'ambito della sovranità tedesca" atti giuridici che dovessero superare tali limiti. Segue la frase inequivoca già citata all'inizio: "Di conseguenza, la Corte costituzionale verifica se atti giuridici delle istituzioni e degli organi europei rimangono nei diritti di sovranità loro assegnati o li travalicano".

Questa riserva di controllo dei diritti di sovranità (*Hoheitsrechte*) fa pensare ad una anticipata riconsiderazione dell'autorità della Corte europea di giustizia, che è stata istituita apposta proprio per verificare se gli atti giuridici degli organi dell'Unione vanno oltre le loro competenze. Se è così, ci troveremmo di fronte ad una presa di posizione grave. Non resta che attendere l'effettivo configurarsi di una controversia tra la Corte di Lussemburgo e quella di Karlsruhe.

Viene il sospetto tuttavia che la preoccupazione della Corte tedesca per i diritti di sovranità della Germania abbia un obiettivo più circoscritto anche se cruciale: la stabilità della moneta come "dovere costituzionale specifico della Repubblica federale". Non si tratta di una presa di posizione estemporanea ma della ripresa di un articolo della Costituzione federale (l'art.88), introdotto in previsione della creazione della Banca centrale europea cui sono demandate alcune prerogative della *Bundesbank*.

E' inutile ricordare in questa sede quanta ansia e contrasto politico sollevi in Germania il progetto di abbandonare il marco per la nuova moneta europea. E' comprensibile che la Corte si faccia portavoce di queste ansie ricordando il dettato costituzionale per quanto esso sia generico ai fini di una effettiva politica monetaria. Ma a ben vedere, se è problematico il contenuto operativo dell'imperativo della "stabilità dei prezzi", non lo è affatto il suo presupposto politico: soltanto la Germania può decidere sulla propria moneta.

In questa ottica, diventa irrilevante il fatto che la stabilità della moneta in Germania sia affidata ad una istituzione, la *Bundesbank*,

il cui indirizzo non dipende da meccanismi di legittimazione democratico-parlamentari. L'obiettivo della stabilità monetaria è così importante per il *Bundesverfassungsgericht* che da "dovere costituzionale" (ai sensi dell'art. 88 del *Grundgesetz*) diventa "dovere di lealtà" reciproca tra i membri della Comunità (ai sensi dell'art. 5 del trattato comunitario) al punto da non escludere l'ipotesi di uno scioglimento del trattato stesso. *Quale Costituzione per l' Europa?*

Quali conseguenze derivano da tutto questo per lo sviluppo politico dell' Europa, per una eventuale Costituzione europea? Secondo la sentenza della Corte, "il principio democratico non impedisce alla Repubblica federale di Germania di essere membro di una comunità interstatale - organizzata in modo sopranazionale. Il presupposto di tale partecipazione tuttavia è che sia assicurata una legittimazione proveniente dal popolo e la sua influenza anche all'interno dell'associazione degli Stati". Ma - ci chiediamo - questa definizione dell'Unione europea come "comunità interstatale, organizzata in modo sopranazionale" esclude che essa possa dotarsi di una Costituzione? O detto in modo più forte: può una Costituzione europea cambiare lo *status* esistente? E' difficile rispondere, perché la Corte non si è mai pronunciata in proposito e le opinioni dei costituzionalisti tedeschi sono divise. Mi limito a riportarne due.

Lo scritto che sintetizza efficacemente tutti gli argomenti giuridici che gettano dubbi sulla consistenza e sulla augurabilità di una Costituzione europea è quello di Dieter Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung?*<sup>20</sup>. I punti forti dell' argomentazione sono due: la statualità quale requisito per ogni costruzione costituzionale e il carattere già "costitutivo" dei trattati interstatali che sono all'origine della Comunità / Unione europea e della sue competenze.

Ebbene, all' Unione europea manca la qualità di Stato. L'Unione si presenta come semplice comunità giuridica (*Rechtsgemeinschaft*) nella quale soltanto i trattati interstatali sono fonte del diritto comunitario primario. Si può discutere se il diritto comunitario primario stesso possa definirsi già come una Costituzione - come ritiene la scienza del diritto europeo. In ogni caso i trattati non sono l'equivalente della Costituzione *tout court*, perché c'è un'enorme differenza nel tipo di volontà politica alla base degli uni e dell'altra. I trattati rimandano ai governi degli

Stati membri, la Costituzione emana dal popolo e quindi nel caso europeo dovrebbe emanare dal "popolo dell'Unione" notoriamente inesistente. Si apre così quello che Grimm chiama uno "iato democratico": il principio democratico viene fatto valere nell'Unione europea tramite gli Stati membri proprio nel momento in cui questi vedono diminuire le proprie prerogative decisionali. Viceversa i poteri decisionali dell'Unione crescono mentre rimane debole il suo principio democratico.

Da qui il bisogno di una legittimazione specifica della politica europea, che riporta alla problematica delle (pre)condizioni della democrazia. Al primo posto c'è la questione della lingua, dell'opinione pubblica, della comunicazione e del discorso politico a livello europeo. Sin tanto che questo nodo è irrisolto, la piena parlamentarizzazione dell'Unione europea, sul modello dello Stato costituzionale nazionale, rimane un traguardo insufficiente. Ciò che ostacola la democrazia europea è "la debole identità collettiva e la scarsa capacità discorsiva sopranazionale. In queste circostanze la trasformazione dell'Unione europea in uno Stato federale non è un obiettivo auspicabile a breve termine". Secondo questa analisi, l'Unione europea deve mantenere "la sua specificità di istituzione sopranazionale senza copiare modelli statali nazionali", neppure federali.

E' su questo sfondo che si colloca il tema della Costituzione europea. Le riforme istituzionali necessarie per far fronte all'allargamento dell'Unione non richiedono di per sé una Costituzione sul modello degli Stati nazionali. Se si vuole mettere in evidenza, a beneficio dei cittadini, attraverso un formato costituzionale i fondamenti comuni di diritto dell'Unione, basta tener distinte le varie e numerose regolamentazioni comunitarie da un nucleo di elementi fondanti. Questo nucleo centrale del contratto comunitario può essere assimilato nella sua veste esterna ad una Costituzione, senza togliere nulla al suo carattere pattizio.

Se invece si vuole aggiungere ai trattati quegli elementi che loro mancano per diventare una Costituzione nel senso pieno del concetto, allora si andrebbe inevitabilmente verso la statalizzazione dell'Unione. Questo esito statalista deve essere ben chiaro a coloro che chiedono a gran voce la Costituzione europea per mera simpatia verso questa idea o in nome della democrazia. Quello che manca ai trattati perché siano una vera

e propria Costituzione è "la legittimazione popolare dell'atto giuridico costitutivo dell'Unione e l'autodeterminazione dei cittadini dell'Unione circa la forma e il contenuto della sua unità politica. Ma se si facesse questa operazione si muterebbe il fondamento di legittimazione dell'Unione europea. Il costituente sarebbe il popolo dell'Unione".

Come si vede, il ragionamento di Grimm è classico e circolare: popolo-legittimazione-statualità. Chi si pone in una prospettiva positiva verso la Costituzione europea deve argomentare in modo diverso, puntando ad esempio sulla "società civile europea" o sui nuovi "compiti" che gli Stati democratici europei devono assumersi per l'attuazione dei diritti umani fondamentali. Così la pensa ad esempio Erhard Denninger che contesta la tesi della impossibilità di una Costituzione europea esclusivamente in base alla natura contrattuale (interstatuale) dell'Unione europea e alla priorità della forma-Stato. Questo ristretto modo di ragionare - secondo lui - rimane legato all'idea di Stato-nazione e di popolo ottocenteschi ed elude l'interrogativo "se e come possa nascere una società civile europea". L'autore contesta anche che esista una statualità che preceda la Costituzione giuridica. Storicamente il potere statale è sempre stato legato in qualche modo ad un potere della legge. Denninger, pur riconoscendo le difficoltà del formarsi di un "repubblicanesimo europeo", è convinto che ci siano le condizioni per una "sfera pubblica capace di discorsi" capace cioè di diverso fondamento giuridico-costituzionale dell'Unione europea.

Di fronte a questa discussione in corso tra i costituzionalisti tedeschi non è facile stabilire quale sia l'opinione dei giudici della Corte di Karlsruhe. Come abbiamo visto, essi affermano la peculiare natura "associativa" dell'Unione europea che non azzerava la sovranità degli Stati nazionali e nega l'esistenza di un "popolo europeo" che in analogia a quelli storici nazionali possa essere fondativo del nuovo Stato europeo. Detto questo, la Corte non abbraccia le tesi di chi esclude in modo tassativo che l'Unione possa avere un'evoluzione rispetto allo *status* esistente. Particolarmente significativo è il fatto che la Corte non ritiene che l'assenza di una lingua comune, di un'opinione pubblica comune e di un sistema politico comune in Europa sia un motivo sufficiente per negare *a priori* la legittimazione democratica dell'Unione o un processo che in prospettiva superi questi *handicaps*. Anche se esclude l'esistenza

di uno *Staatsvolk* europeo, vede nella cittadinanza dell'Unione un "vincolo giuridico durevole" che "pur non possedendo una consistenza paragonabile alla appartenenza ad uno Stato nazionale, dà espressione giuridica sufficiente a quanto già esiste di esistenzialmente comune". Per il rafforzamento di questo vincolo valgono le raccomandazioni per un sistema elettorale europeo omogeneo, per un sistema partitico convergente e per tutte quelle misure che fanno sì che il cittadino elettore possa comunicare nella sua lingua con l'autorità cui è sottoposto.

Qualificare l'Unione europea come una "associazione di Stati"

(*Staatenverbund*) nel tentativo di creare un *tertium genus* tra quelli storicamente ben definiti di Federazione di Stati (*Staatenbund*) e Stato federale (*Bundesstaat*) può essere interpretato alternativamente come un atto di buona volontà europeista della Corte o come un compromesso terminologico che scherma tutt'altre intenzioni.

*Verso uno Stato costituzionale europeo ?*

Le difficoltà di fissare concettualmente in modo convincente la costruzione politica odierna e *in fieri* dell'Europa non vanno banalizzate. Dietro a quello che può sembrare un esercizio di acribia attorno alla *Staatsqualität* o alla *Verfassungsfähigkeit* dell'Europa è in gioco la definizione politico-istituzionale di uno dei fenomeni più importanti del nostro tempo. Che non si tratti di nominalismo lo si vede - e lo si vedrà sempre meglio in futuro - dal modo con cui la Corte costituzionale tedesca sta determinando (o cercando di determinare) competenze e regole di comportamento attraverso una circospetta operazione definitoria.

Mi chiedo se, al di là dei risultati di questo sforzo definitorio, ciò che conti davvero non sia il fatto stesso e la qualità del coinvolgimento della Corte tedesca (e di tutte le altre Corti a fianco della Corte europea di Lussemburgo) nell'abbozzo di uno Stato costituzionale di tipo particolare già intravisto nell'evoluzione di alcuni Stati nazionali. E' solo attraverso i pronunciamenti delle Corti che acquistano consistenza i discorsi sui diritti di cittadinanza, sui valori della società civile, su una identità europea plurima ecc. Di più, abbiamo anticipato all'inizio la probabilità che alla fine la Corte di Karlsruhe debba dire l'ultima parola anche sull'adozione dell' Euro. Secondo la logica della "giuridificazione della politica", non possiamo escludere che nel parlamento tedesco i contrasti sulla moneta europea

siano tali da spingere alcuni parlamentari ( o altri soggetti politici) a sottoporre al vaglio della Corte la decisione del parlamento stesso.

Questo caso non farebbe che rendere più acuto il problema della definizione di una Costituzione europea. Una Costituzione - è bene sottolinearlo - non è un semplice catalogo di norme fondamentali, plasmato su grandi valori, ma è un vincolo di obbligazione politica che per farsi valere deve essere efficace. Questo significa che non si può parlare di Costituzione senza parlare di governo, di comando, di istanze decisionali che discriminano dando luogo conflitto e dissenso. In termini tradizionali tutto questo vuol dire Stato e statualità. Parlare di una Costituzione europea "senza Stato" ( o più pudicamente "oltre lo Stato") non è serio.

Di fronte a questa problematica appaiono insufficienti le filosofie sul costituzionalismo politico che si limitano a insistere sull'obiettivo della promozione dei valori della cittadinanza e la creazione della "buona società"<sup>9</sup>. Ogni operazione di "razionalizzazione e civilizzazione del politico" tramite la Costituzione, con pretese normative sempre più esplicite<sup>10</sup>, va incontro a grossi rischi. Per suo tramite infatti fa capolino il sempre verde utopismo democratico che attraverso il "nuovo costituzionalismo" ripropone una radicalizzazione della rivoluzione democratica sotto la veste del primato della società civile trasfigurata e idealizzata oltre misura. Di conseguenza rischia di attribuire alla giurisdizione costituzionale una funzione pedagogico-costruttivistica che in altre congiunture storiche aveva assegnato ad altre istanze politiche (al partito politico). Nella realtà questo atteggiamento si trova nella contraddizione di sostenere in linea di principio la funzione giurisdizionale della Corte ("Custode della Costituzione di una società civile"<sup>11</sup>) nel momento in cui deve criticarla per la sua scarsa "discorsività" a fronte di una lunga serie di sentenze che disapprova. A questo proposito il caso della sinistra tedesca è esemplare.

Le questioni della giustizia costituzionale, le frizioni che nascono al confine tra le competenze del legislativo e le competenze del giudiziario non sono segno di una patologia politica né di una variante dell'anti-politica. Segnalano una forma del politico tipica della democrazia costituzionale appunto<sup>12</sup>, che è il nostro futuro europeo. A fronte delle insicurezze della dottrina giuridica e della pratica

politica, le Corti - in particolare la Corte europea - stanno tessendo in modo pragmatico e incrementale, attraverso decisioni, pronunciamenti e procedure *ad hoc* una rete di vincoli che dovrebbero "tenere insieme", "constituire" l'Europa.

A tutt'oggi è difficile dire se questa impresa avrà successo.

#### NOTE

<sup>1</sup> Il termine *Bürger* non ha (avuto) soltanto problemi per differenziarsi da *Bourgeois*, (preso in prestito dal francese per designare il "borghese" in senso sociologico e politico); tant'è vero che oggi per sottrarre l'espressione "società civile" (*bürgerliche Gesellschaft*) ad ogni equivoco ottocentesco viene usato sistematicamente il termine *Zivilgesellschaft*. Tutto questo è non è banale o di sola competenza dei linguisti, se pensiamo che alcuni studiosi tedeschi per polemizzare contro l'inadeguatezza della cittadinanza europea, caratterizzata più dalla appartenenza ad un "mercato" che ad uno "Stato", hanno coniato coerentemente il termine di *Marktbürger* contrapposto a *Staatsbürger*. Detto ciò, se vogliamo essere pignoli precisi sino in fondo, dobbiamo dire che anche da noi il termine "cittadino" potrebbe avere un significato ristretto di "abitante della città".

<sup>2</sup> Questo non vuol dire ovviamente che la riflessione non debba ripartire dal classico Thomas H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale* (1949), Torino, Utet 1976 e dalla preziosa ricerca di Giovanna Zincone, *Da sudditi a cittadini*, il Mulino, Bologna 1992.

<sup>3</sup> Ma qui la classificazione è dubbia, se uno studioso come Ralf Dahrendorf si autodefinisce anche lui "europeo scettico". Scrive: "la società civile è l'elisir di vita della libertà. Essa è il mondo delle associazioni, che in condizioni liberali hanno bisogno dello Stato solo come garanzia di poche regole (e in condizioni illiberali diventano fonte di opposizione). In esse la vita quotidiana si svolge senza costrizioni. L'Europa ha paesi forgiati più nel senso della società civile (Inghilterra, Italia, Svizzera) e paesi con società più fortemente orientate allo Stato (Germania, Francia). Sarebbe un guaio se l'Europa finisse tutta nelle mani di società orientate allo Stato" in *Warum Europa. Nachdenkliche Anmerkungen eines skeptische Europäers*, in "Merkur", 7/1996, p. 517.

<sup>4</sup> Questo fecondo schema analitico è stato rilanciato da Rainer M. Lepsius in molti suoi lavori. Ne ho discusso nel cap. 2 del mio libro *Se cessiamo di essere una nazione*, il Mulino, Bologna 1993, sviluppandolo ulteriormente in *Patria e repubblica*, il Mulino, Bologna 1997. Ma si veda anche l'articolato schema concettuale di Carlo Tullio-Altan, *Ethnos e civiltà. Identità etniche e valori democratici*, Feltrinelli, Milano 1995.

<sup>5</sup> Per continuare ad usare la terminologia tedesca: l'attuale *demos* europeo è un *Wahlvolk* senza essere uno *Staatsvolk*. Gli *Unionsbürger* sono semplicemente *Stimmbürger* europei.

<sup>6</sup> "Il compito della Corte costituzionale cambia da applicazione giurisprudenziale del diritto a giurisdizione costituzionale, nel senso antico che precede la separazione tra produzione del diritto e applicazione del diritto (...). La Corte diventa un forte organo politico (non partitico) un aeropago della Costituzione; quel pezzo di sovranità

che tiene in mano in forza della competenza per l'ultima decisione vincolante, tende ad ampliarsi. Nasce qui l'interrogativo circa la legittimità democratica della Corte" - così scrive Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Grundrechte als Grundsatznormen*, in *Staat, Verfassung, Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1991, pp. 191

7 La Corte tiene a precisare che "la Repubblica federale con la ratifica del trattato dell'Unione non si sottomette ad un 'automatismo' verso l'unione monetaria, impenetrabile, non più governabile nel suo svolgimento; il trattato apre la strada ad una ulteriore graduale integrazione della comunità giuridica europea che in ogni suo successivo passo dipende dai presupposti oggi prevedibili per il parlamento o dal consenso del governo federale ulteriormente influenzabile dal parlamento".

8 "L'Europa ha bisogno di una Costituzione?". Si tratta di una relazione tenuta nel gennaio 1994 presso la Fondazione von Siemens di Monaco, ora in italiano con il titolo *Una Costituzione per l'Europa ?* nel volume *Il futuro della Costituzione*, a cura di G. Zagrebelský, P.P. Portinaro e J. Luther, Einaudi, Torino 1996 pp. 339-67.

9 Questo mi sembra il limite del discorso altrimenti suggestivo di R. Bellamy e D. Castiglione, *Costituzionalismo e democrazia in prospettiva europea*, in "teoria politica", 3/1996.

10 "Il concetto di una Costituzione basata sugli elementi normativi della citizenship è chiaramente orientata a collegare il vincolo di una unità genuinamente politica con la discorsività di una associazione volontaria (...). Soltanto il processo di un atto costituente comune produce quello che presuppone la Costituzione: *citizens* che si riconoscono reciprocamente uguali". Così Ulrich K. Preuss in *Der Begriff der Verfassung*, Fischer, Frankfurt a.M. 1994, pp. 28.

11 Così la definisce Günter Frankenberg, *Hüter der Verfassung einer Zivilgesellschaft*, in "Kritische Justiz", 1996, 1, pp. 1-14

12 La formula "democrazia costituzionale" lascia alle spalle molti dei contrasti tradizionali tra il principio del "costituzionalismo" e quello della "democrazia". Ma nel contempo è la manifestazione concreta della tensione tra Costituzione-garanzia e Costituzione-indirizzo che l'attivismo della Corte cerca di tenere sotto controllo. A questo proposito sono state individuate tre linee di lettura critica che valgono nel contempo come motivi di un possibile intervento: conservatorismo costituzionale, iperconstituzionalismo e deconstituzionalizzazione. Così Pier Paolo Portinaro, *Il grande legislatore e il custode della Costituzione*, in *Il futuro della Costituzione*, cit. p. 31.

PASPI

400. 371



iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 17849  
8 OTT. 1997

BIBLIOTECA

# **The Post-Modern State and the World Order**

**by Robert Cooper**

DEMOS

# DEMOS

5

Demos is an independent think-tank committed to radical thinking on the long-term problems facing the UK and other advanced industrial societies.

It aims to develop ideas – both theoretical and practical – to help shape the politics of the 21st century, and to improve the breadth and quality of political debate.

Demos publishes books and a quarterly journal and undertakes substantial empirical and policy-oriented research projects. Demos is a registered charity.

In all its work Demos brings together people from a wide range of backgrounds in business, academia, government, the voluntary sector and the media to share and cross-fertilise ideas and experiences.

For further information and  
subscription details please write to:

Demos

9 Bridewell Place

London, EC4V 6AP

Telephone: 0171 353 4479

Facsimile: 0171 353 4481

email: [joanna@demos.demon.co.uk](mailto:joanna@demos.demon.co.uk)

# The Post-Modern State and the World Order

---

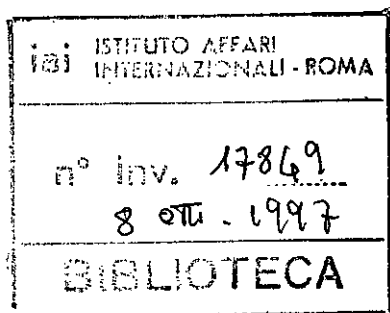
**Robert Cooper**



DEMOS

First published in 1996 by  
Demos  
9 Bridewell Place  
London EC4V 6AP  
Telephone: 0171 353 4479  
Facsimile: 0171 353 4481  
e-mail: joanna@demos.demon.co.uk  
© Demos 1996

All rights reserved  
Paper No. 19  
ISBN 1 898309 62 0  
Printed in Great Britain by  
EG Bond Ltd  
Designed by Esterson Lackersteen  
Thanks to Adrian Taylor



---

# Contents

---

Introduction **7**

---

The old world order **11**

---

The new world order **17**

---

The post-modern world **27**

---

The post-modern state **35**

---

The implications for security **38**

---

Notes **48**

**Disclaimer**

The opinions expressed in this book are the author's own, and should not be taken as an expression of official government policy.

---

# Introduction

1989 marked a break in European history. What happened in 1989 went beyond the events of 1789, 1815 or 1919. These dates, like 1989, stand for revolutions, the break-up of empires and the re-ordering of spheres of influence. But these changes took place within the established framework of the balance of power and the sovereign independent state. 1989 was different. In addition to the dramatic changes of that year – the revolutions and the re-ordering of alliances – it marked an underlying change in the European state system itself.

To put it crudely, what happened in 1989 was not just the end of the Cold War, but also the end of the balance-of-power system in Europe. This change is less obvious and less dramatic than the lifting of the Iron Curtain or the fall of the Berlin Wall, but it is no less important. And, in fact, the change in the system is closely associated with both of these events and perhaps was even a precondition for them.

Historically the right point of comparison is 1648, the end of the Thirty Years' War when the modern European state system emerged at the Peace of Westphalia. 1989 marked a similar break point in Europe. What is now emerging into the daylight is not a re-arrangement of the



old system but a new system. Behind this lies a new form of statehood, or at least states which are behaving in a radically different way from the past. Alliances which survive in peace as well as in war, interference in each other's domestic affairs and the acceptance of jurisdiction of international courts mean that states today are less absolute in their sovereignty and independence than before.

In a curious symmetry these changes have come about partly as a result of a second thirty years' war: 1914-1945. The First and Second World Wars brought a level of destruction which Europe had not seen since the first Thirty Years' War. The other factor was the Cold War: this offered the possibility of devastation on a scale without historical precedent. At the same time it froze Europe for 40 years but thereby also allowed a breathing space for new ideas and new systems to emerge. And a change in the state system in Europe was clearly required: if the existing system was producing such unacceptable levels of actual and potential destruction, it was not performing its function. We should not, therefore, be surprised to see a new system emerging.

Thinking about foreign affairs – like any other kind of thinking – requires a conceptual map which, as maps do, simplifies the landscape and focuses on the main features. Before 1648 the key concept was Christendom; afterwards, it was the balance-of-power. Since 1648 the European order, and the policies that predominated within it, have been given a variety of names: the concert of Europe, collective security, containment. Each of these was in fact the name for a variation on the balance-of-power (collective security was a special and particularly unsuccessful variation). If, as this essay argues, Europe has now moved beyond the balance-of-power system, we need to understand the new system on which our security is now based. It requires a new vocabulary and, up to a point, new policies.

A particular problem in understanding the international system – as opposed to the European system

- is that it has become less unified since the end of the Cold War.

The Cold War brought the international system together in a global confrontation and seemed to invest even obscure corners of the world with strategic importance. Most foreign policy issues could be viewed in the light of a single overwhelming question. With the end of the Cold War this rather artificial unity of vision has been lost. Unity has also been lost in a second sense. As will be argued later on, while Europe is developing a new and more orderly security system, other parts of the world are becoming, if anything, more disorderly. It was perhaps natural that with one global order gone, statesmen should want to hail the arrival of a new world order. But, as is now obvious, this is a poor description of the actual state of affairs.

Understanding the kind of world we live in is important. The costs of intellectual errors in foreign affairs are enormous. Wars are sometimes fought by mistake. Suez was a mistake, at least for Britain: it was fought against a threat to order, but neither the threat nor the order really existed. Algeria was a mistake: it was fought for a concept of the State that was no longer sustainable. Vietnam was a mistake: the United States thought it was fighting the Cold War, when in practice it was continuing a French colonial campaign. These conceptual errors had heavy costs. Clarity of thought is a contribution to peace.

The purpose of this essay is to explain the changes that have taken place and to offer a framework for understanding the post-Cold War world. The central focus will be on Europe, for a number of reasons. It is Europe that has first actively and then passively has dominated the international stage for about 500 years. Secondly, it is in Europe that systemic change has taken place: the balance-of-power system came into being first in Europe; and now the post-balance system (which I call the post-modern) has also begun in Europe. Thirdly, this essay is written primarily for Europeans; they face the twin

challenge of making their own new model of security work while, at the same time, living with a world that continues to operate on the old rules.

---

# The old world order

To understand the present we must first understand the past. In a sense, the past is still with us. International order used to be based either on hegemony or on balance. Hegemony came first. In the Ancient World order meant empire: Alexander's Empire, the Roman Empire, the Mogul, Ottoman or Chinese Empires. The choice, for the Ancient and Medieval Worlds, was between empire and chaos. In those days imperialism was not a dirty word. Those within the empire had law, culture and civilisation. Outside the empire were barbarians, chaos and disorder.

The image of peace and order through a single hegemonic power centre has remained strong ever since. It was long present in dreams of the restoration of Christendom or in proposals for world government; it is still visible today in calls for a United States of Europe. The idea of the United Nations as a world government (which it was never intended to be) still survives; at least the UN is often criticised for failing to be one.

However, it was not the empires, but the small states that proved to be a dynamic force in the world. Empires are ill-designed for promoting change. Holding the empire together – and it is the essence of empires that they are diverse – usually requires an authoritarian

political style; innovation, especially in society and politics, would lead to instability. Historically, empires have generally been static.

Europe's world leadership came out of that uniquely European contribution, the small state. In Europe a third way was found between the stasis of chaos and the stasis of empire. The diversity of the small European states created competition. And competition among the European states, sometimes in the form of war, was a source of progress: social, political and technological. The difficulty of the European state system however was that it was threatened on either side. On the one hand there was the risk of war getting out of control and the system relapsing into chaos; on the other hand there was a risk of a single power winning the wars and imposing a single hegemony on Europe.

The solution to this, the essential problem of a small state system, was the balance-of-power. This worked neither so perfectly, nor so automatically as is sometimes imagined. The idea remains full of ambiguities. Nevertheless, whatever the inadequacies of the system, when it came to the point that the European state system was threatened by hegemonic ambitions from Spain, France, or Germany, coalitions were put together to thwart those ambitions. This system also had a certain legitimacy; statesmen were conscious of the desirability of balance. Over the years a consensus grew that the pluralism of European states should be maintained. Some at least saw this as a condition of liberty in Europe.

Nevertheless, the balance-of-power had an inherent instability. It was the system in which a war was always waiting to happen. The end of the system came about as a result of three factors. The first was German unification in 1871. Here for the first time was a state that was too large and too dynamic to be contained within the traditional European system. Restraining German ambitions twice required the intervention of non-traditional European powers; the United States and the Soviet Union. And on the second occasion both remained

behind, changing the nature of the system for ever.

The second factor was the change in technology in the late nineteenth century which brought the industrial revolution on to the battlefield. War was inherent in the system; but by the beginning of the twentieth century, technology was raising the price of war to levels which could no longer be afforded.

The third change came with the second. The industrial revolution brought with it not just the means of moving the masses to the battlefield but also the mass society and the democratic politics. This meant that war and peace could no longer be left to the judgements of a small and internationally-oriented elite. Balance-of-power thinking could be maintained in the Treaty of Utrecht or the Congress of Vienna or in Bismarck's Treaty with Austria after the War of 1866. But already in 1871 the influence of popular national feeling was playing a part; Bismarck's annexation of Alsace-Lorraine, against his own better judgement, showed that the Bismarckian days, when states could be juggled and balanced, had come to an end. By the time of the Versailles Conference, the kind of peace negotiations that Talleyrand and Metternich had conducted were no longer possible. The idea of the balance-of-power was already dead in 1919, though the Second World War saw one final coalition constructed to keep the European state system together.

If the European state system of the eighteenth and nineteenth centuries (and up to a point the first half of the twentieth century) was one of the balance-of-power, the world system was one of empires. The empires were, for the most part, the European system writ large. And the wars of empires – for example the Seven Years' War – were essentially European wars. Empires added prestige and provided background for European politics, whether in the Congress of Berlin or in the Agadir Incident; but the heart of the system still lay in Europe. That European powers had empires overseas was natural, but it was also a paradox. The paradox was that powers which operated a system of balance in their own continent – with its

acceptance of national states and international pluralism – operated empires overseas suppressing nationalism and hostile to pluralism. This paradox was at the bottom of the unravelling of the empires in the second half of the twentieth century.

But empires were also natural. It is an assumption of the balance-of-power system that states are fundamentally aggressive, or at least that some states are aggressive some of the time. A system which is designed to thwart hegemonial ambitions makes the assumption that such ambitions are common. And, since balance in Europe prevented expansion there, it was natural for that expansion to take place overseas. This is another reason why Germany was a disturbing factor. By the time of Germany's emergence most of the available chaos had already been converted into empire (and some of the non-chaos too) or had been declared empire-free (South America under the Monroe Doctrine). This left little room for Germany or Japan.

### **The Cold War order**

The wars of 1914 to 1945 destroyed both the European balance-of-power in its traditional sense and also the European empires. The European empires depended on prestige, and this was fatally undermined in the Second World War. And in Europe itself America and Russia were now needed to keep the system intact. What happened after 1945 was, however, not so much a radically new system as the concentration and culmination of the old one. The empires became spheres of influence of the superpowers. And the old multilateral balance-of-power in Europe became a bilateral balance of terror worldwide. In a strange way the old systems – balance in Europe and empire outside – were combined to produce something like a world order of balance between empires or blocs; a final culminating simplification of the balance-of-power.

The Cold War years were a period of wars and tension, but there was also an underlying order. This came in the shape of a tacit understanding that the USA and the USSR

would not fight each other directly; nor would their major allies. Behind this, of course, lay nuclear weapons. The other side of this coin was that the Soviet Union was free to invade its own allies without Western interference. These unwritten rules also permitted the Soviets to arm North Vietnam, and America to arm Afghan guerillas; but neither sent conventional combat forces to a theatre where the other was committed. For the most part the Cold War was fought with propaganda, bribery and subversion as much as in military combat. Where there was fighting it was most often for political or ideological control of a particular country - Nicaragua, Angola or Korea, for example - rather than between countries. Many of the actual battles of the Cold War took place in civil wars. Thus the system had a certain orderliness since boundaries did not often change and major inter-state conflicts were usually outside the Cold War framework.

And yet the Cold War order was not built to last. Although it was stable on a military level it lacked legitimacy as a system. It was not just that many found the balance of terror repugnant - on the whole it was individuals rather than governments who had the moral doubts. Rather, the system lacked legitimacy since the ideologies of both sides rejected the division of the world into two camps. (On the Western side this was probably more true in America than in Europe.) In this sense the Cold War balance differed from the European balance-of-power system which was accepted by the governments of the day as legitimate and which, in some sense, matched the rationalist spirit of the times. The Cold War system never suited the more universalistic, moralistic spirit of the late twentieth century. Moreover both sides, within certain limits, were always ready to undermine it.

The end of the Cold War has brought not only the rearrangement of the international scene that usually follows hegemonic wars but also domestic change. Since the Cold War was a battle of ideas as much as one between armies, those changes have not been imposed by occupying forces but introduced to willing, if bemused,



governments by hordes of MIT-trained economists, management consultants, seminars and programmes of technical assistance (including the aptly named British Know How Fund). The unique character of the Cold War is also shown by the fact that instead of extracting reparations – a practice which lasted from the Middle Ages to the twentieth century – we have instead given aid to help convert the defeated side. Thus are wars of ideas different from wars of territory.

Ideas are not cost-free. They can be dangerous to peace. Democracy, the victorious idea in the Cold War, is a destroyer of empires. To run a democratic state with majority voting requires a strong sense of identity. Democracy requires the definition of a political community. In many cases this is provided by the idea of the nation. The break-up of the Soviet Union and of Yugoslavia, both in different ways Cold War empires, is a consequence of the victory of Western liberalism and democracy. The wars in those territories are democracy's wars. Liberalism and nationalism can go together today just as they did for eighteenth and nineteenth century states emerging from one or another form of imperial rule.

# The new world order

The point of this rather compressed historical survey is that we should understand that what came to an end in 1989 was not just the Cold War, nor even in a formal sense the Second World War – since the 2+4 Treaty (ending the postwar arrangements for Berlin and Germany) represents a final settlement of that war too. What came to an end in Europe (but perhaps only in Europe) were the political systems of three centuries: the balance-of-power and the imperial urge. The Cold War brought together the ideas of balance and empire and made the world a single whole, unified by a single struggle for empire and locked in a single balance of terror. But both balance and empire have now ceased to be the ruling concepts in Europe; and the world consequently no longer forms a single political system.

## **The pre-modern**

We live now in a divided world, but divided quite differently from the days of the East-West confrontation. First there is a pre-modern world, the pre-state, post-imperial chaos. Examples of this are Somalia, Afghanistan, Liberia. The state no longer fulfils Weber's criterion of having the legitimate monopoly on the use of

force. This circumstance may come about because the state has in the past abused that monopoly and has lost its legitimacy. In other cases, given the easy availability of conventional weapons today, it may lose the monopoly. The state itself is a fragile structure; whether in primitive societies which may have less need of it, or in complex urban and industrial societies which have a lower tolerance of disorder but a more delicate structure of authority. The order provided by the state is vital to survival but the state cannot be overwhelmingly strong or it will also stop the society from functioning, as we have seen in Communist countries. As the fencing master says to his pupil (in the film *Scaramouche*<sup>1</sup>), 'the rapier is like a bird. Grasp it too loosely and it will fly away, too tight and you will crush it.' So it is with the state and civil society.

The examples above are by no means the only cases of degeneration to a pre-modern state. It is early days since the end of the Cold War and more pre-modern states will emerge. Some areas of the former Soviet Union are candidates; so is much of Africa. No area of the world is without its risky cases. What is different today is that the imperial urge is dead in the countries most capable of imperialism. Land and natural resources (with the exception of oil), are no longer a source of power for the most technologically advanced countries. Governing people, especially potentially hostile people, is a burden. No-one today wants to pay the costs of saving distant countries from ruin. The pre-modern world belongs, at it were, in a different time zone: here, as in the Ancient World, the choice is again between empire or chaos. And today, because none of us sees the use of empires, we have chosen chaos.

As a result we have, for the first time since the nineteenth century, a *terra nullius*. It may remain so or it may not. The existence of such a zone of chaos is nothing new; but previously such areas, precisely because of their chaos, were isolated from the rest of the world. Not so today when a country without much law and order can still have an international airport. And, where the state is

too weak to be dangerous, non-state actors may become too strong. If they become too dangerous for the established states to tolerate, it is possible to imagine a defensive imperialism. If non-state actors, notably drug, crime, or terrorist syndicates take to using non-state (i.e. pre-modern) bases for attacks on the more orderly parts of the world, then the organised states may eventually have to respond. Occasionally they do so already.<sup>2</sup>

### **The modern**

The second part of the world is the modern. Here the classical state system remains intact. States retain the monopoly of force and may be prepared to use it against each other. If there is order in this part of the system it is because of a balance-of-power or because of the presence of hegemonic states which see an interest in maintaining the *status quo*. The modern world is for the most part orderly, but it remains full of risks. The Gulf, for example, is an area where it is necessary to think in balance-of-power terms. The Western concept has sometimes been of a balance between Iran and Iraq. Unfortunately Iraq's emergence, following the Iran-Iraq war, as the stronger power brought that theory to an end, and (as in Europe in the first half of the century) the United States has been obliged to become the balancing element.

An important characteristic of the modern order (which I call 'modern' not because it is new – it is in fact very old fashioned – but because it is linked to that great engine of modernisation, the Nation State) is the recognition of state sovereignty and the consequent separation of domestic and foreign affairs, with a prohibition on external interference in the former. This is still a world in which the ultimate guarantor of security is force, a world in which, in theory at least, borders can be changed by force. It is not that, in the modern order, might is right so much as that right is not particularly relevant; might and *raison d'état* are the things that matter. In international relations this is the world of the calculus of interests and forces described by Machiavelli

and by Clausewitz.

The concepts, values and vocabulary of the modern world still dominate our thinking in international relations. Palmerston's classic statement that Britain had no permanent friends or enemies but that only its interests were eternal is still quoted as though it were a lasting truth of universal application. Theories of international relations are still broadly based on these assumptions. This is clearly true for 'realist' theories, for example those based on the calculus of interests and the balance-of-power; it is also true for 'idealist' theories – based on the hope that the anarchy of nations can be replaced by the hegemony of a world government or a collective-security system.

The United Nations as originally conceived, belongs to this universe. It is an attempt to establish law and order within the modern state system. The UN Charter emphasises state sovereignty on the one hand and aims to maintain order by force. The veto power is a device to ensure that the UN system does not take on more than it can handle by attacking the interests of the great powers. The UN was thus conceived to stabilise the order of states and not to create a fundamentally new order. This is not the whole story, since the United Nations has developed since its inception; but in conception the collective-security element of the UN Charter represents an attempt to throw the weight of the international system behind the *status quo*, so that the international community as a whole would become the balancing actor in the balance-of-power system.

Before passing on to the third element in the world system, it is worth noting that the modern order contains some worrying problems. The most notable feature is the lack of a real balance-of-power in many areas of the world. In the Gulf we have already seen the consequences of that. But elsewhere there are also powerful states which might under certain circumstances become destabilising actors. India is one example, China another, Brazil a third.

None of these is directly threatening at the moment;

for the most part they are preoccupied with their own internal security and cohesion. That is also one reason why they hate external interference, which is both a challenge to state sovereignty and a threat to internal order. Any of these states could, if things went badly wrong for them, revert to a pre-modern state.

But it could be equally alarming if things went right for them. The establishment of internal cohesion has often been the prelude to external expansion. So it was for Britain after England and Scotland unified (the empire was always British), for Germany after 1871, for Japan after 1868. The arrival of a cohesive and powerful state in many parts of the world could prove too much for any regional balance-of-power system to contain it.

There are many countries which could become too powerful or too aggressive for regional balance. The names mentioned are merely those of the largest regional actors; but we should not become too fixated by size. Internal cohesion and modern (especially nuclear) technology can compensate for small size, as, historically, the case of Britain demonstrates. In the pre-modern world, states (or rather would-be states) may be dangerous because they are failures; in the modern world it is the successful states which are potentially dangerous.

It is even possible that we could see a new imperialism. Someone may decide to make some part of the chaos a non-white man's burden. If they do so, it will probably not be for economic reasons: taming chaos is not very profitable today – perhaps it never has been. Imperialism is more likely from defensive motives, i.e. that a nearby state of chaos becomes in some way a threat. Or imperialism may be in pursuit of an idea. To persuade your own people to risk their lives in chaotic foreign countries requires the belief that you are spreading some gospel, pursuing a mission of civilisation, or (in the worst case) establishing the natural superiority of your race. It requires confidence and conviction. And then, if you are to be successful, you have to persuade the people that you are subjugating that you are doing this in their own

interests and in the service of a higher good: most people are subjugated by ideas rather than by force. In this context, Islam is at least a possibility. A successful Islamist state is more likely to be a threat (or a saviour) for the pre-modern world than Europe or the USA.

The conditions for the success of such a new imperialism are much more difficult today than in previous centuries. First, the new imperialists would encounter a national consciousness awakened, or created, by the previous generations of imperialists. Second, they would have to explain why the idea they offered was superior to the liberal/capitalist/consumerist democracy of the West. These are difficult challenges for a country aiming to establish a new empire; they might well make it impossible to sustain one.

A new imperialism from any of the modern states would not necessarily be damaging for Western interests, since it would be established in a zone that the West had chosen to abandon. More problematic would be the attempt to establish a regional hegemony. This might in the short run be threatening to Western interests and in the long run be threatening to the West itself. We have already seen such a threat in the Gulf; it is possible to imagine threats arising in the Pacific. If they did, in some years' time, will the West be equipped materially, psychologically and politically to deal with them? That brings us to the problem of post-modernity.

### **The post-modern**

The third part of the international system may be called the post-modern element.<sup>3</sup> Here the state system of the modern world is also collapsing; but unlike the pre-modern it is collapsing into greater order rather than into disorder. Modern Europe was born with the Peace of Westphalia. Post-modern Europe begins with two treaties. The first of these, the Treaty of Rome, was created out of the failures of the modern system: the balance-of-power which ceased to work and the nation state which took nationalism to destructive extremes. The Treaty of Rome

is a conscious and successful attempt to go beyond the nation state.

The second foundation of the post-modern era is the Treaty on Conventional Forces in Europe (the CFE Treaty): this was born of the failures, wastes and absurdities of the Cold War. In aspiration at least the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) also belongs to this world, as will the Chemical Weapons Convention (CWC) when it comes into force.

The post-modern system does not rely on balance; nor does it emphasise sovereignty or the separation of domestic and foreign affairs. The European Union, for example, is a highly developed system for mutual interference in each other's domestic affairs, right down to beer and sausages. The CFE Treaty also breaks new ground in intrusion in areas normally within state sovereignty. Parties to the treaty have to notify the location of their heavy weapons (which are in any case limited by the treaty) and allow challenge inspections. Under this treaty so far, more than 40,000 items of heavy military equipment – tanks, artillery, helicopters, etc – have been destroyed by mutual agreement, surely an unprecedented event. The legitimate monopoly on force, which is the essence of statehood, is thus subject to international – but self-imposed – constraints.

It is important to realise what an extraordinary revolution this is. The normal, logical, behaviour of armed forces is to conceal their strength and hide their forces and equipment from potential enemies. Treaties to regulate such matters are an absurdity in strategic logic. In the first place you do not reach agreements with enemies, since, if they are enemies they cannot be trusted. In the second place you do not let the enemy come snooping round your bases counting weapons. What is it that has brought about this weird behaviour? The answer must be that behind the paradox of the CFE Treaty lies the equal and opposite paradox of the nuclear age: that in order to defend yourself you had to be prepared to destroy yourself. The shared interest of



European countries in avoiding a nuclear catastrophe has proved enough to overcome the normal strategic logic of hostility and suspicion. The mutual vulnerability that provided stability in the nuclear age has now been extended to the conventional end of the spectrum where it becomes mutual transparency. (The Cold War nuclear stalemate already contained some elements of the post-modern. It relied on transparency. For deterrence to work it has to be visible.)

The path towards this treaty was laid through one of the few real innovations in diplomacy – confidence-building measures. Through the fog of mistrust and deception, the Cold War states began to understand late in the day that the others might not, in fact, be planning to attack them. Measures to prevent war through miscalculation grew out of this, for example, observation of manoeuvres. The progression has proceeded logically to observation of weapons systems and to limitations on them. The solution to the prisoners' dilemma lies in ending mutual secrecy.

In one respect the CFE Treaty has already collapsed under its own contradictions. As originally designed, the treaty embodied the idea of balance between two opposite blocs. The underlying assumption was one of enmity: balance was required to make it unlikely that either side would take the risk of making an attack. Transparency was required to make sure that there was really a balance. But by the time you have achieved balance and transparency it is difficult to retain enmity. The result is that transparency remains but enmity and balance (and one of the blocs) have effectively gone. This was not, of course, the work of the CFE Treaty alone but of the political revolution that made that treaty possible. It does suggest, however, that there is a basic incompatibility between the two systems; the modern based on balance and the post-modern based on openness do not co-exist well together.

Intrusive verification – which is at the heart of the CFE system – is a key element in a post-modern order where

state sovereignty is no longer seen as an absolute. But far-reaching as they may be, the CFE Treaty and the CWC are only partial approaches towards a post-modern order.

Although their acceptance of intrusive verification breaks with the absolutist tradition of state sovereignty, the field in which sovereignty has been sacrificed is limited to foreign affairs and security. Thus what is permitted is interference in the domestic aspect of foreign affairs.

The aspirations of the OSCE go rather further. OSCE principles cover standards of domestic behaviour – democratic procedures, treatment of minorities, freedom of the press – which are distant from the traditional concerns of foreign and security policy. Whether the OSCE will develop – as it aspires to – into a system for international monitoring of domestic behaviour remains to be seen. If it does, this will be a break with the tradition of the European state system which will take all the OSCE countries (or all those who play by the rules) decisively into a post-modern world. The characteristics of this world are:

- the breaking down of the distinction between domestic and foreign affairs;
- mutual interference in (traditional) domestic affairs and mutual surveillance;
- the rejection of force for resolving disputes and the consequent codification of rules of behaviour. These rules are self-enforced. No-one compels states to obey CFE limits. They keep to them because of their individual interest in maintaining the collective system. In the same way the judgements of the European Court of Justice are implemented voluntarily, even when they are disliked, because all EC states have an interest in maintaining the rule of law;
- the growing irrelevance of borders: this has come about both through the changing role of the state but also through missiles, motor cars and satellites. Changes of borders are both less necessary and less important;

● security is based on transparency, mutual openness, interdependence and mutual vulnerability.

The most prominent post-modern institutions are mentioned above but this list is by no means exclusive. The Strasbourg Court of Human Rights belongs in this category; so, in the economic sphere, do the IMF and the OECD with their systems of economic surveillance. The Non-Proliferation Treaty (NPT), taken together with the International Atomic Energy Agency (IAEA), safeguards and special inspection regimes aspires to be a part of it, though the lack of openness on the part of the nuclear powers themselves means that it does not fully qualify.

This security system deals with the problems identified earlier that made the balance of power unworkable. By aiming to avoid war it takes account of the horrors of war which modern technology represents: indeed, it depends to a degree on the technology and on the horrors. It is also more compatible with democratic societies: the open society domestically is reflected in a more open international order. And finally, since security no longer depends on balance, it is able to incorporate large and potentially powerful states. The peaceful reunification of Germany is in itself a proof that the system has changed.

A difficulty for the post-modern state – though one that goes beyond the scope of this paper – is that democracy and democratic institutions are firmly wedded to the territorial state. The package of national identity, national territory, a national army, a national economy and national democratic institutions has been immensely successful. Economy, law-making and defence may be increasingly embedded in international frameworks, and the borders of territory may be less important, but identity and democratic institutions remain primarily national. These are the reasons why traditional states will remain the fundamental unit of international relations for the foreseeable future, even though they may have ceased to behave in traditional ways.

---

# The post-modern world

What is the origin of this change? The fundamental point is that 'the world's grown honest'. A large number of the most powerful states no longer want to fight or to conquer. This gives rise both to the pre-modern and to the post-modern world. France no longer thinks of invading Germany or Italy although it has nuclear weapons, and these should theoretically put it in a position of overwhelming superiority. Nor does it think of invading Algeria to restore order there. Imperialism is dead, at least among the Western powers. Acquiring territory is no longer of interest. Acquiring subject populations would for most states be a nightmare.

This is not altogether a novelty. Imperialism has been dying slowly for a long time. Britain was inventing dominion status in the nineteenth century and – admittedly under intense pressure – was letting Ireland go early in the twentieth. Sweden acquiesced in Norwegian independence in 1905. What is, however, completely new is that Europe should consist more or less entirely of states which are no longer governed by the territorial imperative.

If this view is correct it follows that we should not think of the European Union or even NATO as the cause

of the half century of peace in Western Europe; at least not in the crude way that this is sometimes argued – that states which merge their industries cannot fight each other. This proposition seems to be neither a necessary nor a sufficient condition for peace. After all the EFTA countries did not fight each other even though most were members of neither NATO nor the EU. And on the other side, Yugoslavia has shown that a single market and a single currency and integrated armed forces can be broken up if those concerned want to fight.

NATO and the EU have, nevertheless, played an important role in reinforcing and sustaining the basic fact that Western Europe countries no longer want to fight each other. NATO has promoted a greater degree of military openness than has ever existed before. Force planning is done in the open even if it is not quite so much a joint procedure as it is supposed to be. Joint exercises and an integrated command structure reinforce this openness. Thus, within Western Europe, there has been a kind of internal CFE Treaty for many years, – except that most of the times, states were urging each other to increase rather than to cut defence spending.

No doubt the solidarity created by having a common enemy also played a part initially; so did the presence of US forces, which enabled Germany to keep forces at lower levels than its strategic position would have warranted; and so did the US nuclear guarantee which enabled Germany to remain non-nuclear. But for Germany to have pursued these policies in isolation would not have been enough: France or the UK might still have suspected a secret German troop build-up or a nuclear weapons programme. What mattered above all was the openness NATO created. NATO was and is, in short, a massive intra-western confidence-building measure.

This is why the reunification of Germany within NATO was so important. In a curious way it is part of how NATO won the Cold War: It provided a framework within which Germany – the epicentre of the Cold War – could be reunited. The balance-of-power system broke down in

Europe because of Germany and, for a while, it seemed that the solution to the problem was to divide Germany. And – in the same logic – the Cold War was needed to maintain the division. Balance in Europe seemed to require a divided Germany and a divided Germany required a divided Europe. For Germany to be reunited, a different security system was required: in effect a post-balance, post-modern system, of which NATO was one key element.

The EU was another. Its security role is similar to that of NATO though this is harder to see since it is further from the sharp end of military hardware. It is not the Coal and Steel Authority (which did not integrate the industry so much as the market – German coalmines remained German and French steel mills remained French) that has kept the countries of Europe from fighting each other, but the fact that they did not want to do so. Nevertheless the existence of the Coal and Steel Authority and the Common Market and the Common Foreign and Security Policy and the Common Agricultural Policy etc, has served important reinforcing functions. They have introduced a new degree of openness hitherto unknown in Europe. And they have given rise to thousands of meetings of ministers and officials, so that all those concerned with decisions over peace and war know each other well.

They may or may not agree; they may or may not like each other, but they do belong to the same organisation and work together and make deals together over a wonderful range of subjects. By the standards of the past this represents an enormous degree of what might be called administrative integration. (NB: this is neither complete political integration – which would require inter alia European political parties – nor economic integration, which takes place at the level of the firm, the investor and the workforce.) Again, compared with the past, it represents a quality of political relations and a stability in political relationships never known before. To create an international society, international socialisation

is required and one of the important functions of the Brussels institutions is to provide this.

A second important function is to provide a framework for settling disputes between member states. Since force is no longer available some mixture of law, bargaining and arbitration is required: the EU provides this in most cases (not all since, for example, territorial disputes remain outside its ambit). The same framework of bargaining and law also regulates a good deal of transnational co-operation. As one (disappointed) observer noted: the EU is an organisation not for pursuing a European interest, but for pursuing national interests more effectively. In the post-modern context 'more effectively' means without being obliged to resort to military means.

The EU is the most developed example of a post-modern system. It represents security through transparency, and transparency through interdependence. The EU is more a transnational than a supra-national system. Although there are still some who dream of a European state (which would be supra-national), they are a minority today – if one takes account of ordinary people, a very small minority. The dream is one left over from a previous age. It rests on the assumption that nation states are fundamentally dangerous and that the only way to tame the anarchy of nations is to impose hegemony on them. It is curious that having created a structure that is ideally adapted to the post-modern state, there are still enthusiasts who want to destroy it in favour of an idea which is essentially more old-fashioned.

### **State interests**

To say that the EU (or for that matter the Council of Europe or the OSCE) is a forum in which states pursue their interests should not be misunderstood. 'Interests' means something different for the modern state and for its post-modern successor. The 'interests' that Palmerston referred to as eternal were essentially security interests. They included such notions as the Russians should be

kept out of the Mediterranean; no single power should be allowed to dominate the continent of Europe; the British Navy should be bigger than the next two largest navies combined and so forth. Even defined in these terms, interests are by no means eternal, though they can have a shelf-life measured in decades at least. These interests are defined by the security problems in a world of fundamentally predatory states. It is the essential business of a state to protect its citizens from invasion: hence the absolute, if not eternal, nature of these interests; hence the adjective 'vital'. Such interests still exist for the West today: it is probably a vital Western interest that no single country should come to dominate world oil supplies, perhaps also that nuclear weapons should not get into the hands of unstable, aggressive or irresponsible hands. Or if Japan, for example, should come under serious military threat there would be a general Western interest, probably a vital interest, in defending it.

These are problems about encounters between the post-modern and modern world. Within the post-modern world there are no security threats in the traditional sense; that is to say its members do not consider invading each other. The 'interests' that are debated with the European Union are essentially matters of policy preference and burden sharing. There is no fundamental reason why in the last GATT negotiations France should have been ready to sacrifice the interests of its software companies in favour of its farmers; France's 'interests' are defined by the political process. Such interests may change with governments. In the UK the Thatcher government brought with it a stronger commitment to open markets than its predecessor had shown; the 'interest' in free markets was born in 1979; it was certainly not eternal. The vital national interests that are defended under the Luxembourg compromise are almost certainly neither vital nor national and they are not even 'interests' in the Palmerstonian sense - none of which is to say that they are unimportant.



If the second half of Palmerston's proposition, that interests are eternal, no longer applies in the post-modern world, the first half, that no country has permanent friends is equally alien. Although friendship is hardly a concept that applies between states, institutions like the EU and NATO constitute something analogous to a bond of marriage. In a world where nothing is absolute, permanent or irreversible, these relationships are at least more lasting than any state's interests. Perhaps they will even turn out to be genuinely permanent.

At all events we should beware of transferring the vocabulary of the modern world into the post-modern. Germany may (occasionally) exercise a dominant influence in the EU, or the USA may dominate NATO policy making, but this kind of dominance, achieved by persuasion or bought in some other way, is quite different from domination by military invasion. (These two countries are not, of course, mentioned by accident – but the significant fact in each case is probably not their size but the fact that they are dominant financial contributors to these two institutions.)

### **Who belongs to the post-modern world?**

It is certain that there is a new European order based on openness and mutual interference. The EU countries are clearly members. Whatever happens to the European Union, the state in Western Europe will never be the same again.

Although these post-modern characteristics apply among the states of the EU they do not necessarily apply between them and other states: if Argentina chooses to operate according to the rules of Clausewitz rather than those of Kant, Britain may have to respond on the same level. Similarly, in the days of the Cold War, all the European states had to operate on the old logic *vis-à-vis* the Warsaw Pact although among themselves the post-modern logic increasingly applied.

Outside Europe, who might be described as post-modern? Canada certainly; the USA up to a point perhaps.

The USA is the more doubtful case since it is not clear that the US Government or Congress accepts either the necessity and desirability of interdependence, or its corollaries of openness, mutual surveillance and mutual interference to the same extent as most European governments now do. Its relative reluctance to accept, for example, challenge inspection in the CWC, its hesitations about certain OSCE ideas are examples of US caution about post-modern concepts. The knowledge that the defence of the civilised world rests ultimately on its shoulders is perhaps justification enough for the US caution.

Besides, as the most powerful country in the world, the USA has no reason to fear any other country and so less reason to accept the idea of security based on mutual vulnerability, except of course in the nuclear field. Here the US is unavoidably vulnerable. Hence one very emphatic piece of post-modern diplomacy in an otherwise rather uncompromising insistence on sovereignty: START<sup>4</sup> and all the other nuclear treaties with Russia – not least the anti-ABM<sup>5</sup> Treaty which is designed to preserve mutual vulnerability. (The occasional bouts of longing for a Strategic Defense Initiative astrodome show, however, that the US is not necessarily reconciled to post-modernism even in the nuclear field.)

Russia poses an important problem for us. Is it going to be a pre-modern, modern or post-modern state? It embodies all three possibilities. A collapse into pre-modernism is perhaps the least likely: the urbanised and industrialised landscape of Russia has a low tolerance for disorder. The risk is more of the state becoming too powerful than of it disappearing altogether. But there are also post-modern elements in Russia trying to get out. And Russian acceptance of the CFE Treaty and of OSCE observers in Chechnya suggests that it is not wholly lost to the doctrine of openness. How Russia behaves in respect of its post-modern treaty commitments will be a critical factor for the future: so will the behaviour of the rest of Europe be as it decides how to build its security

relationship with Russia.

Of non-European countries, Japan is by inclination a post-modern state. It is not now interested in acquiring territory, nor in using force. It would probably be willing to accept intrusive verification. It is an enthusiastic multilateralist. Were it on the other side of the world, it would be a natural member of organisations such as the OSCE or the EU. Unfortunately for Japan it is a lone post-modern country surrounded by states firmly locked into an earlier age: post-modernism in one country is possible only up to a point. If China develops in an unpromising fashion (either modern or pre-modern), Japan could be forced to revert to defensive modernism.

And elsewhere? What in Europe has become a reality is in many other parts of the world an aspiration. ASEAN<sup>6</sup>, NAFTA<sup>7</sup>, MERCOSUR<sup>8</sup>, even the OAU<sup>9</sup> suggest at least the desire for a post-modern environment. This wish is unlikely to be realised quickly. Most developing countries are too unsure of their own identity to allow much interference in domestic affairs. Nevertheless, imitation is easier than invention and perhaps rapid post-modernisation could follow the rapid industrialisation that is already under way in many parts of the world. Europe's military power may have declined; but the power of example remains. Perhaps that is the post-modern equivalent of imperialism.

---

# The post-modern state

Lying behind the post-modern international order is the post-modern state – more pluralist, more complex, less centralised than the bureaucratic modern state but not at all chaotic, unlike the pre-modern. As the state itself becomes less dominating, state interest becomes a less determining factor in foreign policy: the media, popular emotion, the interests of particular groups or regions, including transnational groups all come into play. The deconstruction of the modern state is not yet complete, but it proceeds rapidly: in their different ways the European Community, the movement in many countries towards greater regional autonomy, and the more or less universal movement towards privatisation are all part of the process.

Is it fanciful (loosely) to identify the three stages of state development with three types of economy: agricultural in the pre-modern, industrial mass production in the modern, and the post-industrial service and information economy with the post-modern state?

The post-modern state is one that sets value above all on the individual. Hence its unwarlike character. War is essentially a collective activity: the struggles of the twentieth century have been the struggles of liberalism –

the doctrine of the individual – against different forms of collectivism: class, nation, race, community, state. In their different ways both fascism and communism were systems designed for war. Fascism was open about it: its ethos and rhetoric – the uniforms, parades, the glorification of war: the state did not just have a monopoly on violence; violence was its *raison d'être*.

Communism also seems, in retrospect, like an attempt to run a state as though it were an army, and as if the country were continuously at war. Not for nothing was the term 'command economy' used.

Both communism and fascism were attempts to resist the break-up of society brought about by the ideas of the enlightenment and the technology of the industrial revolution. Both ideologies tried to provide protection for the individual against the loneliness and uncertainty of life in a modernising society. Both tried to use the state to replace the sense of community that was lost as industrial cities replaced agricultural villages (and both thereby maintained *inter alia* the intrusiveness and conformity of the village too: 'Upper Volta with rockets' – was exactly what they aimed at in a way: village life plus state power). These were thus the culminating points of the modern state – *raison d'état* made into a system of domestic governance as well as foreign policy.

The post-modern state is the opposite. The individual has won<sup>10</sup> and foreign policy becomes the continuation of domestic concerns beyond national boundaries and not vice versa. Individual consumption replaces collective glory as the dominant theme of national life. War is to be avoided; empire is of no interest.

A post-modern order requires post-modern states, and vice versa. To create a lasting post-modern security system in Europe it is crucial that all the most powerful actors should fit into the post-modern pattern. The Cold War could come to an end only through a domestic transformation in the Soviet Union. This is as yet neither complete nor certain, but in historical terms progress has been rapid. What has happened, though, probably

irreversibly, is a foreign policy transformation.

Russia has largely given up its empire, joining the rest of Europe as a post-imperial state. The last details of this transition remain to be settled – and this could take a long time. Nevertheless, there is at least a chance that Russia will eventually abandon both imperialist gains and imperialist ambitions. This is important for West European countries. No country can feel safe while their neighbour is under enemy occupation or a regime imposed from the outside. In this sense security is indivisible.

So long as the Soviet Union tried to maintain territorial control over Poland, and other East European states, the possibility of its ambitions stretching further to the west could not be ruled out. Nor need such ambitions be part of a quest for glory or for power; the logic of territorial-based defence is that you always need more territory to defend that which you have acquired ('I have no way to defend my borders except to extend them', said Catherine the Great). As the Soviet Union lost an empire, the West lost an enemy.

For Western Europe, the real post-modern age began in 1989. Until then it was all very well for West European states to operate in the post-modern mode within their own circle, but the dominating theme of their foreign and defence policies for the postwar period was the Cold War. That compelled all of us to base our thinking ultimately on armed protection, on secrecy and on balance. The hard core of Western policy during this time was ultimately that of the modern state. That is now gone. We are post-modern states living on a post-modern continent. What, then, should we do?

---

# The implications for security

The first step is to stop and think. We should recognise that this is a new world but there is neither a new world order – to use the phrase that was fashionable in the early 1990s; nor is there a new world disorder – to use the phrase that is more fashionable today. Instead there is a zone of safety in Europe, and outside it a zone of danger and a zone of chaos.

A world divided into three needs a threefold security policy and a threefold mindset. Neither is easy to achieve.

Before we can think about the security requirements for today and tomorrow, we have to forget the security rules of yesterday. The twentieth century has been marked by absolutes. The war against Hitler and the struggle against communism had to be won. The only possible policy was absolute victory, unconditional surrender.

In the more complex and more ambiguous post-war world we shall not face the same total threats or need to use the same total war against them. We have to forget therefore that the only purpose of the military is to win complete victories. In none of the three worlds that we live in will this be appropriate.

## **Security and the post-modern zone**

There may be no new world order but there is a new European security order. Our task must be to preserve and extend it. Broadly speaking that is what European countries are doing. The task is to promote open democratic institutions, open market economies and open multilateral/transnational diplomacy with as many of our neighbours as possible. Among ourselves we have to maintain these habits and to improve them in the hope that the key transnational institutions – the EU and NATO – will eventually acquire some of the permanence and solidity that our national institutions enjoy. That means essentially acquiring more loyalty and more legitimacy.

The key question for European security, in the narrow sense, will be how Russia turns out. It must be our central interest to draw Russia into the post-modern European system. That means not just exporting democracy and markets but also bringing Russia into our system of multilateral diplomacy. This cannot be achieved overnight; for the moment, our goal should not be to close off any options. If the Russians decide to retreat to the old system of security by military power, that, regrettably, is their business. Our policy should be to do everything possible to make the alternative course of security by confidence and co-operation – that is to say post-modern security – possible and attractive to them.

Advice for the post-modern state: never forget that security can be achieved more by co-operation than by competition.

## **Security and the modern world**

Dealing with the modern world, the world of ambitious states, requires a different approach. If eventually these states decide to join a post-modern system of open diplomacy, so much the better; but this will take time, and between now and then lie many dangers. The Gulf War provides an illustration both of the dangers and of how they should be dealt with. One ambitious state attacks another, threatening vital Western interests. In



the case of the Gulf War, the interests in question were twofold: first, the maintenance of a plurality of states in an area of the world containing vital oil supplies (in global energy terms this is a policy similar to the traditional British requirement that there should be a plurality of powers on the European continent). The second interest was to ensure that a dangerous and ambitious state did not get its hands on weapons that could ultimately threaten the West itself. Had Saddam Hussein been allowed to retain Kuwait, he would have become the geopolitical master of the Gulf; and the wealth available to him would have financed whatever weapons programme he desired.

The Western response was precisely as it should be: build the most powerful coalition possible, reverse the aggression, punish the aggressor, deal with the weapons programmes. These limited goals required limited means. They did not imply that Iraq should be invaded or occupied or that Saddam Hussein should be removed from power (attractive as that idea undoubtedly is). The reference point for a war of this nature is the eighteenth or nineteenth century, not the twentieth century wars of absolutes. The Gulf War was a war of interests, not a clash of ideologies.

Note that the reasons for fighting this war were not that Iraq had violated the norms of international behaviour. Unfortunately, the reality of the world is that if you invade a country which lies some way outside the vital interests of the powerful, you will probably get away with it. Very likely you will be condemned and your gains will not be recognised (if you choose to keep them); you will lose trust and reputation; you may suffer economic sanctions for a while. But you will not be attacked by the powerful. If India were to invade Nepal, for example, or Argentina Paraguay, it is unlikely that a Gulf War coalition would be put together to reverse the result.

The initial enthusiasm for the idea of a new world order<sup>11</sup> that followed the Gulf War was based on the hope that the United Nations was going to function as

originally intended: a world authority policing international law, that is to say a collective-security organisation. In one sense that hope was not unreasonable. The end of the Cold War took us back to 1945. While institutions which had grown up because of, or against the background of the Cold War, such as NATO or the EU, began to look in need of radical change, the UN was a pre-Cold War institution and, therefore, might become a workable post-Cold War institution. Up to a point this proved to be the case. The UN is more active today than it ever was during the Cold War (between 1946 and 1990 there were 683 Security Council Resolutions; in the period since then there have been more than 350; and, at the same time, there are some 1/2 million UN troops in the field today).

The UN is, however, active in peace-keeping and humanitarian work rather than as a collective-security organisation. And a new world order, that at one time attracted hope, was that of a collective-security order.

A collective-security order is one in which the international community enforces international law on recalcitrant states. This would certainly be a new order in the sense that we have never seen anything of the kind in the history of international relations. Unfortunately we are never likely to see it either.

The complaint of many people about the UN's role in Yugoslavia is precisely that it is not enforcing international law. But then it is quite clear that no-one is willing to do that. Perhaps that is just as well. War is a serious business. It is dangerous to get involved in wars for principles; one risks finding oneself in the position of the Americans in Vietnam, that 'sometimes you have to kill people in order to save them'. And in the end, because wars fought for other people are difficult to sustain in domestic opinion, one may end up not even saving them. War is, and should be, a last resort: the world would surely be a safer and more peaceful place if countries fought only when there are vital interests to defend. Some mistook the Gulf War as a war for principles or a

collective-security action – and indeed the political rhetoric at the time fostered this impression. In fact, it was a collective defence of interests by the West. The Gulf War was fought to protect an old order, not to create a new one.

In a different sense though, a collective-security order would not really be new. Collective-security is a combination of two old ideas: stability through balance and stability through hegemony. The *status quo* is maintained by a world body of overwhelming power (the hegemonic element), which throws its weight on the side of a state which is the victim of aggression – the balance-of-power, that is, with the world community as the balancing actor.

This is the old world of state sovereignty in which others do not interfere, of coalitions, of security through military force. The UN, as a collective-security organisation, is there to defend the *status quo* and not to create a new order. And, indeed, the new European order which I have described above is based on entirely different ideas.

For the post-modern state there is, therefore, a difficulty. We need to get used to the idea of double standards. Among ourselves we operate on the basis of laws and open co-operative security. But when dealing with more old-fashioned kinds of state we need to revert to the rougher methods of an earlier era – force, pre-emptive attack, deception, whatever is necessary for those who still live in the nineteenth century world of every state for itself.

Advice for post-modern states: those who have friendly, law-abiding neighbours should not forget that in other parts of the world the law of the jungle reigns. Among ourselves, we keep the law but when we are operating in the jungle, we also must use the laws of the jungle. In the coming period of peace in Europe, there will be a temptation to neglect our defences, both physical and psychological. This represents one of the great dangers for the post-modern state.

## **Security and the pre-modern world**

What of the pre-modern chaos? What should we do with that? On the basis of a rational calculation of interest, the answer should be: as little as possible. Chaos does not represent a threat, at least not the kind that requires a conventional military response. One may need to bar one's door against its by-products – drugs, disease, refugees – but these are not threats to vital interests that call for armed Western intervention. To become involved in a zone of chaos is risky; if the intervention is prolonged it may become unsustainable in public opinion; if the intervention is unsuccessful it may be damaging to the government that ordered it.

Besides, what form should intervention take? The most logical way to deal with chaos is by colonisation, or hegemony. But this is unacceptable to post-modern states: so if the goal is not colonisation, what should it be? Usually the answer will be that the goals will be ambiguous.

The risk of 'mission creep' is therefore considerable. Those who become involved in the pre-modern world run the risk that ultimately they will be there because they are there. All the conventional wisdom, and all realistic doctrines of international affairs counsel against involvement in the pre-modern world.

And yet such 'realistic' doctrines, for all their intellectual coherence, are not realistic. The post-Cold War, post-modern environment, is one where foreign policy will be driven by domestic politics; and these will be influenced by the media and by moral sentiment. We no longer live in the world of pure national interest. Human rights and humanitarian problems inevitably play an important part in our policy-making.

A new world order may not be a reality but it is an important aspiration, especially for those who live in a new European order. The wish to protect individuals, rather than to resolve the security problems of states, is a part of the post-modern ethos. In a world where many states suffer breakdowns there is wide scope for

humanitarian intervention. Northern Iraq, Somalia, Yugoslavia<sup>12</sup> and Rwanda are only the beginning of a trend. Operations in these areas are a half-way house between the calculation of interest which tells you not to get involved and the moral feeling which tells the public that something must be done. In different ways all these operations have been directed towards helping civilians – against the military, the government, or against the chaos. The results are not always impressive and the interventions are in some respects half-hearted. That is because they live in the ambiguous half-world where interest tells you to stay out and conscience tells you to go in – between Hobbes and Kant. Such interventions may not solve problems, but they may salve the conscience. And they are not necessarily the worse for that.

Thus we must reconcile ourselves to the fact that we are going to get involved in situations where interest and calculation would tell us to stay out. In this case there are some rules to observe. The first is to moderate the objectives to the means available. The wars of ideology called for total victory; the wars of interests call for victory; in the pre-modern world victory is not a relevant objective.

Victory in the pre-modern world would mean empire. The post-modern power who is there to save the lives of individual civilians wants to stop short of that. In consequence, goals must be even more carefully defined than in wars of interest. They will be goals of relatives and not of absolutes: more lives saved, lower levels of violence among the local populations; and these must be balanced by low casualties for the interveners. At the same time we must be prepared to accept, indeed we must expect, failure a good deal of the time. And then we must be prepared to cut our losses and leave. The operation in Somalia was not a success for anybody. And yet it was not unreasonable to try (though perhaps the trial might have been better organised). It gave those responsible in Somalia a breathing space, a chance to sort themselves out. That they failed to take that chance was not the fault

of the intervention force. It follows also that when intervening in the pre-modern world, Clausewitz's doctrine still applies: war is the pursuit of politics by other means. Military intervention should always be accompanied by political efforts. If these fail; or if the cost of the military operation becomes too great then there is no alternative but to withdraw.

Advice to post-modern states: accept that intervention in the pre-modern is going to be a fact of life. To make it less dangerous and more sustainable in the long run, there are four requirements: clear, limited objectives; means also with clear limits attached to them; a political process to parallel the military operation; and a decision, taken in advance, to withdraw if objectives are not achieved in a given time.

This essay is intended to say many things, but especially to say this one thing. That there is no new world order is a common conception. But it is less widely understood that there is a new European order: new in that it is historically unprecedented and also new because it is based on new concepts. Indeed the order has to a larger extent preceded the concepts. One commentator who fails to understand this – though he understands most other things better than the rest of us and describes them with great elegance and clarity – is Henry Kissinger. In a recent speech<sup>13</sup> he said the following: 'In a world of players of operationally more or less equal strength, there are only two roads to stability. One is hegemony and the other is equilibrium'. This was the choice in the past: but today it no longer works. Balance is too dangerous; hegemony is no longer acceptable in a liberal world that values human rights and self-determination.

Instead there is a third possibility. In fact there have been three sets of alternatives: first came the choice between chaos and empire: or instability or hegemony. Then it was a choice between empire and nationalism: or hegemony or balance. Finally, today we have a choice between nationalism and integration: or balance or openness. Chaos is tamed by empire; empires are broken

up by nationalism; nationalism gives way, we hope, to internationalism. At the end of the process is the freedom of the individual; first protected by the state and later protected from the state.

The kind of world we have depends on the kind of states that compose it (see table at end): for the pre-modern world success is empire and failure is disorder; in the modern system success is balance and failure means falling back into war or into empire. For the post-modern state success means openness and transnational co-operation. The open state system is the ultimate consequence of the open society. Failure, we shall come to in a moment.

This categorisation is not intended to be exclusive – the future is full of surprises (and so indeed is the past). Nor is it intended to represent some inevitable Hegelian progression. Progress it certainly represents, but there is nothing inevitable about it. In particular there is nothing inevitable about the survival of the post-modern state, in what remains basically a hostile environment.

The post-modern order faces three dangers. First there is the danger from the pre-modern. The risk here is one of being sucked in for reasons of conscience and then being unwilling either to conquer or to get out. In the end the process may be debilitating for morale and dangerous for military preparedness.

In that case the *coup de grâce* would be administered from the modern world. States reared on *raison d'état* and power politics make uncomfortable neighbours for the post-modern democratic conscience. Supposing the world develops (as Kissinger suggests it might) into an intercontinental struggle. Would Europe be equipped for that? That is the second danger – the danger from the modern.

The third danger comes from within. A post-modern economy can have the result that everyone lives only for themselves, and not at all for the community – the decline of birth rates in the West is already evidence of this tendency. There is a risk too that the deconstruction

of the state may spill over into the deconstruction of society. In political terms an excess of transparency and an over-diffusion of power could lead to a state, and to an international order, in which nothing can be done, because there is no central focus of power or responsibility. We may all drown in complexity.

It may be that in Western Europe the era of the strong state - 1648 to 1989 - has now passed, and we are moving towards a system of overlapping roles and responsibilities with governments, international institutions and the private sector all involved but none of them entirely in control. Can it be made to work? We must hope so, and we must try.



# Notes

**1.** *Scaramouche*, 1952, MGM, Director George Sidney.

**2.** For an excellent general description of the pre-modern state see *Troilus and Cressida*, Act I, Scene iii; 101-124.

**3.** I am not alone in choosing this terminology, see, for example, Christopher Coker: 'Post-modernity and the end of the Cold War,' in *Review of International Studies*, July 1992.

**4.** Strategic Arms Reduction Treaty.

**5.** Anti Ballistic Missiles.

**6.** Association of South East Asian Nations.

**7.** North American Free Trade Area.

**8.** Mercado Commun del Sud (South America).

**9.** Organisation of African Unity.

**10.** Perri 6 of Demos commented on this paragraph: 'the rise of individualism is coincident historically with the rise of organisations. Cultures of individualism are arguably sustainable only in a highly organised society: individualism is not self-sustaining or victorious over other principles of social order'. I agree: this is a useful corrective to balance my possible overstatement. The complex organisational structures that are necessary to sustain individualism coincide exactly with my own picture of the post-modern state.

**11.** The phrase was in fact used by President Bush in the context of the Gulf War.

**12.** The former Yugoslavia contains elements of pre-modern, modern and even post-modern. It

used to be pre-modern (hegemony option), this has dissolved and it is trying to escape from chaos into the modern national state. In Bosnia there are many with post-modern longings.

**13.** At the 'Britain in the world' conference, 29 March 1995.

|               | STATE              | ECONOMY                                                                              | INTELLECTUAL BASIS (ZEITGEIST)                                                                                           | FOREIGN RELATIONS                                                                                                           |
|---------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               | <b>PRE-MODERN</b>  | Agrarian.                                                                            | Religion, magic scholasticism, religious art and music.                                                                  | Chaotic, imperial, or linked to a religious order. Main objective is acquisition of territory.                              |
| <b>MODERN</b> | <b>EARLY</b>       | Agrarian / commercial.                                                               | Rationalist. Hume, Voltaire, Kant, Machiavelli, Pope, Racine, Newton, Leibnitz, Bach, Mozart.                            | Inter-state relations dominate. Separation of domestic and foreign policy. Commerce becomes a casus belli.                  |
|               | <b>LATE</b>        | Commercial / industrial; mass production.                                            | Darwinism, ideas of progress (Hegel, Marx, Treitschke), Clausewitz, Tolstoy, Thomas Mann, Zola, Kipling, Brahms, Mahler. | Nationalistic, era of mass armies and total war.                                                                            |
|               | <b>POST-MODERN</b> | Industrial / post-industrial. Services and information industries begin to dominate. | Diversity and uncertainty. Existentialism. Wittgenstein, Camus, Joyce, Einstein, Heisenberg, Warhol.                     | Transparency and mutual vulnerability; non-state actors including media play an important role. Policy time frame shortens. |

### ● Books

Demos publishes 8-10 books each year, covering a wide range of subjects. These are marketed primarily through bookshops, direct mail, excerpting and coverage in the national press.

### ● Demos Quarterly

Each issue of Demos' quarterly journal serves as an agenda-setter on themes such as employment, technology, the 'time squeeze', the age of Asia and 'lean democracy', linking theoretical overviews to examples of innovative practice. The Quarterly has achieved wide acclaim, both in the UK and abroad.

### ● Working Papers

Working papers are produced alongside the research projects. Papers are available from The Seven Million Project, The Future of Charities and the Voluntary Sector, and the Future of Public Parks and Urban Spaces. £5 each.

### ● Arguments

A series of shorter papers on topics such as community service, enlargement of the European Union, the Asian influence, the information society, building societies and taxation. £4.95 each.

### ● Selected recent publications

*After Social Democracy: Politics, capitalism and the common life*, (£5.95) by John Gray. He argues that social democracy has become obsolete, and that a new 'communitarian liberalism' must replace it. The old single goal of justice or equality needs to make way for principles of fairness appropriate to differing circumstances. 'Brilliant' *The Guardian*

*Big is Beautiful* (£4.94) by Perri 6. In this essay the author sets out in detail the arguments for and against including countries of East and Central Europe into the European Union. He argues that there is now an historic opportunity to bring peace and security to Europe.

*The Battle Over Britain*, (£5.95) by Philip Dodd. In this provocative essay the author looks at what it means to be British, and how the British see themselves. He argues that the nation now needs to rediscover its identity as an importer and exporter of ideas, people and goods, rather than rest on a false myth of stability and hostility to change.

*The World's New Fissures* (£5.95) by Vincent Cable. The author presents a compelling account of the new dividing lines in politics across the world, and discusses the implications of the new politics of identity.

*The Creative City* (£5.95) by Charles Landry and Franco Bianchini. The authors set out a radical new vision of the city of the future, arguing that creativity in cultural and urban policy is now a necessity.

*The Time Squeeze* (£8) 'a series of intelligent attempts to assess the coming death of the clock. In its impact on society this event may turn out to be as influential as the 'death of god'. And, like the decline of organised religion, it brings both new liberty and new servitude' *Independent on Sunday*

*The Age of Asia: Learning from the sunrise societies*. (£5) Featuring a series of articles on the influence of the Asian societies over the West, this Quarterly argues that we cannot continue to ignore the lessons from Eastern models of education, economics and culture.

A full list of publications including ISBNs and prices is available on request.

Demos is a registered charity. It is financed by voluntary donations from individuals, foundations and companies. The views expressed in publications are those of the authors alone. They do not represent Demos' institutional viewpoint.

The whole world changed in 1989, but few have yet understood just how much. In this pathbreaking essay Robert Cooper sets out a radical new interpretation of the shape of the world. He explains the post-Cold War world in terms of the divisions between the 'pre-modern' parts of the world (such as Somalia or Liberia), the 'modern states' such as Brazil or China, and the 'post-modern' areas of the world, where individualistic and post-industrial societies have superseded traditional notions of sovereignty. Europe, he argues, is the clearest example of a post-modern order in which foreign and domestic policy are inextricably intertwined, in which tools of governance are shared and in which security is no longer based on control over territory or the balance of power, but on principles of mutual surveillance and transparency.

This essay will be required reading for anyone in business, politics, journalism, academic, diplomatic or military life who needs to understand the nature of the contemporary world order and the likely conflicts and dilemmas of the next century.

Robert Cooper is a member of the British Diplomatic Service and was previously Head of the Policy Planning Staff at the Foreign and Commonwealth Office. The opinions expressed in this essay are the author's own and should not be taken as an expression of government policy.

Demos is an independent think-tank. It focuses on radical solutions to long-term problems.

Paper No. 19

£5.95

ISBN 1 898309 62 0

© Demos

Istituto Affari  
Internazionali

Associazione Il Mulino

Movimento Federalista  
Europeo

Convegno

*"Nazione e integrazione in Europa alle soglie del 2000"*

## **THE FUTURE OF THE NATION STATE**

*di Jean-Marie Guehenno*

**Roma, 19 e 20 settembre 1997**  
Rappresentanza in Italia della Commissione Europea  
Via Poli 29

## THE FUTURE OF THE NATION STATE

March 21 1997

@Jean-Marie Guéhenno

How can we predict the future of the nation state ? We must answer that question neither with nostalgia for a golden age of the nation state that never was, nor with the naive optimism that was prevalent a few years ago, when the cold war had just ended.

Let us not forget that all nation states were born in blood and violence, and that the age of the nation state has been the age of two world wars, and the aspiration to nationhood has led to innumerable conflicts, between and within states or potential states. In an age of high powered weapons, the clash of national identities has produced even more violence and destructions than the clash of religious beliefs had produced until the treaties of Westphalia. It is equally true that the nation state has also been a formidable positive force, focusing the energies of the people in a way that has been much more effective and powerful than the tyrannies of the past. The collective efforts of modern nations, because they were perceived to engage positively all the people in a participatory way, rather than simply respond to the command of a ruler, have been more sustained, and have produced greater results than the rulers of ancient Egypt or of precolumbian America would have ever hoped for.

These reminders have two, opposite, purposes: first to remind us that human institutions are precarious, but that they are our only protection against violence, and that any attempt to fiddle with them has to be very cautious; second, to remind us that existing nation states are historical constructs; that appeared at some point in history, that can disappear; or fragment, and that any temptation to stop the clock of history is vain.

To assess the future of the nation state, I will look at what has made the strength of the nation state, and is today missing. I will then not try to predict the future, but consider some of the responses that are being made. In my conclusion, I will draw a tentative list of unanswered questions.

**1- The strength of the nation state has been based on a unique combination of characteristics that is disappearing**

The twentieth century has indeed been a very brief century, dominated by ideologies, but we are not back in the nineteenth century, witnessing the return of history and geography. The nineteenth century was the century of geography; the 21st will not be, because, behind the smokescreen of ideologies, some fundamental changes have taken place since 1914.

At the centre of the crisis of the Nation-state, is the concept of territory, and the diminishing relevance of geography, as the key organising principle of human communities. Of course, in spite of all the talk about the internet and about virtual communities, territory has not vanished: we are not souls living in thin air, but real human beings, who need actual, and not virtual space to live. But territory, which has been the basis of the modern state, with its clear boundaries, is today less relevant. In an economy in which wealth is becoming less material, in which the cost of transport is falling, and in which contrasts within nations are sometimes greater than contrasts between nations, in a strategic environment in which ballistic missiles at the higher end of technology, and terrorism at the lower end may become more real threats than a neighbour's invasion, in a globalised communications world in which new ideas, but also prejudice, bigotry very effectively cross borders, the territorial nation state is at risk.

The nation state has been historically so effective because its territorial foundation, contingent as it was, and in some ways because it was contingent, provided in a unique combination answers first to three fundamental human needs



and then to two other requirements, the need for democratic control of power, and the need for solidarity. The nation state has addressed three fundamental needs:

a need for security, a need to feel safe in one's environment, surrounded and protected by fellow human beings. The idea of the motherland expresses this need for a country which provides a home;

an existential need, which is closely linked to the need for security, to identify with a community broader than the family, and to find energy and self-confidence in that sense of identity.

a functional need to adjust the territorial scale of politics to the requirements of the industrial age, with its emphasis on mass production and homogeneity.

In addition, the nation state eventually provided the framework within which modern democracy was developed. What made democracy possible was an agreement within the body politics on the definition of the polity. Insofar as the polity was considered as a given, no more subject to debate, it was possible to decide by majority voting; being part of the community made it acceptable to be in the minority. Such is not the case now: in a number of countries, the definition of the polity is the most pressing issue, and no referendum can settle, unless precisely, there is a regional overwhelming majority, in which case a referendum would be more a way of confirming and making visible its strength rather than making a true decision.

Lastly, the modern nation state has provided the framework within which an elaborate system of solidarity and redistribution could be developed. If the nineteenth century theoreticians of market economies, who are often quoted by today's politicians, could come back to life and look at the budgets of welfare in a country like the US, not to speak of the welfare states of Europe, they would be horrified by the amount of money that is being redistributed through public channels.

an amount that is unprecedented in history. They would probably conclude that the nation state has never been so powerful, and that it is actually much too powerful.

And yet the prevailing feeling in today's world is more a feeling of retrenchment and crisis of the state. Why ? While each of the needs that I have identified is in part answered by the nation state, today's nation state cannot provide a single answer to all of them, and the answers it provides are being questioned.

The need for security, the need to feel comfortable in a "safe haven", continues to be partly answered by the nation state. And when the state disappears, as it has in some parts of Zaire or in Albania, we can see how essential it is in its role of provider of order. But more and more nation states discover the limits of their power when they have to fight organised crime, corruption, terrorism. Their monopoly on legitimate violence is questioned and their functional efficiency, in the provision of security as well as in other matters, is thrown into doubt: the financial means of many states is today smaller than those of a number of corporations.

And as we look more and more at the nation state as a provider of services rather than as the political expression of the will of the people, this new emphasis on the functional justification of the state undermines it: More and more, we want to link taxes to the services they are expected to finance, and we are suspicious of any transfer: the sovereign capability of states to tax is threatened not only by the mobility of multinational corporations, but also by the attitude of its own citizens and the weakening of the social contract. We find that the state is often not a good manager, and that many functions are better implemented at a lower level; we tend to judge each particular function of the state on its own merits, and this separation between the various roles of the state weakens it; when we consider a state as an addition of particular functions, we forget that these functions were not only mutually reinforcing, but also balancing each other, and that the total was more than the sum of its parts: it is easier to accept the functional requirements of a state if you identify with it. And

questions of security and identity will not dominate the political debate if the nation state can show other accomplishments, in particular economic accomplishments.

Today, the "unbundling" of the nation state does not make it irrelevant, but it considerably weakens its emotional and political foundations, and we are confronted with two opposite risks: the risk of functional structures which will get little support because citizens do not identify with them; the risks of nation-states whose sole project is the security/identity of their citizens.

How will we avoid those pitfalls ? We have contradictory feelings: on the one hand, we are well aware that a global economy requires global rules that facilitate trade; distant partners want to be reassured on the products and services they trade, and the functional need for global governance has never been so strong. But on the other hand, it clashes with the reality of our particular national identities, that are not being replaced by a new global identity. In developed countries as well as in a number of developing countries, this tension produces a growing feeling of disenfranchisement, a perception that democratically-controlled power is slipping away in the invisible hand of the market, or in the more visible hands of corporations or particular countries, and an old debate about democratic control of power may be reemerging.

This reaction can only get stronger as we become aware that globalisation is not a power-neutral phenomenon: a limited number of countries and big corporations "export" norms and regulations, while the vast majority of countries can only be at the receiving end. What does that mean for the future of the nation state and its potential replacements ?

## **2 - Imperfect answers**

Many people would conclude from what I have said that the future of democracy cannot be separated from the future of the nation state and that the crisis of the

nation state is the crisis of democracy: no control of power, no democratic accountability, no solidarity outside the framework of a nation state, sole basis for a strong polity, with a real sense of identity and shared values.

Does that mean that the battle for the nation state is the battle for democracy, and that we should see the nation state as our ultimate protection against the assaults of an undemocratic, assymetrical, and unfair globalisation ? I will submit that while there is no immediate replacement for the nation state, let alone because history is not fonctionnally determined, several responses, which do not negate the nation state, should be examined, and that, because there is no single answer, our future will probably be a combination of those responses.

*Answer 1: the multiplication of small states "piggybacking" on bigger entities;*

New technologies may be reversing the trend toward ever bigger organisations: the balance between controlling one's environment through hierarchical power at the risk of loosing flexibility, or accepting some uncertainty but remaining very flexible is now tipping toward the second option, because improved information management changes decision mecanisms: it is becoming more efficient to make small quick decisions that can be corrected, than to try to make the perfect but slow big decision; that evolution has implications that political organisations are learning more slowly for corporations.

It again seems possible to reconcile particular identities, involving relatively small groups, with the requirements of efficiency; in that respect, the multiplication of new states might be interpreted as the political equivalent of "downsizing" and decentralised management. There is however a condition to the efficiency of these new, smaller units: they must choose the norms of a bigger entity, and conform to them, and their smallness has to be balanced by their openness to world markets and norms.

This evolution raises several questions: as solidarities become more local, what about a broader sense of justice, and corresponding redistribution mechanisms ? I will come back to that unanswered question in my conclusion. What about the sustainability of such a model: is it possible, on the one hand, to encourage a self contained identity, to select acceptable foreign influences, and on the other hand to be wide open to the world of economic transactions ? Is it possible to be fully involved in the world economy, and yet to promote a cultural nation state ? One may wonder whether this separation, which might require limitations on individual freedom, between the identity dimension of the nation state and some of its functions, is in the long run realistic. At least, it begs for a clearer definition of the respective levels of responsibility, of subsidiarity as we would say in Europe.

*Answer 2: An emperor with a name: the USA;*

These questions lead to an assumption which is often implicit in the debate on globalisation: the USA are expected to play the role of ultimate harmonizer, equalizer, stabilizer, and pacifier, in a world of proliferating state and non state actors. I have myself suggested that we are entering a new imperial age, in which a new citizenry made up of the people who abide by the new set of rules and regulations produced by globalisation will become the contemporary equivalent of the roman citizen. I spoke of an empire without an emperor, but there is today an obvious candidate, the USA.

And indeed, if we want disputes to be settled, order to be kept, in the absence of a world government, the existence of a power which has the capability to impose its ways of thinking through market mechanisms rather than coercion, to make decisions, and the means to implement them is a condition of world order, and it is true that after the end of the cold war, no country is in a position to challenge that power. In that sense, one could say that we are entering the age of the single nation state; but

the idea of nation states is based on the assumption of a plurality of nation states, and that is why it is probably more accurate to use the word empire.

There are however limits to that paradigm of the empire, and we should not forget what makes the United States fundamentally different from the roman empire. First, and very obviously, the USA are a democracy and the roman empire was not democratic. A roman emperor did not need the support of a non existent roman polity to care about the empire; actually, the consolidation of the empire was probably facilitated by the collapse of the roman republic. An american president is in a very different situation, and cannot ignore the expectations of the american polity; meanwhile, the american polity is not immune to the forces of globalisation, even if american corporations initiated it, and the American polity may be, just as other polities, pulled apart and "localised": in which case the collective sense of collective responsibility without which there can be no sustainable active foreign policy would eventually be destroyed. Can an empire be democratic ? Secondly, roman emperors came from all parts of the empire, and after Caracalla, roman citizens could be found throughout the empire. Is an empire in which one country has the monopoly of the emperor sustainable ? And can other countries accept such an imperium, benign as it is, without, in the long run, resenting it ? In this transition phase, the stabilising role of the USA is essential, but it is questionable whether, in the long run, it will have the will to continue to play that role, and whether other countries will gracefully accept it.

*Answer 3: Federalism and the European experience.*

If we do not want to put the burden of world order on a single state, and yet if we are aware that we have lost control of our destinies at the national level, because our nation states are either too remote or too small, federalism and regional integration are an obvious answer to globalisation

On the one hand, federalist devolution of some functions to smaller entities, territorial and sometimes non territorial, can increase efficiency and recreate a sense

of commitment; as various state functions are being "unbundled", it may become possible to empower communities without having to make the radical choice between the creation of a new state and the disenfranchisement of a particular group. This requires a lot of moderation and wisdom, and the problem of the definition of the community, as I noted earlier cannot be solved democratically, but it can be part of the answer to the so called "erosion from below", as the Canadian and Belgian examples show.

On the other hand, as we can see through the example of European integration, regional integration can be an intermediate step between the political reality of the national community and the functional, but not yet political reality of the global market. In such a scenario, the national state is indeed eroded from below and from above.

In the European example, institutions have enabled the members of the European Union to have a say in the shaping of world rules and, while not perfectly transparent, they have provided some degree of accountability, which is preferable to informal arrangements that are even less transparent and accountable.

European integration fits with the vision of a world collectively managed, in which the number of participants has been sufficiently reduced to make a multilateral negotiation practical, and to create a real balance.

However, this model assumes that a common ground can be found and that multilateral institutions will be powerful enough to produce compromise between powerful participants. The history of recent international trade negotiations has shown that it is not impossible, but that it is extremely difficult and slow. And there is reason to worry about the present retrenchment of international organisations, including those which play an essential role in collecting and harmonizing international statistics, which are the first step toward the creation of a common ground,

The multiplication of intertwined decision layers, from region to nation state to continental Union may actually make the compromise even more difficult to reach, as each additional layer is in part bound by decisions or pressures of a lower level. It is actually interesting to observe that this multiplication of decision layers is in total contradiction with what is happening in corporations, where new information technologies are reducing the size of the decision pyramid. European institutions have probably something to learn from the corporate experience.

Moreover, this federalist logic has worked best in areas not related to traditional politics, where questions of identity and commitment become much more important, and it is not yet clear how the commonality of interest that has been created between European states will eventually translate into a European polity. A European wide debate has still to develop and to be more than an addition of national debates, and neither the European Parliament nor the Commission and the Council of ministers play a role comparable to their national equivalents.

These limitations are sometimes interpreted as a sign of the resilience of nationalism in member states; I actually believe that they reflect the weakness of any commitment to a political entity, including the European Union, rather than the strength of national feelings among member countries. The idea that a European supranational identity would be born because it made rational sense and because there may be European interests reflects a misinterpretation of the birth of nations, which combine historical constructs with functional responses.

*Answer 4: The convergence of public, non governmental, and private institutions.*

Political institutions, national and international, are slow to put in place and to change. As it was noted earlier, non governmental organisations may be more nimble, and some of them already play a greater role than some dying public institutions. This is particularly true in rich countries where there is money to finance



many not for profit organisations, some of which play an international role, which again raises the issue of political asymmetry between rich and poor countries.

The point can actually be made that the opposition between public and private institutions is being eroded: not only do non-governmental organisations take on public functions, but corporations deliver services in areas that used to be considered as belonging to the public domain, not because of the absence of competition, as in the case of utilities, but because they are related to the production of regulations, an area normally considered as the privilege of public institutions: rating agencies, exchanges, and in a different domain, companies which specialise in providing procurement procedures that guaranty the integrity of public procurement are examples of this evolution. The basis of their authority is the power of the market and the mutual interest of the participants. One can of course underline that their motivation, profit, is different from the motivation of public institutions; however, as companies discover the importance, at least at the higher levels, of obtaining the loyalty of their employees, and become aware of the frailty of a loyalty only based on monetary incentives, they look for other ways to create some internal stability. As for public institutions, growing pressure to link taxes to the services provided is changing the nature of budgetary controls: more and more the objective is not only to know where money is spent, but also how it is spent, and the question of the value added by a particular government agency becomes crucial. Its is not so different of the profit motive of a corporation.

One can therefore ask whether, in the future, the opposition between public and private will not eventually be replaced by an opposition between territorially-based organisations, and non territorial organisations. To make that assumption can help identify some of the problems and solutions of the era of globalisation.

Since we have not found the way to be virtual beings, the regulations which apply to the particular territory on which we set foot will continue to be essential.

Several interesting questions arise: one is the articulation between the authority of territorial organisations and the authority of non territorial organisations: we touched upon this issue with the potential impact that WTO regulations on retail business might have on urban planning. Another question is the capacity to privatise public space, when property rights, usually associated with a prepackaged array of services, include the right to regulate.

While these new public/private organisations may be more adept at accompanying the movement of globalisation, and at building the networks that territorially-bound nation states find so difficult to manage, we should not forget that human freedom has been built on the separation between the possession of the land and the possession of the souls that worked on it. In a world of functional, non territorial communities, there is a risk that territory be appropriated by functional or single purpose communities, and that this separation, if no precautions are taken, could ultimately be eroded. The old fashioned territorial nation state would have lost to virtual communities only to be carved up into new territorially secured but functionally motivated communities.: We would then lose one very important freedom, the freedom not to belong in a functional community.

**Conclusion: questions without an answer.**

Each of the responses I have explored has its limitations. I would like to conclude by making two general points about the future: the first is that there is not enough community, and the second that there may be too much of it.

#### *Not enough community*

A global market -or more accurately the goal of a global market- does not create a global community, a global polity. While we may receive, on our television sets, news about the misery of Zaire or Albania, while we may exchange information,

through E-mail, with correspondents at the other end of the world, we feel no sense of belonging in the same human community, and these new links are more often perceived as an intrusion than as an enlargement of our horizon.

Globalisation boosts the overall creation of wealth, but that new wealth is very unevenly distributed, and relative inequalities -not absolute ones- are increasing, both within states, and between states. The great divide is more and more between those who participate in the global economy, and those who do not, and there is no automaticity in the inclusion of those who do not. On the contrary, globalisation pulls apart old solidarities within nation states, and it is frightening to see how quickly wealth gaps can widen. In developed countries, a combination of increased competition and greater transparency makes solidarity more difficult, as everyone counts what he pays and what he receives, and as the "winner-take-all principle" gains ground. As taxes are more and more perceived as the payment of services, the idea of solidarity is questioned. At the international level, the flows of private money going to developing countries are significantly higher than government aid ever was, but they discriminate against countries which do not have the physical or human infrastructure required by a modern economy, and most of Africa is left behind.

The market may be, under certain conditions, the best global allocator of resources, but it is not a creator of global values and legitimacy. The global priorities that are determined by averaging the demands of the inhabitants of Bombay slums and San Francisco suburbs have little rational, let alone democratic or ethical value. However, the globalisation of information is a powerful force against lies and provincialism, and in the long run, one may have the hope that it will also be a promoter of universal values.

*Too much community*

The territorial nation state has had one great merit: it was the product of historical contingencies, and as such required our commitment, but not too much of it. Non territorial groupings, because they are less concrete, more flexible, and in some ways more vulnerable, may be much more demanding. And they are communities of choice: That could be seen as the ultimate stage of freedom, in which we free ourselves from the contingency of our birth. But it is not.

This ultimate freedom is actually a heavy burden to carry, and the experience of recent years bears witness to the fact that the development of ethnicity, communalism, closed communities, new religions closely parallels the emergence of a more abstract disenfranchised world. It is not a remnant of an archaic world but rather a logical consequence of the appearance of a pseudo-world community in which the question of values is left without any answer. The avant-garde of algerian islamic militants is not made of peasants who have never left their village, but of engineers, doctors, trained to the techniques of the global marketplace. And in the richer part of the world, it is interesting, and somewhat frightening, to see that militant suprematists do not recruit their followers only among the "déclassés" of globalisation, but also among affluent, "connected" people: the more functional is the world you live in, the less functional and the more contingent you may want the values that define your community to be.

In that sense, the nation state, combining functional arrangements with a set of common values, was not a bad compromise, and we must look for new compromises that will borrow from the nation state at least one characteristic: the communities of tomorrow, less territorial and probably more function-driven, should not be unidimensional, and they should preserve, through their openness, a measure of uncertainty. The nation state is not a final answer, nor are its yet to be defined substitutes. History goes on.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 17849

8 OTT. 1997

BIBLIOTECA

Istituto Affari  
Internazionali

Associazione Il Mulino

Movimento Federalista  
Europeo

Convegno

*"Nazione e integrazione in Europa alle soglie del 2000"*

## **THE TRANSFORMING POWER OF GLOBALIZATION**

*di Wolfgang H. Reinicke*

**Roma, 19 e 20 settembre 1997**  
Rappresentanza in Italia della Commissione Europea  
Via Poli 29

***The Transforming Power of Globalization***

Wolfgang H. Reinicke  
The Brookings Institution  
September 1997

(Forthcoming article in *Foreign Affairs*)

Do not quote or cite without author's permission.

## The Transforming Power of Globalization

Wolfgang H. Reinicke\*

Globalization of world economy and the political and social pressures it creates will be instrumental in determining whatever international structure succeeds the bipolarity of the Cold War era. Globalization has the potential to expand in geographic scope to challenge governments in a growing number of domestic and world policy issues over which they once had firm control. Clearly, democratic theory should no longer be elaborated as a theory of a territorially defined polity, it should now include alternative forms of governance.

Given the widespread use of the term globalization it is surprising how little we know about it. In most cases it is simply postulated but never defined. Those that do describe it characterize it as a continuous increase of cross border financial and real sector economic activities leading to ever higher degrees of economic interdependence. Essentially interdependence and globalization are used interchangeably. Such a description creates a paradox: the same concept that is understood as a mere *quantitative* intensification of an ongoing trend going back to the 1960s, is also used to refer to a fundamental *qualitative* transformation of the international system, predicting no small changes including the end of the nation-state and justifying politically and socially difficult reforms in many countries around the world. If the former is true there is little need nor incentive for governments to reassess their own role in view of globalization, nor that of the institutions and principles that have governed the world economy since the end of World War Two. If the latter holds, it becomes necessary to draw a more formal distinction between economic interdependence and globalization, a distinction that provides the conceptual basis to reassess the role of government and governance in an emerging global economy.

### *A Key Distinction*

Research done by the OECD suggests such a distinction. In contrast to the era of interdependence, which is conceptualized and understood mostly in *macroeconomic* terms, globalization originated as and remains a largely *microeconomic* process. Thus globalization is primarily a corporate level phenomenon in the advanced industrial countries that got underway in the mid 1980s as companies responded to heightened competition brought about by deregulation and liberalization during the era of interdependence. It entails the restructuring of corporate activities through the application of new forms of industrial organization such as flexible

---

\*Wolfgang H. Reinicke is a Fellow in the Foreign Policy Studies program at the Brookings Institution. This article is based on his forthcoming book *Global Public Policy: Governing Without Government?*. An earlier version was presented at the 1996 Atlantic Conference of the Chicago Council on Foreign Relations. The author is grateful to Moisés Naím and the other participants for their helpful comments and constructive criticism.



manufacturing coupled with the cross border movement of mostly intangible capital (including finance, technology, information and the ownership or control of assets).

A more detailed look at data on international corporate activities substantiate these changes. While in the 60s and 70s the growth of foreign direct investment (FDI) was closely correlated with tangibles such as world output and trade, FDI expanded at an annual average real rate of 16% between 1985-95 compared to 7% and 2% for output and trade. Most of this additional investment was concentrated in the OECD area and a few select developing countries. Controlling for the opening of both China and former Soviet bloc which attracted almost no investment prior to 1985, the share of FDI going to the developing world actually dropped. Clearly, FDI in the developing world which is often focused on resource, labor intensive and greenfield investments remains an element in international economic activity, but it has been dwarfed by cross-investments in the OECD and a few select developing countries via mergers and acquisitions concentrated in high value-added, knowledge and R&D intensive industries. This picture is confirmed by the pattern of corporate alliances and collaborative agreements, a variant of cross border corporate reorganization adopted by companies that are either cash strapped or prefer arrangements of a less binding nature. Not only have such alliances grown dramatically during the last decade, but close to 90% were concentrated in the OECD area.

These changes also had qualitative implications for international trade which is increasingly being structured and restructured by FDI and international alliances. Today about 70% of world trade is accounted for by intra-industry and intra-firm trade. Both are closely tied to global corporate strategies and neither has much to do with the standard textbook case of comparative advantage. The dramatic growth of cross-border capital flows during the last decade is also a well established fact. But here too the advent of securitization in the mid 1980s represents a qualitative transformation of financial intermediation and its risks, facilitating the implementation of global corporate strategies while at the same time giving foreign entities access to domestic financial markets. The market for derivative instruments in particular has led to an inflation and heightened volatility of cross border capital flows evidenced by the fact that in 1995 the combined annual value of global trade and FDI was equal to only 6 days of turnover on the global foreign exchange markets.

These data show that much of the international economic activity during the last decade reflects the internal but crossborder restructuring of corporate activities during all stages of a products lifecycle to draw on and serve geographically expanding markets. This is achieved either through the absorption of foreign capital stock into an already existing corporate structure internalizing economic activities that were formerly conducted on the open market, or through alliances such as long term supplier agreements, licensing or franchising contracts, which although they entail transfers among legally independent corporate entities, are not fully exposed to market forces either. Rather, globalization stands for the emergence of a single integrated economic space driven by the organizational logic of corporate industrial networks and their financial relationships which cut across multiple political spaces that continue to register these internal transfers not because they are traded but because they cross borders. Reasonable data for

intra-firm trade exist only for the United States, but in 1993 approximately 40% of total U.S. trade was accounted for by this off-market trade. Despite the widespread practice, it is therefore misleading to equate globalization with the emergence of a global market economy.

Clearly, interdependence was an important precursor to globalization. Indeed, its management in the context of such international regimes as the GATT and the IMF must be considered an important causal factor in initiating globalization. Next to technological innovation (especially in the areas of information, communication and transportation) the deregulation and liberalization of crossborder economic activity among the industrialized countries, provided the environment that not only permitted but also compelled companies to adopt global strategies. But the public policy response by governments to increased interdependence which subsequently caused the adoption of global strategies by the private sector cannot also be its consequence. Indeed, before considering public policy responses to globalization it would seem logical and necessary to examine what kind of challenges globalization presents to governments and how those differ from interdependence.

Does globalization challenge sovereignty? The intuitive answer is yes, but so does interdependence. Again we need to differentiate by using two distinctions. First, to do away with a commonly held myth, neither interdependence nor globalization can challenge the legal or formal sovereignty of a state--only other states can. If anything, these forces challenge the *operational* sovereignty of a government, that is the ability of a government to exercise their sovereignty in the daily affairs of politics. Second, sovereignty, a relational concept, has two dimensions--an internal and an external. The *internal* dimension depicts the relationship between the state and civil society (and as far as the economy is concerned between the public and private sector within a predefined and fixed set of territorial boundaries). Following Max Weber, a government is internally sovereign if it enjoys a monopoly of the legitimate power over a range of social activities including economic ones within a given territory. This power is embodied in a set of domestic legal, administrative and political structures and principles that guide and facilitate the formulation and implementation of public policies. With respect to the economy, the formal dimension of internal sovereignty becomes operational when governments collect taxes or regulate private sector activities which presumes that the boundaries that define the public and private sector relationship are both stable and symmetric.

The *external* dimension of sovereignty refers to relationships among states in the international system. Contrary to internal sovereignty these relationships are defined by the absence of a central authority. As Hobbes formulated, anarchy is the constitutive rule of the international system. External economic sovereignty is operationalized for example when countries collect tariffs and de- or revalue their exchange rate. Economic interdependence is considered a challenge to the operational dimension of external sovereignty. In response to this challenge, governments have followed the principles of liberal economic internationalism, endorsing the stepwise reduction of their external economic sovereignty by lowering tariff barriers and capital controls. These reductions in external sovereignty were structured around a set of international norms, in particular the principle of reciprocity embedded in international

regimes that formalized their adherence and ensured their implementation.

Global corporate networks challenge the operational dimension of internal sovereignty by altering the spatial relationship between private and public sectors. Specifically, since the organizational logic of globalization induces corporations to seek the fusion of multiple, formerly segmented national markets into a single whole, it generates an economic geography that subsumes multiple political geographies. As a result, a government no longer has a monopoly of the legitimate power over the territory within which corporations organize themselves, undermining the operability of internal sovereignty. The rising incidence of regulatory and tax arbitrage is a telling indicator that this monopoly no longer exists. This by no means should imply that there is necessarily and always a deliberate effort by private sector actors to undermine internal sovereignty by adjusting the geography of corporate networks. Rather, each geography follows a set of fundamentally different organizational logics. Political systems --at least in their contemporary form as nation-states-- are boundary maintaining systems. Indeed, their legitimation --both internally and externally-- is derived from the ability to maintain boundaries. Markets (though initially dependent for their creation upon political power) are not or at least do not depend on the presence of boundaries.<sup>1</sup> Given the expansive nature of globalization, the spatial symmetry between the "public" and the "private" is disappearing. Governments and governance which continue to be bound by territoriality can no longer project their power over the same space within which corporate activity organizes itself. Globalization not only integrates along one dimension, the economic, but also fragments along another, the political.

The threat to a government's ability to exercise internal sovereignty implies a threat to the effectiveness of democracy. Although individuals may exercise their legal right to vote, the actual power of that vote in shaping public policy decreases with the decline in operational internal sovereignty. A persistent weakness and failure of internal operational sovereignty will lead to a questioning of the institutions and processes of democracy itself, ultimately challenging *formal* internal sovereignty as well. Though the above dynamic is not the only explanation for the exhaustion of democracy and the declining trust in our institutions of governance, it is an important contributing factor. Governments cannot avoid the formulation of a response.

### *Moving Forward to the Past*

In principle, policy makers have two options at their disposal to respond to this challenge. One continues to equate internal sovereignty with the territorial integrity of the nation-state and imposes that same territorial definition on the organizational logic and economic geography of corporations. There are two variants to what is essentially an interventionist strategy. Defensive intervention relies on such economic measures as tariff and non-tariff barriers to trade and/or capital controls forcing companies to reorganize along national lines much as they did prior to adopting global strategies. If economic nationalism fails to arouse broad popular support its

---

<sup>1</sup> Friedrich Kratochwil, "Of Systems, Boundaries, and Territoriality: An Inquiry into the Formation of the State System," *World Politics*, Vol. 39 (1986-1987).

political counterpart, while geographically more limited, maybe more successful. Defensive intervention through territorial secession and partition in the hope to regain internal sovereignty is a political strategy that has gained in popularity around the world during the last decade. As an alternative, policy makers can also intervene offensively by relying on subsidies or competitive deregulation. Under these circumstances, states themselves become global competitors with the hope to provide within their own territory the most attractive economic geography for corporations. In the OECD area subsidies grew by 27% from 1989-93 and competitive deregulation has become common among financial centers and more recently among national tax jurisdictions. At the political level the popularity of offensive intervention has also increased as policy makers attempt to broaden the reach of their internal sovereignty to match the economic geography of global corporate networks. Two of the more prominent examples are California's attempt to impose its unitary tax code on companies like the Barclays Group or Colgate-Palmolive and the Helms-Burton Act.

None of these responses project a promising future for international relations. Protectionism by one country, irrespective of the fact that it is designed to establish internal sovereignty will lead to retaliation, putting the world economy on a path of disintegration. Subsidizing a particular industry with the sole purpose of gaining competitive advantage will not advance integration either, but rather divert scarce public funds from important public policy goals. Competitive deregulation may not lead to disintegration, but it defeats the original purpose of the policy: in a fully deregulated environment governments no longer have internal sovereignty. Extraterritoriality is no friend of deeper integration either. Other states will retaliate against a dictate of internal sovereignty upon their own. Finally, redefining political geography through territorial adjustment may generate greater consensus on any of the above strategies and give the appearance of greater control over policy. And yet partition of a country focuses exclusively on the external dimension of sovereignty. In no way does it insulate governments from the challenges of globalization. If anything it makes them more vulnerable.

Common to all four responses is that they reemphasize territoriality as an ordering principle of international relations, a condition that integration has worked so hard to overcome and that the end of the Cold War appeared to have secured. All four are at odds with globalization and will only succeed once the achievements of interdependence have been reversed. It is no secret that the popularity of these policies has increased considerably since the early 1990s. Political opportunists in many countries have built on the widespread fear and insecurity among the public brought on by the declining effectiveness of internal sovereignty. Unless policy makers are given a viable alternative, governments, notwithstanding the longer term economic and political consequences, may soon be forced to employ one or a combination of defensive and offensive interventions as continued loss of internal operational sovereignty leads to a further erosion of the belief in the institutions of democratic governance and ultimately the breakdown of the political and social consensus that internal sovereignty is supposed to uphold.

### *Toward Global Public Policy*

Any alternative strategy must avoid the trap of territoriality that interventionism steps into. Forming a global government would be one response, but it is doomed to fail. It requires states to abdicate their sovereignty not just in an operational, but in a formal sense as well and it would be beset with problems of effectiveness, efficiency, and legitimacy. A more promising strategy builds on the earlier differentiation between operational and formal sovereignty. *Governance*, a social function crucial for the operation of any market economy --national, regional or global-- does not have to be equated with *government*. Accordingly, global public policy de-links the operational elements of internal sovereignty (governance) from its formal territorial foundation (the nation-state) and institutional environment (the government).

To implement such a strategy, policy makers would invoke the principle of subsidiarity by delegating operational elements of internal sovereignty to other actors and institutions that are in a better position to implement global public policies. But in doing so they rely not only on traditional or *vertical* subsidiarity, which delegates public policy making to other public sector actors here most likely international institutions. In addition, global public policy would make extensive use of *horizontal* subsidiarity and delegate or outsource aspects of public policy making to non-state actors such as business, labor, non-governmental organizations, and other interested parties. These actors not only have a direct stake in the outcome of public policy making, even more important is the fact that their range of activity is not bound by a particular territory. In addition, better information, knowledge and understanding on the part of these actors of increasingly complex, technology driven and fast changing public policy issues will not only generate greater acceptability and legitimacy of global public policy but also produce a more efficient and effective policy process. Whether it relates global financial regulation, environmental protection and its enforcement, the fight against transnational crime, the control of dual-use technology transfers and many other policy issues, horizontal subsidiarity, which requires the establishment of transnational but mixed-regulatory institutions would become one core principle of global public policy.

Critics of such an approach will correctly question the wisdom of an arrangement that puts the pursuit of both private and public interests under the care of the same institution charging that the public's interest is likely to be neglected. And indeed the limited experience from mixed regulation at the national level supports these sceptics.<sup>2</sup> But rather than abandoning global public policy and falling back on interventionism, a more constructive approach calls for a number of additional policy measures that can deal with the current shortcomings of mixed regulation. Such measures include, first much greater transparency of the activity that is the target

---

<sup>2</sup> For example, the National Association of Securities Dealers in the United States, a mixed-regulatory association charged with the administration of the NASDAQ stock market has recently been criticized to that effect. In response a number of measures have been taken to remedy the insufficient representation of the public's interest and well as to strengthen its internal regulatory capacity.

of global public policy. This is achieved by establishing strict principles of disclosure-based regulation and guaranteeing other groups sufficient access to the mixed-regulatory institution to ensure that their interests are adequately represented. Second, corporations must facilitate the success of horizontal subsidiarity by improving their own internal control and management structures. The better these inside controls, the lower the risk of market failure and thus the need for outside regulation.

No doubt there will be opponents to such a mixed-regulatory arrangement. The business community will resist the intrusiveness of the disclosure rules and shun away from the required internal adjustments but they should consider the alternatives. NGOs on the other hand will continue to raise questions about the degree of trust given to the private sector in executing public functions. But they should consider that the loss of internal operational sovereignty has already resulted in a democratic deficit and consider the potential that global public policy offers to them.

### *A More Complex World*

Introducing interdependence and globalization as two discrete processes served the goal of distinguishing between them. Contemporary reality is less distinct and consequently more complex. Given the still-limited spatial and sectoral reach of globalization, international relations at the end of the 20th century are characterized by the mutual coexistence of interdependence and globalization that cuts across both countries and industries. As far as countries are concerned globalization has come to dominate interstate relationships in the OECD area where questions of internal sovereignty and its associated security themes have emerged as a decisive force in structuring their relations. The increasing focus on non-tariff barriers ranging from financial regulation to health, environmental and safety standards is a telling example. The same cannot yet be said about interstate relationships in the industrializing world where interdependence continues to play an important role. External sovereignty, and with that territoriality, remains an important determinant in foreign policy and the definition of security. As far as North-South relations are concerned the coexistence of interdependence and globalization are reflected in the changing mandate of international organizations such as the WTO which no longer focuses exclusively on free trade but has been pressed by the industrialized countries to pursue this goal with an eye on environmental protection and minimum labor standards. The contending demands of interdependence and globalization will have a decisive influence on the future structure and mandate of international organizations will be a defining characteristic of North-South relations in the years to come.

The dynamics of interdependence and globalization also co-exist in individual industrial sectors, such as financial services. At the same time that industrialized countries, through the IMF, the WTO and the OECD, are encouraging developing nations to further deregulate and liberalize their financial markets, they are also engaged in an effort to establish global public policies that can respond to the consequences of the deregulation and liberalization of their own

financial services industries.<sup>3</sup> This co-existence of interdependence and globalization is not yet reflected in our approaches in a growing number of transnational policy issues. At a minimum the institutions of interdependence and globalization should cooperate much closer. In many cases both policy efforts may be best located under one and the same roof. This would help to avoid bureaucratic overlap and turf fights among international institutions and permit a more integrated approach toward the dual challenge of national liberalization and global public policy that many developing economies face in the years to come.

### *Changing Demands on International Security*

If the architects of international security and their institutions are to generate concrete solutions for the 21st century, managing external sovereignty as the sole paradigm for international relations will no longer suffice. International security requires a two-dimensional definition, including its external-collective or territorial as well as its internal-individual or human dimension. This will not be easy. Maintaining external sovereignty in the final analysis depends on the ability of a government to exclude, preserving internal sovereignty ultimately depends on a government's ability to be inclusive. Combining the two in a meaningful and constructive way defines the challenge for international relations in the years to come.

The shifting demands on international security will also transform the domestic politics of security policy. In most cases the challenges emanating from globalization cannot be considered a threat to the collective security of a country nor do they challenge the territorial integrity of nation-states. The threats to be faced are more diffuse and selective and seldom directed at an entire country, often challenging specific groups and in some cases a few individuals. They will not emanate from territorial states but from non-state actors using integrated non territorial global networks in such domains as information processing and communication, finance, technology and transport to realize their ambitions. The threats will be more difficult to anticipate and measure, let alone muster support for a collective national response. Policy coalitions to counter them will cut across territorial boundaries and form around functional spaces, questioning the very concept of national security itself.

Introducing internal sovereignty as a transnational security issue will also have wide ranging institutional implications. As globalization progresses, especially in its geographic dimension, international institutions charged with security management will have to adjust, internalizing the need to focus on issues of internal sovereignty. The ongoing debate over the future of NATO is a case in point. Opponents of NATO enlargement (east and west) focus exclusively on external sovereignty, thus emphasizing the territorial character of the policy and its potential implications. Proponents have gone great lengths to deemphasize territoriality. They refer to the changing NATO as "adaptation." More importantly, by focusing on such themes as

---

<sup>3</sup> The principle organizations involved are the Bank for International Settlements (BIS), the International Organization of Securities Commissions (IOSCO), and the International Association of Insurance Regulators (IAIS).

democracy and civil society, NATO's future mission has been redefined as promoting internal sovereignty and/or preventing its breakdown.

But to ask whether NATO should be enlarged or not may have been the wrong question. Given its historical significance, institutional and bureaucratic resistance and lack of concrete alternatives, the political bias remains in favor of enlargement, notwithstanding the potential repercussions on Russia. More importantly, if NATO does not enlarge, it will not happen because of a better vision for European and global security but rather because in this policy domain too, defensive intervention has gained the upper hand. The real question now is whether current NATO members are prepared to choose the right mix between external and internal sovereignty that reflects the changing composition of European and global security demands and the fact that many of those demands including, internal violence, proliferation, organized crime, terrorism, drug trafficking, environmental pollution and others can no longer be resolved without Russian participation. The Russia-NATO Permanent Joint Council and other recent initiatives embracing Russia are based on the principle of inclusion. They should be given every opportunity to succeed so that one day they will be considered as the first building blocks of a new European and global security structure.

But the need for inclusiveness reaches far beyond NATO. The data on FDI and corporate alliances show that large parts of the world economy remain excluded from globalization. Given the rising importance of internal sovereignty in international relations, this suggests a strategic vision that places the international financial institutions such as the IMF, the World Bank, regional development organizations and the United Nations at the center of future international security, while putting new programmatic demands on them. The World Bank has already begun to shift its attention to aspects of internal sovereignty including good governance, poverty reduction, and more recently conflict prevention and it should continue to divert its resources and powers towards that end. The IMF too, has begun to focus its attention on such matters as the regulation and supervision of the global financial system, money laundering and corruption, tax collection and other aspects of internal sovereignty. In fact both institutions have gone further. By giving attention to the economic consequences of excessive military spending, they have on occasion questioned a country's requirements for the preservation of external sovereignty when basic elements of internal sovereignty could no longer be financed.

If these programmatic changes are to continue and are to be successful, international organizations must be able to internalize the principles of global public policy. Unless they make greater use of horizontal subsidiarity they will not be able to swiftly and decisively respond to the challenges that globalization generates. Unless they become more open and transparent they will not attain the degree of accountability and legitimacy that the management of internal sovereignty requires. Five decades ago these institutions were given the mandate to promote interdependence. Their future lies with the promotion of globalization and global public policy itself. Unless member governments are willing to grant the necessary adjustments, the institutions will not be in a position to pursue this mandate providing further support to their critics.



For now it should be clear that for globalization to be a success there continues to be a great need for North-South transfers of capital, tangible and intangible alike. The bulk of those transfers will be channeled through the private sector and the dramatic change in the composition of financial flows to the industrializing world attests to that.<sup>4</sup> But if global public policy is to succeed, developing countries have to participate in it. Among other things this presumes that these countries have the institutional infrastructure and the bureaucratic capacities in place to exercise internal sovereignty. Such renewed calls for development assistance may seem vain given the difficulty to rationalize foreign aid after the Cold War. But resource transfers to promote global public policy are neither *foreign* nor *aid*, but an investment that provides a return and that return goes to all.

### *A Crucial Crossroads*

It is difficult to ignore the fact that international relations finds itself at a crucial crossroads. The interventionist strategies outlined above should not be dismissed as inoperable in a political context. They are attractive as they provide policy makers with the appearance of control while inducing a feeling of security to the population at large. And indeed, it is not difficult to detect evidence that the use of interventionist strategies is increasing. This no longer excludes such drastic versions of interventionism that rely either on a country's unilateral projection of internal sovereignty upon others or the attempted reassertion of internal sovereignty through territorial secession. Those that advocate one or several of these interventionist strategies should be aware of the consequences that were discussed. External sovereignty will once again come to dominate relations among states, increasing the risk of territorial conflict.

The alternative scenario, global public policy, requires the obvious: political leadership and institutional change, both of which are in short supply. But it also requires the willingness and close cooperation of private and non-governmental actors to share responsibility in exercising public policy. In particular, the degree to which the global corporate community is ready and able to take on some of the public policy functions in conjunction with other non-state actors, will be decisive in determining success. This blurring of the public and private spheres, once clearly demarcated and contested domains whose origin dates back to the end of the feudal era, are indication of the powerful social force that globalization represents. At its root lies the fact that modern territorial sovereignty as an organizing principal of political and social life is becoming contested. But, as has been argued in this essay, it is the *territoriality* of sovereignty as an instrument of public policy that is becoming contested, not necessarily the concept of sovereignty itself. The latter will only face a crisis if public policy cannot replace territoriality with a functional equivalent that is better equipped to meet the challenges of globalization. However, this is not just a technical challenge but necessitates that the popular, i.e democratic

---

<sup>4</sup>In 1990 56% of all net long-term financial flows to developing countries came from official development finance, the rest being made up of private financial flows. By 1995 the share of private financial flows had increased to 72%, the remaining 28% coming from official flows.

character of internal sovereignty is formalized in a non-territorial context.

### *From Patchworks to Networks*

Considering the data on globalization there can be little doubt that the world economy is characterized by a growing number of global corporate networks. The current state of global governance, however, at best resembles a loose set of cross-national policy patchworks characterized by missing links, sizeable gaps and unnecessary overlaps resulting in waste and corruption. Given the evolutionary, often hybrid nature of social and in particular integrative processes, this should not come as a surprise. And yet for global public policy to become a viable and workable alternative to interventionism, it is time for governments to step in and ensure that these patchworks can evolve into networks of governance that can operationalize internal sovereignty in the global economy. This requires a number of initiatives the most important of which are briefly outlined here. The first step would be to commission a global governance audit. The purpose of such an audit is to map these patchworks responding to global obligations and responsibilities along different dimensions including functional, financial, institutional, structural, mode of delivery and others. Such an inventory should be considered the most basic precondition for any comprehensive approach to global governance and it is surprising that no such audit has been done.<sup>5</sup>

Based on the maps, the next step toward a global public policy network is to fill the most important gaps and establish the missing links that the inventory has identified in each functional policy domain. At least three separate but related initiatives are necessary to achieve that goal. First, national bureaucracies, not just the top leadership, need to establish permanent channels of communication to facilitate the exchange of information on crossborder economic activity. The experience of financial regulation and its recent failures evidenced in the case of Barings and Daiwa have confirmed the urgency of such an initiative, but this networking needs to go far beyond the domain of global capital markets. In addition to these regularized forms of communication, periodic meetings among policy makers to share experiences, techniques and lessons to be learned should prove highly valuable.<sup>6</sup> Both forms of interaction will create a sense of trust and shared purpose that provide some substance to the concept of "international community", a term that continues to suffer from vacuity. Second, in the multilateral domain greater cooperation --not competition-- is required among international institutions. This not only avoids unnecessary and wasteful duplication of activities. An agreed upon division of labor on global governance issues can contain the growing number of turf fights that have erupted in recent years. The recently signed agreement between the IMF and the WTO is a welcome start. But as the World Bank's experience in the former Yugoslavia has shown, such institutionalized

---

<sup>5</sup> The Center on International Cooperation in New York has recently initiated an effort along those lines.

<sup>6</sup> In financial markets the biennial International Conference of Bank Supervisors provides such a forum.

exchange of information and coordination of activities must extend to humanitarian and all the way to security organizations such as NATO or the OSCE, which are increasingly confronted with other dimensions of eroding internal sovereignty.

But while multi-governmental networks represents a necessary precondition for global public policy they are by no means sufficient. Unless governments and international organizations sufficiently promote and even facilitate the formation of cross-national structures of interest formation, aggregation and representation and are subsequently prepared to engage them in the operationalization of internal sovereignty, the core feature of global public policy -- horizontal subsidiarity-- cannot come to fruition. In a number of policy domains most visibly environmental protection, humanitarian assistance and to some degree financial regulation support for such structures has increased. But this often came as a hasty reaction to crisis and was not part of a proactive strategy. Moreover, it is those cross-national social networks that represent the foundation of a global civil society, ensuring that internal sovereignty can be operationalized not only in a non-territorial context but also on popular terms, which is vital to the legitimacy and accountability of global public policy.

### *Back to the Future*

Probing further into the future, including the future of the nation-state itself, it is necessary to recall that external and internal sovereignty are not unrelated. The primary reason for distinguishing between the two dimensions today is the success of the nation-state during the transition from feudalism to capitalism to establish itself as the dominant and ultimately sole institutional form exercising internal sovereignty. It could only do so by invoking external sovereignty which guaranteed monopoly of power over a territory, its resources, and people, that is internal sovereignty. Today, as has been shown, this can no longer be guaranteed. In view of globalization, internal sovereignty though formally still in place can no longer be operationalized through a reliance on territoriality. This deprives external sovereignty of its functional value. Outsourcing anarchy to the international system, as Hobbes did, will no longer guarantee internal sovereignty at home. The nation-state as an externally sovereign actor in the international system will become an institution of the past. But this will only happen if internal sovereignty also finds a new operational context, global public policy. This requires political elites in part to dissociate themselves from territory and create a more dynamic and responsive organizational and institutional context. *Anarchy is no longer just the outcome of, but also the cause for state interests in the international system.* Whether and how long such an evolving hybrid is called nation-state should be of lesser concern. Political geography and its institutions have changed many times over the past centuries relying to varying degrees on the concept of territory and a single central power to administer sovereignty. The nation-state is one relatively recent form of governance, but there is no reason to believe that it has a claim to eternity. But while the territorial state as an abstraction may eventually become redundant, the principles and values that govern it today should not. It is therefore of great importance that decisive steps are taken now to support and accelerate the notion of global public policy so that our societies will be better equipped to respond to the many demands that globalization makes upon us.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 17849  
28 OTT. 1997

BIBLIOTECA

Istituto Affari  
Internazionali

Associazione Il Mulino

Movimento Federalista  
Europeo

Convegno

*"Nazione e integrazione in Europa alle soglie del 2000"*

**IDENTITA' NAZIONALE E  
SENSO DELLO STATO IN ITALIA**

*di Alessandro Cavalli*

**Roma, 19 e 20 settembre 1997**  
Rappresentanza in Italia della Commissione Europea  
Via Poli 29

ROMA 20 SETTEMBRE 1997

CONVEGNO

**"NAZIONE E INTEGRAZIONE IN EUROPA ALLE SOGLIE DEL 2000"**

promosso dall'Istituto Affari Internazionali, Associazione Il Mulino,

Movimento Federalista Europeo

Relazione di Alessandro Cavalli, direttore de "il Mulino"

**(testo provvisorio)**

"Il caso italiano sotto le molteplici spinte dell'emergere di attori politici sub-nazionali, dell'integrazione europea e della interdipendenza/globalizzazione"

La pubblicistica intorno alla debolezza del senso di appartenenza nazionale in Italia è sempre più ricca. I vari contributi di Rusconi, Galli della Loggia, Lanaro, e molti altri ancora, meriterebbero una puntuale attenzione critica in sede scientifica perché pongono dei problemi reali. Poiché non ci troviamo in una sede scientifica, ma politica, non entrerà nel merito di questa letteratura se non di sfuggita anche se da quanto esporrò in questa relazione risulterà chiaro che non condivido l'atteggiamento di fondo che la anima. Procederò in modo schematico, enunciando una serie di "tesi" ognuna delle quali richiederebbe evidentemente un approfondimento maggiore di quello possibile in questa occasione

Prima tesi

**Il sentimento di identità nazionale non è debole solo in Italia, ma in tutti i paesi dell'Europa occidentale (sia pure con intensità diverse).** L'indebolimento dell'identità nazionale non è un tratto esclusivo della situazione italiana per il semplice fatto che il sostegno dell'identità nazionale, vale a dire lo stato nazionale, è uscito fortemente indebolito, sia per vinti sia per vincitori, dalla II Guerra mondiale. La II Guerra mondiale ha segnato la fine del sistema europeo degli stati come centro delle relazioni internazionali mondiali. Nella lunga fase post-bellica che si è chiusa con il crollo dell'Unione Sovietica, gli attori sulla scena mondiale sono state le grandi potenze e gli stati europei hanno per quasi mezzo secolo giocato un ruolo secondario. Da allora gli stati europei hanno perso una parte consistente della loro sovranità "reale" nel campo militare e della politica estera, in ambiti cioè decisivi per la definizione dell'idea stessa di stato e di sovranità.

Inoltre, il sentimento di identità nazionale si nutre fortemente dalla presenza di un nemico

esterno, possibilmente minaccioso e possibilmente vicino (alle frontiere). Per tutto il periodo della guerra (più o meno) fredda il nemico era ragionevolmente lontano e, soprattutto, era un nemico comune a tutti gli stati dell'Occidente.

Il tentativo postbellico di recuperare la sovranità perduta, rafforzando il polo europeo dell'alleanza atlantica, è fallito nel 1954 con la mancata approvazione del trattato della Comunità Europea di Difesa (CED). L'Europa ha preferito l'impotenza sul piano della politica mondiale, mettendo la propria difesa di fronte al "vero" nemico nella mani della potenza americana. Gli stati europei hanno deciso di sopravvivere in uno stato di subordinazione protetta: questo ha garantito appunto la loro sopravvivenza, ma non ha impedito il loro declino. Questa è la base strutturale dell'indebolimento dell'identità nazionale.

La fine della Guerra Fredda ha prodotto una serie di radicali trasformazioni: negli stati dell'Europa dell'Est si è assistito ad una cospicua frammentazione politica accompagnata da una forte ripresa di sentimenti etno-nazionalistici, spesso alimentati "dall'alto" da parte delle élite politico-culturali; nell'Europa occidentale si è messo in moto un rafforzamento del processo di integrazione attraverso l'approvazione del trattato di Maastricht. Su questo punto ritornerò successivamente. La ripresa di componenti nazionalistiche nell'Est europeo non ha impedito a molti stati di questa area di aspirare a far parte dell'Unione Europea. E' difficile che queste aspirazioni possano essere soddisfatte in tempi brevi; le negoziazioni incominceranno presto, ma il percorso di integrazione dell'Europa dell'Est nella struttura dell'Unione avrà probabilmente tempi lunghi. Resta il fatto che quest'area è stata per ora soltanto marginalmente coinvolta nei processi di globalizzazione che, invece, per l'Europa occidentale rappresentano ormai la vera spinta ad approfondire il processo di integrazione. E' ormai consapevolezza diffusa in ampi settori, sia delle élite sia dell'opinione pubblica, che senza il rafforzamento dell'UE l'Europa è destinata ad un inevitabile declino. Che cosa voglia dire "rafforzamento" è un problema che non possiamo affrontare in questa sede, basti dire che riguarda il dilemma approfondimento/allargamento.

## Seconda Tesi.

Il concetto di identità nazionale è confuso perché nel suo uso si combinano (almeno) tre dimensioni: l'orgoglio di appartenere alla "nazione", la fedeltà alle e la fiducia nelle istituzioni dello stato, il cd. "senso civico". Queste tre dimensioni non sono necessariamente correlate tra loro. L'orgoglio nazionale è un fatto culturale di natura pre-politica. Gli italiani sono orgogliosi di essere italiani tanto quanto (se non di più) dei cittadini degli altri stati europei.

I dati disponibili (soprattutto le ricerche EUROSTAT) lo dimostrano ampiamente. Le ragioni dell'orgoglio sono del tutto slegate dalle *performances* delle istituzioni politiche. Non si è orgogliosi del funzionamento della nostra democrazia e neppure delle qualità (per non parlare dell'onestà) della nostra classe dirigente, si è orgogliosi piuttosto dell'arte, della musica, del paesaggio, della lingua e, soprattutto, dei campioni dello sport e, anche, sorprendentemente, del valore dei nostri scienziati (Indagine IARD, 1996). La nazionale di calcio suscita sempre forti sentimenti di unità ed è stata sicuramente una mossa felice legare la simbologia di una nuova formazione politica al mito degli "azzurri", anche se facendo ciò "Forza Italia" ha cercato di appropriarsi di un simbolo che unisce per trasformarlo in un simbolo che divide (un simbolo di parte). L'orgoglio nazionale comporta anche, palese o nascosta, una componente comparativa: si è orgogliosi per qualcosa che si ha o che si è e la cui presenza ci fa sentire superiori o per lo meno uguali agli altri. Questa componente di tipo emulativo può assumere varie forme e intensità. Normalmente è pacifica, può ammettere inferiorità nei campi in cui si è consapevoli di non poter competere (purché ci siano almeno alcuni campi in cui non ci si sente secondi a nessuno), in caso di tensioni e conflitti politici internazionali sconfinava facilmente nello sciovinismo e quindi assume una dimensione politica che normalmente non ha. In sostanza, però, gli italiani non difettano di orgoglio nazionale. Anzi, se i risultati di recenti ricerche sono affidabili (vedi, Barbé, 1997), dal 1994 il poi ci sarebbe una forte ripresa di sentimenti di identità nazionale almeno nella popolazione giovanile universitaria. Altre indagini sembrano confermare questo dato. La "sfida leghista allo stato nazionale" può aver avuto l'effetto, certo non intenzionale, di rafforzare l'identità nazionale.

La dimensione che manifesta un vero e proprio status deficitario è quella della fiducia nelle e fedeltà alle istituzioni. Tante ricerche comparative internazionali, da quella classica di Almond e Verba in poi, hanno mostrato ad *abundantiam* che gli italiani si classificano nettamente al di sotto della media di quasi tutti gli altri paesi europei in riferimento a questa dimensione dell'identità collettiva. Anche in questo caso non è da escludere che prima o poi gli italiani vengano raggiunti dagli altri europei (la fiducia nelle istituzioni democratiche è un po' in declino dappertutto), ma per il momento la nostra posizione non è insidiata da nessuno. Non è facile dare una spiegazione: coloro che privilegiano i fattori "culturali" attribuiscono alla atavica scarsa fiducia in tutto ciò che è pubblico anche il mediocre rendimento delle istituzioni; altri, al contrario, invertono la direzione dei nessi causali e imputano alle scarse prestazioni (*performances*) delle istituzioni il sentimento di sfiducia che esse suscitano. I meccanismi all'opera sono probabilmente di tipo circolare (un "circolo



vizioso"). In questo caso, per spezzare il meccanismo, si può intervenire in qualsiasi punto (o, anche, in tutti i punti contemporaneamente). Detto altrimenti, ci sono "buone ragioni" per non avere fiducia nelle istituzioni, ma la sfiducia diventa un fattore che contribuisce al cattivo funzionamento delle stesse istituzioni; cittadini e istituzioni si fronteggiano in un rapporto di reciproca sfiducia in cui le istituzioni si difendono dai cittadini e i cittadini dalle istituzioni. Per i cittadini lo stato è lontano e potenzialmente ostile, per lo stato lontani e potenzialmente ostili sono i cittadini. Questa sindrome, conviene non dimenticarlo, è più accentuata nelle regioni più sviluppate del Nord rispetto al Mezzogiorno.

Credo si possa formulare anche un'interpretazione ottimistica della sfiducia nelle istituzioni. In una recente indagine tedesca nella quale i dati indicavano un netto calo della fiducia dei giovani nelle istituzioni della Repubblica Federale, il dato è stato interpretato come crescita del senso critico delle giovani generazioni nei confronti delle autorità. In Germania, dove a destare preoccupazione è l'eccesso di rispetto per l'autorità, questa interpretazione può anche risultare plausibile. In Italia desta piuttosto preoccupazione il contrario. E, tuttavia, anche nel caso italiano, non è del tutto fuori luogo un'interpretazione ottimistica. Si può argomentare che la sfiducia nelle istituzioni è alta perché sono alte le aspettative nei loro confronti. Sono convinto che ciò valga almeno in certi casi. Ad esempio, non c'è dubbio che nel complesso il sistema scolastico e la sanità pubblica in Italia funzionino male, ma credo che funzionino meglio di quanto la gente normalmente creda, e ciò per il fatto che si adottano degli standard di giudizio che riflettono un ideale al quale la realtà stenta ad avvicinarsi. Quello che non funziona in Italia è anche, ma certo non solo, l'attenzione delle istituzioni per il pubblico degli utenti e non si tratta di un semplice problema di comunicazione.

Vi è, infine, la terza dimensione che è quella dello "spirito civico" (*civiness*). Essa si esprime in atteggiamenti di disapprovazione di comportamenti quali non pagare le tasse, viaggiare sui mezzi pubblici senza biglietto, non segnalare un danno involontariamente prodotto, gettare rifiuti in un luogo pubblico, farsi raccomandare a un concorso o a un esame, tentare di corrompere un pubblico funzionario, ecc.

Anche in questo caso sembra che i livelli di "civismo" siano in Italia particolarmente bassi. I dati dell'European Value Survey elaborati da Sciolla (1996) indicano nel 61 % gli italiani che, almeno a parole, mostrano apprezzamento per il "civismo", ma questo vuol dire che 4 italiani su 10 manifestano atteggiamenti contrari.

L'elemento fortemente deficitario nella cultura politica degli italiani è quello che, con un'espressione imprecisa, ma efficace, si usa chiamare "senso dello stato" e nel quale si

condensano sia la fiducia nelle istituzioni, sia l'orientamento alla "legalità" che si esprime, tra l'altro, nei microcomportamenti della vita quotidiana che sono generalmente assunti come indicatori di "civismo".

Terza tesi

**Il sub-nazionalismo leghista è una conseguenza della crisi dello "senso dello stato" più che della debolezza dell'identità nazionale.**

Accertato che in Italia l'identificazione nazionale non presenta un quadro così decisamente a tinte oscure come i critici della "morte della patria" tendono a indicare, quello che manca è soprattutto, come abbiamo visto, il "senso dello stato". Chiediamoci quali sono le implicazioni di questo deficit.

Qualsiasi comunità politica statualmente organizzata ha bisogno di lealismo e solidarietà nel senso, molto semplice, che la volontà di stare insieme deve prevalere sulla volontà di separarsi, che la volontà di perseguire l'interesse del tutto deve prevalere sulla volontà di perseguire l'interesse delle parti (siano esse comunità territoriali, comunque definite, o gruppi sociali) quando quest'ultimo è in conflitto col primo. Questo vale per tutte le comunità politiche qualche che sia la forma di governo, democratica o meno, adottata.

Ha ragione Rusconi (1994) quando afferma che non si può fare a meno del "vincolo identitario della comune appartenenza" per "correggere" (o "combattere"), le tendenze centrifughe e disgregatrici, "il particolarismo e il settarismo etno-culturale e sociale" (pp.45-46). Nel cuore e nella testa della gente deve essere impresso un forte (o, almeno, sufficiente) sentimento del "noi", una identità collettiva. La tesi di Rusconi è che senza un'identità collettiva sufficientemente robusta una democrazia non può funzionare. Mi chiedo, però, se sia proprio vero che (storicamente e non in astratto) questa identità collettiva debba corrispondere alla nazione. A questa domanda propendo dare una risposta negativa: l'identità collettiva a fondamento della comunità politica non deve necessariamente far ricorso all'idea di nazione. O, meglio, il "senso dello stato" nel quale radicare l'identità collettiva è qualcosa non coincide con l'idea di nazione, almeno come questa si è manifestata negli ultimi due secoli di storia europea. Credo che quando parlo di "senso dello stato" dico qualcosa di molto vicino a quello che Habermas chiama "patriottismo costituzionale".

Il "senso dello stato" si esprime, prima di tutto, nella convinzione che ciò che tiene insieme è più forte di ciò che separa; quindi, chi ha senso dello stato non ne mette in discussione l'unità territoriale. Il leghismo, con le sue esplicite tendenze separatiste, rappresenta un attacco all'integrità territoriale dello stato italiano e quindi non ho dubbi che vada combattuto (con quali

mezzi e in che modo, è un'altra questione). Quanto effettiva poi sia la minaccia separatista di Bossi e compagni è questione che gli storici in futuro dovranno esplorare. Personalmente, propendo a pensare che la componente separatista del leghismo sia pericolosa, non tanto per i consensi (scarsi) che riesce a mobilitare tra la popolazione del Nord, quanto per le tendenze eversive che può alimentare in una minoranza (anche piccola) dei suoi sostenitori. Il vero pericolo, cioè, mi sembra la deriva eversivo/terroristica del leghismo, la spirale di repressione/radicalizzazione che può alimentare e il conseguente deterioramento della convivenza civile. Certo, la crisi delle istituzioni dello stato (coi riflessi che questa ha sulle coscienze e i sentimenti di appartenenza) può certamente dare spazio a fenomeni mirco-nazionalistici ed etno-populisti. Dal punto di vista ideologico, non è tanto rilevante la primitiva mitologia identitaria di Bossi (l'idea di Padania è priva di qualsiasi fondamento etno-culturale), quanto piuttosto i sentimenti anti-stato, anti-Roma, anti-tasse che attraverso tale mitologia si esprimono. Il leghismo era una fenomeno presente in uno stato latente prima di manifestarsi alla luce del sole quando è "scoppiata" la crisi della I Repubblica. Solo l'insipienza dei politici (ma anche degli scienziati sociali) non ha permesso di "vederlo" e di scorgerne le radici lontane nella storia del paese.

Il secondo ingrediente del "senso dello stato" è l'adesione incondizionata alle regole della costituzione democratica, cioè al patto fondante della comunità politica. Il senso dello stato richiede il rispetto delle istituzioni. Le istituzioni devono essere ricoperte da un certo grado di "maestà" e "sacralità" che pone delle restrizioni (possibilmente, delle auto-restrizioni) alla lotta politica e all'esercizio della critica agli uomini che rappresentano le istituzioni. Detto chiaro e tondo, non è "patriottico" delegittimare sistematicamente gli organi dello stato (come a me sembra avvenga sovente nei confronti della magistratura e anche del Capo dello Stato). Tra la critica delle istituzioni e dei loro comportamenti (ovviamente sacrosanta) e la delegittimazione bisogna tracciare un confine. Se si accetta la tesi del "patriottismo costituzionale", la delegittimazione degli organi costituzionali è una violazione altrettanto grave del vincolo che ci tiene insieme (appunto, la Costituzione) della minaccia separatista.

Quello che manca nella cultura politica degli italiani (della classe politica prima ancora che della popolazione) non è l'amore di patria, ma il senso dello stato. E' questa carenza che rende fragile la democrazia, non il fatto che è debole il nostro senso di appartenenza nazionale.

Rusconi sembra ritenere che non vi possa essere senso dello stato se non radicato nell'idea di nazione e ricorda il patriottismo degli uomini della Resistenza che "pur avendo passioni e concezioni diverse del nuovo ordine democratico, si riconoscevano in una comunanza di storia, di cultura, di destino" (p.54). Non sono uno storico e quindi posso sbagliarmi, ma mi sembra che il patriottismo degli uomini della Resistenza si sia espresso (più che nel riconoscimento di una

comunanza di storia, di cultura e di destino) in due momenti fondamentali: nell'opporsi alle tendenze separatiste allora presenti (vedi, ad esempio, il separatismo siciliano) e nel mettere temporaneamente tra parentesi le diverse passioni e concezioni della democrazia per fissare insieme nella Costituzione una serie di regole comuni.

#### Quarta tesi

**Non credo che la "comunanza di storia, di cultura e di destino" possa essere un fondamento sufficientemente solido del patto costituzionale.**

La storia, diciamocelo chiaramente, non ci unisce, ma anzi ci divide. Fino al Risorgimento la storia d'Italia è la storia dell'incapacità/impossibilità (in un gioco di fattori interni e esterni) a diventare stato, il Risorgimento è stato un fatto di élite illuminate che hanno sfruttato una favorevole congiuntura internazionale, quello che Rusconi chiama il "grande evento nazionale delle Grande Guerra" è stato sì un fatto collettivo (600.000 morti), ma che ha diviso più che unire gli italiani, quello che è venuto dopo, il fascismo, non ha certo rinsaldato il vincolo comune. L'esaltazione dell'idea di nazione operata dal fascismo ha fatto sì che il crollo del regime la travolgesse nelle sue rovine. Questo è un dato di fatto che nessuna reinterpretazione potrà modificare. L'Italia è unita (e certamente lo resterà) non in virtù, ma nonostante la sua storia. La cultura, antropologicamente intesa, ci unisce, ma ci divide nello stesso tempo. E' vero, soprattutto da quando c'è la televisione, gli italiani sono diventati una comunità di parlanti tutti (più o meno bene) la stessa lingua e questo facilita la comunicazione tra di loro, ma, per il resto, senza scomodare gli antropologi, è sotto gli occhi di tutti che le culture regionali conservano una loro forte identità (e questo, non è necessariamente un male).

Sul destino sono d'accordo con Rusconi: siamo una comunità di destino - non nel senso di avere come italiani una radiosa missione da compiere - ma di essere tutti sulla stessa barca; o la mettiamo in condizione navigare (o, almeno, di galleggiare) o sprofondiamo tutti, friulani e lombardi, calabresi e siciliani.

L'idea di fondo di chi invoca la "patria" e la "nazione" è che, senza questo riferimento identitario, non è possibile ricostruire il "senso dello stato". Personalmente ritengo che il declino dei valori di "patria" e "nazione" (nella accezione che ci è stata tramandata) sia un processo culturale ampiamente irreversibile nel lungo periodo e che un eventuale *revival* nazionale (ancorché temporaneo) in Europa Occidentale rischia di diventare un ostacolo all'approfondimento dell'UE e quindi rischia di affossare l'unica prospettiva che ci consente di arrestare in futuro il declino del continente.

## Quinta tesi

**L'integrazione europea è fragile e non è un processo irreversibile. Il nazionalismo, ancorché indebolito, può arrestarne il corso.**

Ritengo pericoloso pensare che il processo di integrazione europea si sia tanto consolidato da diventare praticamente irreversibile. Le ragioni di tale fragilità sono molteplici. Nell'opinione pubblica l'Europa attuale è l'Europa dei finanzieri e dei banchieri, l'unione sembra nascere esclusivamente da motivazioni economiche o, peggio ancora, da interessi economici che non sono quelli della generalità dei cittadini. I popoli degli stati europei sono chiamati a "fare dei sacrifici" per un'idea nella quale molti non vedono realizzati né i loro ideali, né i loro interessi. Le istituzioni europee soffrono di un pesante deficit democratico, la loro natura è tecnocratica e burocratica. Anche se molti avvertono che la propria esistenza e il proprio benessere dipendono dalle decisioni che vengono prese a Bruxelles, nessuno si sente adeguatamente rappresentato nelle sedi delle decisioni. Non c'è da stupirsi se i sentimenti di appartenenza europei sono a livelli così bassi. Di fronte allo "stato dell'Unione" i sentimenti nazionalistici, ancorché indeboliti, hanno spazio per alimentarsi. Il nazionalismo è ancora vivo anche in Europa ed è il principale ostacolo al proseguimento della costruzione dell'Unione europea. Che cosa è se non nazionalismo l'atteggiamento contrario ad ogni approfondimento dell'unione, e anzi la volontà di ridiscutere i punti qualificanti del trattato di Maastricht, da parte di settori rilevanti della classe politica (e della popolazione) inglese, ma anche francese, tedesca, italiana? Che cosa è se non nazionalismo, quello che ha indotto la maggioranza dei norvegesi (e una minoranza assai cospicua di svedesi e finlandesi) a rifiutare l'ingresso nell'Unione europea e che ha condotto quasi la metà dei francesi e dei danesi a votare No al referendum di approvazione del trattato di Maastricht? Che cosa è, se non nazionalismo, quello che spinge una gran parte dei tedeschi a difendere il DM come simbolo di identità nazionale? E che cosa è se non nazionalismo quello dei confederati elvetici che, pur essendo già una piccola Europa multi-linguistica e multi-etnica, non vogliono sentir parlare di rinuncia a pezzi della sovranità del loro stato? Certo, non è più il nazionalismo virulento della prima metà di questo secolo. Ma la sua capacità di ostacolare il processo di unificazione europea resta comunque grandissima.

Che il nazionalismo sia ancora un pericolo dipende dal fatto che gli stati nazionali non sono ancora stati veramente "superati". E' vero che sono indeboliti e che hanno perso una parte della loro sovranità di fatto, ma esistono e l'inerzia dell'esistente resta fortissima. Il processo di unificazione è tutt'altro che irreversibile. E' un processo molto delicato nel quale se non si va avanti (gradualmente quanto si voglia) in realtà si rischia sempre di tornare indietro: cosa vuol dire, ad esempio, aver costruito un mercato unico delle merci e, soprattutto, dei capitali senza una

politica economica e monetaria comuni ? Come potrà reggere, se si farà, una moneta unica, senza un coordinamento forte delle politiche fiscali ed economiche degli stati di fronte alle possibili (e probabili) perturbazioni dei mercati e all'emergere di conflitti sociali ? Solo chi ha fiducia nella dialettica può pensare che le contraddizioni generino spontaneamente il loro superamento, possono benissimo innestare processi involutivi. Che una costruzione così fragile abbia retto finora ha quasi del miracoloso. Talvolta, nella storia accade anche l'improbabile.

#### Sesta tesi

**L'identità europea non può (e non deve) diventare qualcosa di simile alle, e di sostitutivo delle, identità nazionali.**

Io non mi auguro la formazione di una "nazione europea". Per esistere l'Europa dovrà sviluppare un sentimento di appartenenza, il sentimento che ciò che ci unisce è più forte di ciò che ci divide. Non si potrà (e non si dovrà) passar sopra, ridurre o addirittura cancellare le diversità di storia e di cultura delle nazioni europee. La varietà è un patrimonio irrinunciabile della cultura europea. Per parlarci e per capirci dovremo tutti imparare almeno altre due lingue oltre alla nostra lingua madre, dovremo imparare a vedere le differenze in termini di diversità e non di superiorità/inferiorità, dovremo anche rivedere alcune pagine della nostra storia, soprattutto della nostra storia recente. Ad esempio, la Grande Guerra non potrà più essere considerata - come scrive Rusconi - un "grande evento nazionale", ma anche una grande tragedia europea, una sorta di "guerra civile" che ha preceduto la "cittadinanza europea". Dovremo portare i ragazzi delle scuole a vedere i campi di battaglia e i cimiteri militari, non come luoghi dell'epopea nazionale, ma come luoghi dove si sono consumate le tragedie dei nazionalismi. Dovremo imparare a distribuire i nostri sentimenti di appartenenza in modo che nessuna "unità" possa pretendere la nostra fedeltà assoluta: potremo sentirci lombardi, italiani ed europei, senza che queste appartenenze siano in competizione tra loro. Il nostro dovrà essere, come dire, un "patriottismo distribuito" e quindi, se mi si passa l'espressione, un "patriottismo debole".

Da questo punto di vista (e, purtroppo, soltanto da questo) noi italiani abbiamo una posizione di privilegio, rispetto agli altri europei. Il sentimento di appartenenza nazionale si è già ridimensionato come se dovesse convivere pacificamente con un sentimento di appartenenza subnazionale e sovranazionale. Per noi italiani il vero ostacolo all'integrazione europea è che non riusciremo a far pagare ai contribuenti europei i debiti che il nostro stato ha contratto coi suoi cittadini; i nostri debiti dovremo pagarceli da soli, senza sperare in qualche partner generoso.

Se gli stati nazionali fossero veramente "polvere senza sostanza" - come scriveva Einaudi alla fine della II guerra mondiale - non ci dovremmo preoccupare di possibili *revival* nazionalistici.

Basterebbe invocare la ricostruzione di un qualche collante ideologico che ci aiuti (noi italiani) a superare i particolarismi e i settarismi che tanto ostacolano il consolidamento della democrazia nel nostro paese. Questo collante è il "senso dello stato", non l'idea di nazione. Purtroppo, gli stati nazionali sono deboli, ma ancora capaci di intralciare il corso di unificazione europea. L'Europa non è un obiettivo acquisito, ma ancora un compito e forse anche un messaggio da indirizzare al resto del mondo. Il messaggio molto semplice, che è possibile superare le divisioni che la storia ha prodotto senza rinunciare per questo alla propria identità nazionale. Allora, ma solo allora, potremo invocare la "nazione" e andare orgogliosi della nostra italianità senza temere di dare ossigeno ai fantasmi degli stati nazionali e dei nazionalismi.

Qualcuno potrebbe ribattere che una cosa è la nazione e un'altra il nazionalismo. E' vero, nazione e nazionalismo sono due cose diverse. Tuttavia, c'è un legame. L'idea di nazione si corrompe, e diventa nazionalismo, quando si combina con la pretesa dello stato nazionale di disporre di una sovranità assoluta su un territorio, cioè quando funziona da ideologia legittimante di un tipo di stato, appunto lo stato nazionale. Questa connessione tra nazione e stato nazionale è ancora stretta e rappresenta ancora un pericolo (non dimentichiamo la Bosnia !) per l'Europa e per il mondo. Liberata dallo stato nazionale, la nazione, anzi, le nazioni, sono il segno della grande ricchezza e varietà di culture, di storie e di memorie che fanno dell'Europa una patria ideale nella quale, accanto alla propria patria, è bello riconoscersi.

Tutti amiamo l'Italia, l'amiamo così tanto che la vorremmo diversa da quella che abbiamo sotto gli occhi ogni giorno, la vorremmo, appunto, più europea, più proiettata in avanti, meno provinciale, meno rissosa, più democratica. Ma per fare un'Italia più europea non credo proprio che abbiamo bisogno di coltivare nostalgie nazionali.

|            |                                          |
|------------|------------------------------------------|
| isi        | ISTITUTO AFFARI<br>INTERNAZIONALI - ROMA |
| n° Inv.    | 17849                                    |
|            | 8 ott. 1997                              |
| BIBLIOTECA |                                          |



Istituto Affari  
Internazionali

Associazione Il Mulino

Movimento Federalista  
Europeo

Convegno

*"Nazione e integrazione in Europa alle soglie del 2000"*

**IL CASO ITALIANO SOTTO LE MOLTEPLICI  
SPINTE DELL'EMERGERE DI ATTORI POLITICI  
SUBNAZIONALI, DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA  
E DELL'INTERDIPENDENZA E GLOBALIZZAZIONE**

*di Marcello Veneziani*

**Roma, 19 e 20 settembre 1997**  
Rappresentanza in Italia della Commissione Europea  
Via Poli 29

"Il caso italiano sotto le molteplici spinte dell'emergere di attori politici subnazionali, dell'integrazione europea e dell'interdipendenza e globalizzazione"

Marcello Veneziani per l'Istituto Affari Internazionali

Un'identità nazionale malandata e villipesa, di cui si prova vergogna. Un'entità statale inefficiente e discredita, che suscita istanze di smantellamento e campagne di destatalizzazione. Un senso delle istituzioni tradizionalmente carente ma ulteriormente deteriorato negli ultimi anni. Un flusso migratorio clandestino che pur non raggiungendo le soglie di guardia di altri paesi europei, appare incontrollato e innesca crisi di rigetto, spirali di violenze e psicosi diffuse. Una crescente disaffezione dei cittadini dai luoghi pubblici ed un secessionismo ad uso individuale e tribale prima che politico e territoriale. E infine la spinta leghista ad organizzare la disaffezione civile e dare un movimento e un leader, un nome ed un simbolo a questa secessione dallo Stato nazionale. E' la cartella clinica del caso italiano alla vigilia dell'integrazione europea. Tutto questo mentre incide il nuovo indiscutibile dogma occidentale: la globalizzazione, fenomeno su cui quasi nessuno osa porre in discussione la valenza positiva e l'ineluttabilità del suo processo. La globalizzazione vista come un'inceneritore degli assetti statali, nazionali e delle identità comunitarie. Nazionale viene reso in traduzione simultanea con autarchico, esclusivistico, protezionistico e scleristico; espressioni inconcepibili nell'epoca dell'interdipendenza mondiale. In queste condizioni l'Italia approda al processo europeo alle soglie del Terzo Millennio. A volte con la falsa coscienza di aver maturato una buona sensibilità europea per la semplice ragione di aver indebolito la sua sensibilità nazionale e statale. Accompagnata alla serpeggiante convinzione che l'avvenire sia interamente giocato sulla corda fra globale e locale, tra macrosistemi sovranazionali e microsistemi regionali e subnazionali, in un sistema di rimandi che finisce col rendere superfluo e caduco il riferimento statale-nazionale. Intorno a questo quadro si è costituito una specie di fatalismo, che riproduce il determinismo storico-ideologico da cui siamo recentemente usciti, nel segno dello storicismo marxista e progressista. L'idea di un necessario sviluppo della storia nella direzione indicata dallo storicismo teleologico marxista, prosciugata dalla carica escatologica e profetica del comunismo, è stata trasferita al processo mondiale denominato globalizzazione. La tecnologia assume il ruolo dell'ideologica, la mondializzazione del capitale prende il posto dell'internazionalizzazione del socialismo.

E' il fatalismo della globalizzazione, su cui poche voci dissentono (1). Su quel "pensiero unico" si è prodotta una grammatica dei pregiudizi ed un codice di luoghi comuni, che diventa impossibile o quantomeno temerario non solo respingere ma semplicemente sottoporre a giudizio critico.

Il caso italiano diventa così un'espressione che non allude ad una specificità, ad un'identità da tutelare o quantomeno da riconoscere; ma "caso italiano" allude appunto ad un caso clinico, ad una patologia; ad una difformità da cui emanciparsi, per adeguarsi ad un Parametro Assoluto di cui la globalizzazione è l'essenza teologica. Diventare un "paese normale" diventa il progetto di fondo: adeguare l'Italia anormale ad una norma, ad un parametro superiore ed oggettivo, identificato col paradigma occidentale e moderno (2). Deciso da chi, con quale legittimazione, in nome di cosa, con quali prospettive, non è opportuno chiederselo. La forza e la globalità del processo non consentono indagini sulla qualità e la plausibilità del precetto. Proviamo allora a ripercorrere i pregiudizi che sostanziano il precedente quadro d'insieme e a verificarne l'attendibilità.

Il primo pregiudizio recita in questo modo: l'Italia è un paese con un'identità nazionale posticcia, debole e incerta.

Quest'interpretazione è succube, magari senza saperlo, della scuola neohegeliana, secondo cui la nazione nasce dallo Stato; e dunque l'Italia unita sorge in realtà il 17 marzo del 1861 con la proclamazione dello Stato unitario. Era la convinzione spaventiana a cui Benedetto Croce dette ulteriore dignità teorica e storica (3).

Curiosamente, la stessa convinzione affiora oggi nei teorici della disunità d'Italia che identificano stato centralista con unità nazionale; e questo, in effetti, è funzionale a chi sostiene che la liquidazione dello Stato centralista segni contemporaneamente la liquidazione dell'identità nazionale. Lo ribadisce, tra gli altri, il più lucido teorico della secessione, Gianfranco Miglio, rigettando nel libro-dialogo "Padania Italia" la mia opposta tesi, di origine volpiana, della preesistenza della nazione italiana rispetto allo Stato unitario (4). Il Risorgimento non segna in realtà la nascita della nazione italiana, ma il "nuovo sorgimento" di un'identità nazionale antica che vuol farsi anche identità politica, istituzionale e statuale. Perché, come ben spiegava Gioacchino Volpe, l'identità italiana precede di secoli lo Stato unitario (5): affonda le radici nella romanità e soprattutto nel medioevo, per poi assumere forza letteraria e unità linguistica a partire dai grandi poeti e scrittori in lingua italiana. Giustamente Vittore Branca ricordava recentemente che noi italiani di fine millennio riusciamo a leggere senza difficoltà gli scrittori di sette secoli addietro nella medesima lingua in cui essi allora scrivevano; la stessa cosa non è consentita ai francesi o agli inglesi che pur vantano Stati unitari di più antica data (6). La nostra unità

7

nazionale è culturale, linguistica e spirituale prima che territoriale, politica e istituzionale. Ma si potrebbe più ampiamente dire che esiste, è visibile, una kolnè nazionale, un carattere italiano, una mentalità maturata nel crocevia del cattolicesimo, dello spirito mediterraneo e della cultura rinascimentale. Così come esiste una configurazione geografica che lascia adito a pochi equivoci: una penisola separata da un arco alpino e proiettata nel bacino mediterraneo. L'Italia esiste nella storia ma anche nella geografia, nella letteratura ma anche nella mentalità, nella lingua e nel costume (oltre che nel malcostume).

L'identità nazionale italiana appare oggi depressa, avvilita, ma non fittizia. Deteriorata ma non convenzionale o virtuale, al pari di una qualsiasi Padania.

Il secondo corrente pregiudizio passa dalla precedente descrizione di un'identità italiana solo virtuale alla prescrizione di un'Italia da rimuovere perchè l'identità nazionale sarebbe una palla al piede nel contesto del sistema europeo e nell'epoca della società globale. Le vicissitudini di questi anni mostrano al contrario che in Europa e nella società globale si conta qualcosa se si è qualcuno, se si rappresentano interessi forti, sistemi coesi e soggetti consistenti; nei contesti ampi si conta nella misura in cui esiste un solido sistema-paese. La prospettiva della globalizzazione non rende superfluo ma, al contrario, più importante l'esistenza di un solido sistema-paese e di un efficace Stato nazionale. Chi e cosa bilancerà i flussi e gli imperativi del mercato globale, chi si assumerà le responsabilità e avrà le forze adeguate per poter garantire gli interessi diffusi e più deboli rispetto agli interessi di gruppi forti e di oligarchie transnazionali? Non ci sarà bisogno di un grande mediatore, ammortizzatore e ago della bilancia tra le due spinte alla globalizzazione e alla tribalizzazione? La progressiva scomparsa dello stato nazionale è nella migliore delle ipotesi una previsione di lungo periodo applicata impropriamente al nostro presente. Ma più probabilmente resta una congettura funzionale ad interessi transnazionali e a volte transpolitici di tipo oligarchico. Si può obiettare che non esistono stati nazionali che siano democratici fino in fondo, giacchè ogni stato rimanda ad un'oligarchia. Ma la differenza è tra governi di pochi finalizzati esclusivamente all'interesse di pochi, e governi di pochi tendenzialmente indotti a riconoscere anche l'interesse di molti. Fino a prova contraria non esiste un'organizzazione degli interessi, dei bisogni e dei valori generali al di fuori dello stato nazionale. E non accenna a profilarsi.

Il terzo pregiudizio riguarda la crescita del secessionismo in Italia. L'interpretazione dominante è che si tratta di reazioni all'invadenza dello Stato e alla pervadenza della nazionalizzazione. Al contrario, le

spinte separatiste, nascono in Italia dalla debolezza dello Stato e dalla evanescenza di una pubblica coscienza nazionale. Non è l'eccesso di nazione che scatena la voglia di secessione, ma la sua decomposizione. Non è l'eccesso di potenza dello Stato che spinge a perseguire la separazione, ma la sua flaccida obesità, il dilatarsi dello statalismo come un'emorragia dello Stato, della sua efficacia e della sua efficacia, del suo vigore e della sua autorevolezza. La storia del nostro paese mostra che lo statalismo non nasce come una malattia dello Stato quanto come una patologia della partitocrazia che occupa lo Stato e tramite la sua dilatazione si dota degli strumenti per consolidare e amplificare il consenso e il controllo della società. Quando lo Stato è invaso dai partiti, nasce lo statalismo. Che prospera non nel cuore dello Stato ma nella sua assenza. Si può storicamente dimostrare che lo statalismo è cresciuto in Italia parallelamente alla perdita del senso dello Stato e del decoro statale, dello spirito pubblico e del prestigio del ceto statale (7). Lo statalismo non è cresciuto con il centralismo ma al contrario con la dilatazione tentacolare dello Stato in ambiti sempre più decentrati, dalle regioni agli enti periferici. Insomma la Lega non è una reazione fisiologica ad uno Stato forte e ad un patriottismo asfissiante, ma è il prodotto di uno Stato grasso ma debole e di un patriottismo flebile e retorico.

Il quarto pregiudizio è speculare al precedente: la mentalità nazionalistica è la madre di tutte le intolleranze e di tutte le incompatibilità con gli immigrati. Al contrario, il caso italiano, dimostra che le società con una sensibilità nazionale viva, con un sistema-paese solido, con valori condivisi e con spirito pubblico ben saldo, sono più in grado di metabolizzare gli stranieri e di sopportare il peso delle differenze senza isterismi. Sono le società disgregate, le società dominate dagli egoismi e dalle tribù, le società che non alimentano alcun legame sociale e alcun orizzonte comunitario, a sopportare meno le intrusioni di stranieri e a vivere patologicamente ogni innesto. Le città dominate dalla paura e dagli egoismi, dall'incomunicabilità e dagli assetti sociali e urbanistici degradati, sono le più esposte alla guerra dei poveri e al conflitto con gli allogeni. Anche in questo caso, uno Stato in grado di saper regolare i flussi, monitorare le situazioni sociali, governare le possibilità di accoglienza e di inserimento nel mondo del lavoro, controllare gli ingressi, senza arrendersi all'immigrazione clandestina, può garantire osmosi tra allogeni e indigeni e condizioni migliori di vita ai cittadini come agli stranieri.

Uno dei motivi di consenso dei movimenti localisti è la raccolta del disagio e dell'insofferenza verso l'immigrazione incontrollata. Ora, quest'istanza è incompatibile con la richiesta di smantellamento dello Stato e del suo ceto che presiede all'ordine pubblico,

5

prevalentemente meridionale. Anzi, non è possibile arginare e regolamentare il flusso di immigrati e le intemperanze dei disperati contemporaneamente si delegittima lo Stato e si contesta la sua autorevolezza, la sua possibilità di incidere e di intervenire anche in periferia.

Il quinto pregiudizio riguarda la natura del consenso attribuito ai movimenti localisti e alla Lega. L'opinione corrente è che si tratti di una rivolta antipolitica e antideologica, imperniata su ragioni fiscali e comunque su interessi di bottega. La politica sarebbe percepita dagli aderenti ai movimenti separatisti come troppo fumosa, troppo bizantina, ancora legata a vecchie categorie, come l'antifascismo e l'anticomunismo, la destra e la sinistra, lo stato e il sindacato. In realtà, se si osserva solo la fisica del dissenso, senza cogliere la psicologia, si resta ancora fuori dalla comprensione di questo fenomeno in cui ragioni fiscali si uniscono a pulsioni carismatiche, vaghe aspirazioni impolitiche e tecnocratiche si mescolano a sentimentalismi etnici e simbolici.

Il fenomeno dei localismi non è un fenomeno di rifiuto della politica e dell'ideologia ma di rifondazione e di reinvenzione della politica e dell'ideologia su basi diverse da quelle canoniche. Anzi il deficit di passione politica e anelito ideologico delle forze politiche nazionali, è propriamente quel che avvicina molti elettori e militanti ai movimenti localisti e alla lega. La percezione di trovarsi di fronte ad una politica ridotta a carrierismo, a lottizzazione, a pura gestione del potere, porta a valorizzare le componenti antisistemiche e mitologiche della lega. Una simbologia d'accatto, probabilmente. Ma se perfino quella simbologia così grossolana fa presa su un pubblico pur rozzo, ciò testimonia -a contrario- quale deserto di valori, di passioni e di simboli manifesti oggi la politica corrente; quanto cinismo e quanto opportunismo la caratterizzi. Per certi versi, il localismo diventa il massimalismo delle società postideologiche, l'integralismo delle società avanzate, il fondamentalismo delle società sradicate.

Il sesto pregiudizio prende di mira la sensibilità religiosa e coniuga il maggior grado di tolleranza verso ogni diversità locale o esotica con il declino delle credenze religiose. Ovvero la secolarizzazione consentirebbe il dispiegarsi di una cittadinanza matura, senza confini e senza discriminazioni. Senza i portatori degli assoluti, la vita democratica e i diritti di cittadinanza sarebbero più agevolmente improntati alla reciproca tolleranza. La storia delle società occidentali e più ancora dell'Italia negli ultimi trent'anni è la dimostrazione lampante che la scomparsa di valori condivisi, di un orizzonte religioso e civile comune, non agevola la comunicazione e

Il reticolo della solidarietà civile si alimenta di quell'humus religioso e della comune percezione di essere sulla stessa barca, di condividere il medesimo destino che è proprio dell'orizzonte religioso (che non a caso deriva da re-ligare). E deperisce quando, come nel caso italiano, la scristianizzazione alimenta l'egoismo e il familismo amorale (il caso italiano, contrariamente a quel che pensano Banfield e Putnam (8), dimostra invece l'esistenza anche di un familismo morale e socialmente virtuoso di estrazione cattolica). Questi fattori non politici, o non direttamente politici, hanno un valore fondante anche nella vita politica; incidono sulla tenuta di una comunità e producono le condizioni di fondo, l'habitat, entro cui è possibile ancora la polis, cioè l'orizzonte comune della città. Senza fiducia, ha scritto recentemente Francis Fukuyama, ovvero senza virtù sociali e valori condivisi, non è possibile nemmeno lo sviluppo della società liberale e dell'economia capitalista (9). Chi pensa che il sistema di appartenenza a valori religiosi, nazionali, comunitari, sia un residuo che impedisce il compiuto dispiegarsi di una società liberale e di un mercato libero, confonde l'acquario in cui prospera la nostra società con la sua prigione.

Il settimo pregiudizio, ricorrente in Italia sia tra i leghisti che tra i sostenitori dell'unità nazionale, stabilisce un'incompatibilità radicale tra il riferimento alle identità locali e regionali e il riferimento all'identità nazionale. E' la convinzione che le piccole patrie si debbano giocare inevitabilmente contro l'identità nazionale. Il dispiegarsi della globalizzazione mostra una realtà diversa: il nemico dell'identità originaria non è - o perlomeno non è più oggi - l'identità più grande o l'identità altrui, ma la negazione del principio d'identità, ovvero dell'identità come valore e come realtà radicale. L'antagonista delle differenze locali è l'uniformità mondiale, e non la differenza nazionale. Il tasso di omogeneizzazione che produce l'identità nazionale è infinitamente minore del tasso di omologazione che produce il processo globale; anzi l'identità nazionale e le identità locali oggi si trovano oggettivamente dalla stessa parte, rispetto al processo mondiale che non riconosce valore alle identità e alle patrie, che ritiene residuali e obsolete. E' possibile, anzi è inevitabile, oggi pensare una forma di identità nazionale che garantisca al suo interno, in un sistema di cerchi concentrici, le identità locali che sono sempre state un carattere saliente della nazione italiana, componente essenziale del "caso italiano"; e che sia garantito a sua volta all'esterno da un'identità più ampia, come l'identità europea. Si tratta di uscire dal nazionalismo giacobino, che riproduceva nella dimensione nazionale la stessa omologazione uniforme, lo stesso adeguamento ad una "norma", la stessa coscrizione delle identità prodotte oggi dalla globalizzazione.

L'ottavo pregiudizio esorta a diffidare del legame nazionale e territoriale, radicale e identitario, ritenendo che sia portatore intrinseco di intolleranza, di violenza e di aggressività verso l'altro. La storia dei nostri anni sta invece dimostrando che da un verso le società disgregate sprigionano un potenziale di intolleranza e di violenza anche peggiore delle società "organiche" o meno decomposte nella loro identità nazionale. Dall'altro verso l'esperienza degli ultimi decenni mostra che quando il legame comunitario di tipo nazionale o etnico, regionale o locale viene mortificato, oppresso o represso, come è accaduto nei paesi dell'est e in alcuni paesi usciti (male) dall'esperienza coloniale, o depresso, come accade in alcuni paesi dell'occidente, allora diventa incontrollabile, si incattivisce, anzi si inselvaticisce. La delegittimazione dell'identità nazionale e dell'identità comunitaria schiude la strada al sorgere di integralismi nazionali o nazional-religiosi, revanscismi isterici e sciovinismi aggressivi. Quando si lascia covare al buio il naturale legame con le proprie radici, con il proprio popolo, con la propria specificità culturale e nazionale, allora rischia di crescere come una bestia in gabbia. Le guerre che hanno insanguinato negli ultimi anni il mondo, fino alla guerra serbo-croata, hanno dimostrato che gli assetti statali disegnati sulla carta e sulla pelle dei popoli, le spartizioni artificiali di nazioni ed etnie imposte dall'alto, sono destinati a provocare, quando collassano i reticoli imperiali e militari che le tenevano forzatamente avvinte, conflitti dolorosi e odii radicali. Più giusto sarebbe riconoscere dignità e valore alle identità nazionali, popolari e comunitarie, cercando piuttosto di evolvere i concetti di appartenenza in direzione opposta rispetto ai nazionalismi ringhiosi, darwinisti e aggressivi della prima metà del nostro secolo. La scommessa del nuovo millennio può essere quella di alimentare un legame comunitario, nazionale e locale, fuori dal nazionalismo, che è la scimmia dell'identità nazionale. Un legame civile che riconosca nella diversità una fonte di ricchezza e non di conflitto, e che non viva la propria specificità contro l'altrui specificità, attraverso l'idea di primato o di supremazia.

Il nono pregiudizio, infine, certifica che l'unico tipo di patriottismo consentito dalla moderna democrazia sarebbe il patriottismo della Costituzione. Riportato in auge da Jürgen Habermas, ha trovato negli ultimi anni in Italia numerosi sostenitori tra studiosi, intellettuali e figure istituzionali di primo rilievo. Il patriottismo della costituzione ritiene che l'amalgama nazionale possa ricondursi ad un patto di cittadinanza, sottoscritto nel segno della democrazia e sancito da una carta costituzionale (19). In realtà i patriottismi scaturiti da un contratto, affidati ad una carta e in definitiva ad una norma (e risalenti ad un evento ravvicinato su cui non è neanche possibile



8

invocare una consuetudine, una tradizione trasmessa da generazioni) si possono rescindere quando ai contraenti, o ad una delle parti, non è più conveniente rinnovare il patto. E dunque nel quadro di un patriottismo della costituzione, avrebbero validi argomenti a loro favore i secessionisti a esigere una verifica democratica di questo patto, attraverso una consultazione referendaria e ad esercitare il principio di autodeterminazione. In realtà l'unico patriottismo che può aver vigore e valore anche sovrastando le mutevoli volontà e i cangianti interessi delle parti, non può essere un patriottismo della Costituzione, semmai un patriottismo della nazione che affondi cioè le sue radici nella vita e nella storia di un popolo, nelle tradizioni di una nazione, negli assetti geografici e territoriali, linguistici e culturali di un paese, nei valori condivisi di una comunità e nelle sue consuetudini. Altrimenti, più coerente è sostenere il tramonto del patriottismo e la sua impraticabilità nell'era globale.

L'integrazione europea non ha ancora risolto una sua originaria ambiguità che si porta appresso e che rischia di indebolire il suo status e la sua efficacia o peggio di farla abortire: l'Europa va intesa come un gradino intermedio verso la globalizzazione, una tappa ed una fase di transizione verso il compiuto realizzarsi di un Mercato globale e di uno Stato mondiale ovvero di una mondializzazione senza Stato, come ritengono in molti; oppure va intesa come un argine alla globalizzazione, un perimetro ed un confine entro cui fondare un'identità europea senza affondare le identità subeuropee e disegnare un'area vitale differente dalle altre, America compresa? L'Europa sarà il sottoinsieme dell'Occidente e infine del mondo, o una delle aree vitali di cui parlava Carl Schmitt (11) e di cui recentemente ha parlato Samuel Huntington (12)? Non è un quesito intellettuale, marginale e influente sulla sorte dell'Europa; credo che sia il quesito cruciale e decisivo che darà un corpo, un senso e forse un'anima all'Europa. In altri termini, l'Europa si porrà come un fattore di adeguamento inter-nazionale e di uniformità planetaria o come un garante delle differenze e delle specificità? Sarà l'Impero supernazionale che tutelerà come un bene prezioso e irrinunciabile le sue diversità interne e le diversità dell'Europa rispetto al resto del mondo; o viceversa sarà un agente di pacificazione e di progressiva emancipazione dalle differenze verso un Parametro Mondiale di società senza confini e senza differenze? Naturalmente è possibile anche pensare ad un incrocio di risposte o ad un'obliquità di esiti. Ma eludere questa domanda vorrà dire eludere la ragione sociale dell'Europa, il vero motivo per il quale val la pena fare o non fare l'Europa. Se non vogliamo, come spesso si ripete, un'Europa senza gli europei, un'Europa dei parametri e non dei popoli, un'Europa delle banche e non dei cittadini, dobbiamo

avere il coraggio e l'onestà di rispondere a quella domanda. Che chiama in causa i fratelli minori dell'Europa, le nazioni e le regioni. Fino a tutelare l'esistenza di "un caso italiano" e di una costellazione di specificità nazionali. L'alternativa sarà dunque tra un'Europa "normale" ovvero adeguata ad una norma che ha pretesa di universalità, uniformata ad un parametro non solo economico ma culturale di tipo planetario ed un'Europa sovrana di un arcipelago di paesi "anormali" che coltivano la loro anomalia nel senso della loro differenza culturale, cercando di renderle compatibili e sinergiche senza con questo divenire labili e revocabili. Sarà questo il "nodo di Gordio" che aprirà il Terzo Millennio.

Marcello Veneziani

### Note \*

- 1) Tra le rare voci critiche sulla globalizzazione, nella sinistra radicale Noam Chomski, soprattutto nel suo recente "La società globale" (Milano, 1997), e nella nuova destra Alain de Benoist nel suo "L'impero interiore" (Firenze, 1996). O sul crinale tra entrambe, Serge Latouche, La megamacchina (Torino, 1995) e precedentemente L'occidentalizzazione del mondo (Torino, 1992) e Il pianeta dei naufraghi (Torino, 1993). Poi il riferimento è alle sparse denunce di Solzenicyn, usato con cautela quando criticava il gulag sovietico, ignorato quando è passato a criticare la globalizzazione del Mercato. Sul piano economico, V. Forrester, L'orrore economico, Milano, 1997. Si veda anche il nostro "Processo all'occidente" (Milano, 1990) e lo scritto introduttivo di Augusto Del Noce.
- 2) Il "sogno di un paese normale" è stato un leit motiv molto diffuso negli ultimi anni, ricorrente negli scritti di N. Bobbio, V. Foa, P. Flores d'Arcais e sul piano politico di M. D'Alema che al "Paese normale" ha dedicato un libro (Milano, 1995).
- 3) Cfr. B. Croce, Storia d'Europa, Bari, 1948.
- 4) Cfr. G. Miglio e M. Veneziani, Padania, Italia, dialogo a cura di M. Ferrazzoli, Firenze, 1997.
- 5) G. Volpe, Italia in cammino, Roma, 1973.
- 6) L'intervista di Vittore Branca è stata rilasciata a L. Vaccari per l'inserito culturale di Avvenire del 19 agosto 1997.
- 7) Cfr. M. Veneziani Fine dell'Italia?, Roma, 1992 e il nostro pamphlet Decamerone italiano. Breve corso di sopravvivenza nazionale in dieci sedute, Firenze, 1996. Per un inquadramento storico-filosofico, M. Veneziani, La rivoluzione conservatrice in Italia. Nascita e sviluppo dell'ideologia italiana. Milano, 1987 (seconda edizione ampliata, 1994).
- 8) Il riferimento è a E. Banfield, Le basi morali di una società arretrata, Bologna, 1976 e a R. Putnam, La tradizione civica nelle regioni italiane, Milano, 1993.
- 9) F. Fukuyama, Fiducia, Milano, 1996.
- 10) L'espressione "patriottismo della costituzione" risale a Dolf Sternberger (cfr. Verfassungspatriotismus, Francoforte, 1990). Fu rilanciata da J. Habermas nel 1986 in occasione della polemica sul revisionismo (ora in AA.VV. Un passato che non passa, Torino, 1987). In Italia il riferimento al patriottismo della costituzione è emerso in più occasioni politiche, da parte del presidente della repubblica Oscar L. Scalfaro e di alcuni esponenti del centro-sinistra. Si veda anche G. E. Rusconi, Se cessiamo di essere una nazione", Bologna, 1993.
- 11) C. Schmitt, Il nomos della terra, Milano, 1991
- 12) S.H. Huntington, The clash of civilization and the remaking of world order, 1996

\* Ci siamo limitati a citare l'anno dell'edizione da noi consultata.

FOZZA

iai ISTITUTO AFFARI.  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 17849  
8 OTT. 1997

BIBLIOTECA