



S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 130.

“**U**n’ organizzazione che controlla la popolazione occupante un determinato territorio costituisce uno Stato se e in quanto: si differenzia rispetto ad altre organizzazioni che operino sul medesimo territorio; è autonoma; è centralizzata; le sue parti componenti sono formalmente coordinate le une con le altre”.

Così definiva lo Stato Charles Tilly a metà degli anni ’70 del secolo scorso, focalizzandosi sulla peculiare capacità statale di controllare la popolazione presente sul proprio territorio.

Ad oggi, però, tale enunciato pare soffrire le sfide offerte da un fenomeno nuovo: la scissione fra territori e poteri.

Sempre più spesso, infatti, è possibile assistere alla manipolazione delle frontiere nazionali, alla comparsa di territori senza governi e all’affermarsi di unità sovrastatali - preposte alla regolazione globale - prevalenti sui poteri pubblici interni. In crescita è altresì il numero di persone che possono dirsi residenti ma non cittadini del Paese in cui si trovano a vivere. A tali questioni gli Stati possono far fronte solo adottando soluzioni innovative, la cui ricerca passa anche tramite la trattazione - e dunque risoluzione - di problematiche già note quali, ad esempio, il “deficit di democrazia” che affligge le unioni sovranazionali e la persistente fragilità delle applicazioni concrete del supremo principio di uguaglianza.

Ebbene, il nuovo volume di Sabino Cassese si propone proprio di analizzare questi fenomeni secondo tre diverse direzioni - corrispondenti ai tre capitoli del libro - al fine di fornire gli elementi indispensabili per poter giungere alla necessitata ridefinizione del ruolo riservato agli Stati nel XXI secolo.

Il primo percorso tematico ha ad oggetto l’evoluzione del concetto di Stato, dall’originaria unità politica fino alla progressiva scomposizione odierna. L’Autore espone sulle diverse declinazioni del polimorfo concetto di Stato, elaborate a partire dal XVII secolo

da pensatori quali Hobbes e Kelsen, Weber e Badie. In particolare, ad essere preso in esame è proprio il passaggio da entità nazionale a Stato-Nazione, che poté dirsi veramente compiuto – a seguito della fusione di territori prima autonomi e distinti – solo con la scomparsa degli organi politici interni che erano sopravvissuti al processo di unificazione statale.

Plurime sono le teorie sulla formazione dello Stato: alcune individuano l'elemento catalizzatore nella guerra; altre nel patrimonio spirituale comune - sulla classica tripartizione "*Volk, Staat und Sprache*" formulata da Wilamowitz-Moellendorf -; altre ancora nel processo di auto-perpetuazione e autoaccrescimento del potere monocratico (pp. 20-21).

Nonostante le diverse declinazioni concettuali, in tutte sono però rintracciabili degli elementi comuni che vanno a tratteggiare la specifica natura di tale sistema politico.

In primis, si ha l'autoaffermazione della Nazione quale coscienza collettiva di una identità ove riconoscersi. Parimenti caratteristica è la preesistenza di una dimensione economica e di sviluppo interna. Ulteriori tratti distintivi dello Stato-Nazione si rivelano poi essere l'unità, la stabilità e la centralizzazione gerarchica, la divisione delle funzioni e di poteri tra organi diversi – secondo la teorizzazione montesquieuiana – ed infine una fede positivista nell'idea di Stato, capace di resistere anche alle varie critiche, come ad esempio quelle marxiste.

Naturalmente, come ben osservato da Baldwin, l'evoluzione progressiva dello Stato-Nazione ha fatto sì che – nella pratica - si sviluppassero differenti stili di "statualismo" che permettono di distinguere tra Stato debole e Stato forte, tra Stato europeo e non europeo, e così via. Vero è, però, che la dottrina più recente – primo fra tutti Nettl - preferisce oramai parlare di "statalità" (*stateness*), abbandonando dunque le rigide categorie dello statualismo.

A questa fase di ascesa, fece poi seguito – a partire dai primi del Novecento – il ciclo di declino dello Stato, all'interno del quale debbono discernersi tre crisi separate. La prima può essere riassunta nelle parole di Duguit che nel 1908 scriveva: "*L'Etat personnel et souverain est mort ou sur le point de mourir*". In tale epoca, infatti, l'autorità dello Stato fu posta in dubbio per la prima volta dall'interno, da una varietà di forze tra cui associazioni private, specialmente i sindacati, che sostituirono l'atomistica società civile, il collettivismo e il corporativismo (p. 31). In tal modo venne svelata l'incapacità della classe politica di rappresentare la società civile, vista l'incompatibilità di interessi. Le reazioni a tale fenomeno furono varie, alcune tristemente note come quelle autoritarie italiana e tedesca.

La seconda ondata di crisi si ebbe invece sul finire del Secolo Breve e a farla da protagonista furono le riforme portate avanti in Gran Bretagna dalla Prime Minister Thatcher e oltreoceano dal Presidente Reagan. Alle difficoltà economico-finanziarie e alle falle del *welfare state* si fece infatti fronte con il ricorso a politiche di austerità e

liberalizzazioni/privatizzazioni che di molto andarono a ridurre il margine esistente tra “pubblico” e “privato”, andando in tal guisa a ridisegnare i confini stessi della statualità. Venivano dunque posti i primi tasselli del cosiddetto Stato a “geometria variabile”. Inoltre ai fattori di crisi interni se ne aggiungevano di esterni, riassumibili nell’avanzata delle entità sovranazionali, capaci di erodere nel tempo la già compromessa autorità statale.

La terza fase di crisi è, invece, quella tuttora in atto e deriva in parte dal su esposto avanzamento delle autorità parallele allo Stato-Nazione. In sostanza, l’ultima crisi dello Stato può essere vista come il frutto dell’incessante avanzare della globalizzazione nei campi più svariati – dal commercio alla politica – che ha permesso alle organizzazioni internazionali di arrivare ad imporre standard in uno spazio giuridico però del tutto frammentato. In tal modo, si è entrati nell’epoca che lo stesso A. definisce di “*Global Polity*” caratterizzata dall’applicazione ed attuazione - da parte degli Stati nazionali - di decisioni prese altrove (secondo il meccanismo della cosiddetta *indirect rule*); dalla crescita di una *rule of law* globale (p. 36) nonché dal predominio dell’economia e della finanza sulle politiche interne.

La conseguenza prima della Global Polity non può che essere l’indebolimento del sovrano sistema statale, causando un significativo deficit democratico sia procedimentale che rappresentativo. Tale gap parrebbe almeno parzialmente colmato facendo ricorso a strumenti alternativi - quali la democrazia dibattimentale, consistente nella partecipazione ai processi decisionali, o ancora l’*accountability*, intesa quale responsabilità reciproca degli attori nazionali e internazionali al fine di garantire la tenuta del complessivo e complesso sistema globale.

Lo Stato-Nazione si sta pertanto oggi avviando verso il terzo ciclo, dagli scenari ancora incerti. Il lungo periodo di crisi pare infatti averne minato le fondamenta stesse ed è allora difficile predire con certezza se tale sistema politico ne uscirà del tutto indenne. Quel che emerge dall’analisi della cronistoria dello Stato-Nazione è però la sua estrema duttilità e versatilità, malleabilità e capacità di adattamento agli eventi esterni. Per resistere alle pressioni esterne e garantire la propria sopravvivenza, gli Stati contemporanei non si sottraggono infatti alla cessione quasi inevitabile di sovranità nelle mani degli attori sovranazionali, impegnandosi al contempo nella promozione di una forte concorrenza economica e rivestendo dunque l’inedito ruolo di “guardiani contro l’insicurezza economica”.

La condivisione di compiti e poteri tra livello nazionale e internazionale non implica quindi necessariamente un indebolimento dello Stato. Come già constatato da Kant sul finire del 1700, la cessione di sovranità e l’apertura verso l’esterno è solitamente dettata dalla “convenienza reciproca” (*Wechselseitige Eigennutz*): gli Stati hanno sì delegato parte dei poteri tradizionalmente propri ma, grazie alla tessitura di rapporti orizzontali e collegamenti globali basati su strumenti - quale la negoziazione -, possono oggi accedere

ad ambiti e sfere di influenza inesplorati poiché prima loro preclusi. Per riassumere questo paradosso della modernità possono essere usate le parole dell'A. stesso: "*meno potere, ma al contempo più potere per lo Stato*" (p. 45).

Pertanto, appare del tutto immotivato anche solo paventare una scomparsa dello Stato ad opera della globalizzazione, dovendo invece prendere atto di come gli Stati siano elementi costitutivi e protagonisti della globalizzazione stessa. Per far ciò lo Stato ha dovuto necessariamente mutare forma e adattarsi alle sfide propostigli, percorrendo itinerari nuovi, quali la dedifferenziazione di potere pubblico e società; la frammentazione interna in plurimi ordinamenti giuridici e l'accrescimento del peso conferito alla società civile.

In buona sostanza, il punto di arrivo è il crollo del "mito dello Stato" tradizionalmente e staticamente inteso, mettendo invece in risalto il volto plastico di tale entità. I governi nazionali, come dimostrato da Scelle e ripreso da Sabino Cassese, vivono oggi uno "sdoppiamento funzionale" (*dédoublement fonctionnel*) dovuto dal duplice antitetico ruolo rivestito nel panorama internazionale: attori e servi delle organizzazioni ultrastatali. Se infatti in principio erano gli Stati-Nazione a creare la comunità internazionale, oggi sono le istituzioni globali a monitorare le azioni dei Governi, legati da una interrelazione di tipo orizzontale.

Nel secondo capitolo, l'A. passa poi a esaminare i mutamenti nell'epoca della Global Polity dei tre elementi fondanti lo Stato-Nazione.

Innanzitutto, il territorio. Le frontiere sono da sempre poste a garanzia dell'integrità territoriale dello Stato, circoscrivendo lo spazio all'interno del quale viene esercitata legittimamente la sovranità. I confini operano quali meccanismi di inclusione o esclusione, segnando un limite netto tra ciò che viene ricompreso e ciò che è estraneo. Queste definizioni vanno però progressivamente perdendo di significato. Basti pensare alla libera circolazione delle merci e viaggiatori che rende la penetrazione all'interno degli spazi nazionali molto più agevole, o ancora alle operazioni di rafforzamento di alcuni confini - come quelli ucraini o statunitensi - e infine alla plasmabilità delle frontiere - anche grazie all'opera creatrice della giurisprudenza - come nel caso dell'Unione Europea. Oltre a ciò, in risposta alle crescenti sfide poste dalle migrazioni e dal terrorismo internazionale, va riprendendo piede una nozione di confine, propria del diritto romano, che sembrava oramai apparentemente superata: quella di frontiera intesa quale "zona di cuscinetto" ove si trovano a convivere contemporaneamente ordini giuridici differenti e posta a presidio dello spazio statale. I Governi, dunque, accettano la deterritorializzazione del potere, ma anche la "rivincita" del territorio (p.77).

Si ha poi il popolo, concepito nella sua intima essenza di pluralità dei membri di una collettività che si autoriconosce come tale a partire dalla condivisione di un patrimonio culturale comune fatto di tradizioni, lingua e storia. Coloro che non appartengono a tale

comunità, sono stranieri, alcuni dei quali, pur risiedendo legalmente nel territorio nazionale, non godono della cittadinanza.

La presenza di un numero sempre più elevato di *non-citizens* apre così la breccia ad alcuni interrogativi. Quali sono gli elementi costitutivi dell'identità nazionale? Chi può dirsi cittadino e perché?

La famosa declinazione arendtiana della cittadinanza quale “diritto ad avere diritti” parrebbe ora recedere di fronte ai superiori principi di non discriminazione ed uguaglianza che impongono agli Stati di riconoscere anche ai meri residenti gran parte dei diritti spettanti ai cittadini, eccezion fatta per quelli di natura politica. I diritti umani e la dignità dell'uomo debbono infatti essere garantiti ad ogni persona, indipendentemente dalla condizioni specifica di migrante, straniero, cittadino residente e così via. Ne deriva allora una duplicità di strumenti di riconoscimento dei diritti, operanti su due livelli paralleli. Da una parte si hanno infatti i cittadini, forti dell'applicazione della legge interna statale; dall'altra gli stranieri, i cui diritti trovano protezione sotto l'aura delle fonti del diritto sovranazionale, la cui applicazione sistematica finisce per divenire potenzialmente distruttivo per la Costituzione, tipicamente considerata quale Carta dei cittadini e baluardo della comunità nazionale.

Non di meno, il rovescio della medaglia è costituito dall'imposizione di doveri, in applicazione della formula del requisito di durata per cui “*the longer the stay, the longer the claim*”. Sono molteplici le forme aggiuntive di partecipazione solidale recentemente ritenute legittime: la prestazione del servizio civile (su tutte si veda la sentenza della Corte Costituzionale italiana n. 119/15) e il superamento di un esame di integrazione civica possono fungere da esempi in tal senso.

Da siffatte considerazioni emerge come l'atteggiamento assunto dagli Stati si riveli fondamentalmente contraddittorio in relazione alle questioni di cittadinanza: confini aperti e spirito di accoglienza - coronati dal riconoscimento dei diritti civili, economici e sociali - convivono infatti con la strenua difesa del nocciolo duro della cittadinanza rappresentato dai diritti politici, ancora preclusi ai *non-citizens*.

Infine, il terzo elemento costituente lo Stato è incarnato dalla sovranità, intesa quale potere finale e allo stesso tempo originario, da cui derivano gli altri poteri. Si è già avuto modo di illustrare il condizionamento reciproco tra Nazioni nonché la limitazione della loro sfera di competenza e di azione ad opera degli organismi internazionali, che dunque pesantemente vanno ad incidere sull'autorità statale. Ad oggi, pertanto, pare quasi superato parlare di sovranità esclusiva dello Stato, dovendosi - al contrario - sempre più ricorrere al concetto di “sovranità condivisa”, scevra della assolutezza che le era precedentemente propria.

Ancora una volta, si arriva a riflettere sul come lo Stato moderno sia sempre più costretto a rimodellare e ridefinire i propri connotati, mosso dallo spirito di

autosopravvivenza ed affermazione di fronte alle sfide poste dalla contemporaneità. Tale mutamento processivo ha però dato vita a numerosi contraddizioni e paradossi interni. Accade perciò che, nonostante la graduale evanescenza delle frontiere, i confini vengono rafforzati poiché assunti come indicatori di appartenenza, divenendo fattori di discriminazione per il fatto di assicurare standard di diritti diversi. La medesima logica si ripropone poi anche all'interno della Nazione, tra coloro che godono dei diritti politici e coloro che non li detengono, poiché meri residenti ma non cittadini. Le comunità territoriali subiscono pertanto una frammentazione, da cui discendono problemi di rappresentatività degli stessi organi politici, preposti all'assunzione di decisioni che riguardano l'intera collettività pur non avendone l'unanime approvazione poiché non eletti da tutti.

Pare allora lecito domandarsi se non sia in atto un indebolimento della democrazia, specialmente quella rappresentativa, supplita facendo ricorso a strumenti e procedure indirette, tipiche ad esempio della democrazia dibattimentale.

In realtà, ciò che l'A. sembrerebbe avere a cuore di rimarcare è l'intrinseca storicità del fenomeno statale, sia quale concetto sia come manifestazione, che dovrebbe indurre a non concludere semplicisticamente per una scomparsa dello Stato-Nazione quanto al ripensamento - storicamente situato - di tale nozione. L'idea di Stato non può essere intesa come universalmente valida ed efficace, dovendosene invece analizzare gli sviluppi di pari passo con le vicende dell'umanità. A parere di Sabino Cassese, il compito che si profila alla scienza del diritto è pertanto quello di *“ripensare, riconcettualizzare lo Stato nel contesto delle nuove tendenze e trasformazioni che si sono delineate: i cambiamenti interni, derivanti dal mutare delle frontiere e dalla ridefinizione della base personale dello Stato, costituita dal popolo, e i cambiamenti esterni, derivanti dall'integrazione dello Stato in unità superiori funzionali, dove si esercita una sovranità condivisa”* (p.92).

A chiusura del volume, il terzo ed ultimo capitolo, dedicato all'Unione Europea, si apre con le celebri parole di Schmidt: *“L'Europa vive di crisi”*, concetto poi ripreso e rielaborato da uno dei padri fondatori Jean Monnet il quale – nelle sue Memorie - non esitava a prognosticare che l'Europa si sarebbe edificata sulle soluzioni di volta in volta adottate per risolvere le molteplici ma costruttive crisi.

Il concetto di crisi parrebbe dunque essere una costante nella storia dell'Unione Europea, poiché propulsore dello sviluppo e dell'integrazione comunitaria. A sostegno di tale pensiero, l'A. riporta sei differenti interpretazioni della crisi: quella di Keohane-Hoffman basata sul deficit democratico; quella di Cohen-Tanugi che coniuga fattori mercantilistici a fattori giuridici; quella di Weiler, focalizzata sulla mancanza di partecipazione dei cittadini europei ai processi decisionali; quella di Habermas che individua quali motivi di crisi l'assenza di volontà di armonizzazione e solidarietà tra gli Stati membri; nonché quella di Meny incentrata sull'imbrigliante irrigidimento delle

procedure decisionali e sull'asimmetria tra politica sovranazionale e politiche interne; per poi concludere con l'interpretazione fornita dalla coppia Hartman e de Witte i quali, pochi anni or sono, parlavano della mancanza di strumenti – sia normativi che concettuali – capaci di collegare l'Europa attuale al suo progetto istituzionale.

È dunque evidente come, per quanto riguarda unicamente l'Unione Europea, la crisi venga declinata quale dinamo del processo evolutivo, quale “*esortazione a prendere decisioni?*”, per usare ancora le parole di Schmidt. In particolare, vengono tratteggiati tre cicli di crisi: quello gollista, dominato da una Francia strettamente favorevole alla sola cooperazione ed interazione tra Governi; quello degli anni Settanta-Ottanta del XX secolo, corrispondente al periodo di crisi economica ed austerità, per poi entrare nel terzo ciclo, iniziato sul finire del Novecento con i deludenti risultati referendari sancenti il rigetto di alcuni trattati (si pensi al caso danese contro la ratifica del trattato di Maastricht nonché alla bocciatura olandese e francese del progetto di Costituzione europea). Gli strascichi di tale fase si sono protratti sino agli anni Duemila a causa sia della crisi del sistema bancario-finanziario del 2008 sia delle sempre maggiori ondate di migrazioni, che hanno portato a un rafforzamento dei confini esterni dell'Unione oltre che ad un rinvigorimento delle politiche nazionaliste intestine agli Stati membri. Ebbene, tutti questi stimoli esterni al sistema dell'Unione, se da un lato rappresentano innegabili fattori di crisi, dall'altro conducono inevitabilmente al rafforzamento del tessuto di interrelazione e cooperazione tra Governi, poiché sono ingestibili singolarmente vista la loro dimensione sovranazionale.

Va da sé che il fatto che la crisi venga interpretata non come momento di soccombenza ma come fase ininterrotta di sviluppo dipende in larga parte dalle caratteristiche specifiche dell'Unione, che la differenziano ed elevano dagli Stati membri. Affermatasi fin dagli albori quale “un'istituzione a formazione progressiva” (p. 109,) la maggiore integrazione è infatti determinata dal prevalere delle mere ragioni di convenienza sugli “svantaggi” derivanti dalla partecipazione all'Unione stessa. In secondo luogo, a differenza sia degli Stati-Nazione che del sistema globale, l'Europa è al contempo uno spazio ed un ordine giuridico, capace di interessare – almeno potenzialmente – tutte le materie. Non meno rilevante, l'Unione Europea, ancora ad oggi, difetta di un fulcro governativo, o meglio di un potere esecutivo unico, essendo condiviso tra Consiglio e Commissione. Da tali peculiarità deriva l'impiego funzionale degli episodi di crisi quali strumenti per tenere sotto controllo lo sviluppo dell'Unione, indirizzandone il percorso e stabilendo i tempi del procedere” (p. 124). In particolare, l'A. tiene a precisare come, senza momenti di *défaillance*, il potere degli Stati membri sarebbe stato sicuramente molto limitato e regressivo rispetto al ruolo riservato alle istituzioni europee quali guida del processo di integrazione sovranazionale.

Il *fil rouge* che percorre l'intera ultima opera di Cassese è, pertanto, la necessità di ripensare il concetto di Stato, situandolo nell'epoca contemporanea e prendendo atto

dell'oramai irreversibile processo di scissione fra territori e poteri. Solo in tal modo, infatti, svincolandosi dal rigido ed oramai anacronistico perimetro concettuale dello Stato-Nazione, così come formulato nel XVII secolo, sarà possibile elaborare nuove forme di ordinamento capaci di far fronte ai nuovi fenomeni. In buona sostanza, il paradigma della crisi quale fattore di crescita e di evoluzione dovrebbe poter trovare applicazione anche nelle vicende nazionali, innescando un processo di cambiamento progressivo e di ripensamento continuo dello Stato, divenuto finalmente capace di rivestire i ruoli inediti richiestigli dalla modernità.

Laura Pelucchini