

MOHL R., VON, *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, Freiburg - Tübingen 1859.

NEUMANN F., *Die Herrschaft des Gesetzes*, Frankfurt am Main 1980.

REMMELE K., *Bürgerliche Freiheit ohne verfassungsrechtliche Freiheitsverbürgungen*, in G. DILCHER - R. HOKE - G.S. PENE VIDARI - H. WINTERBERG (edd), *Grundrechte im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main - Bern 1982.

ROMANO S., *La teoria dei diritti pubblici subbietivi*, (1897) in V.E. ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano 1933.

RUFFINI F., *La libertà religiosa* (1901), Milano 1991.

RÜFNER W., *Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, hrsg. von K.G.A. JESERICH - H. POHL - G.-C. VON UNRUH, Bd. 3, Stuttgart 1984.

SALANDRA A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, Roma - Napoli - Milano 1904.

STAHL F.J., *Die Philosophie des Rechts* (1833-37), Zweiter Band: *Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung*, Tübingen 1878⁵.

STEIN L., VON, *Die Verwaltungslehre* (1869); I: *Die vollziehende Gewalt*, Zweite umgearbeitete Auflage, Aalen 1962.

STEIN L., VON, *Rechtsstaat und Verwaltungsrechtspflege*, in «Zeitschrift für das privat- und öffentlichen Recht der Gegenwart», VI, 1879.

TROELTSCH E., *Il protestantesimo nella formazione del mondo moderno* (1925⁴), Firenze 1974.

WILHELM W., *Metodologia giuridica nel secolo XIX* (1958), Milano 1974.

Stato nazionale, nazionalismo e perdita di spazi

Joachim Hirsch

Il diffondersi di forti tendenze globalistiche fa pensare che l'era dello Stato nazionale sia ormai giunta a termine. Ma intanto, in ogni parte del mondo, infuriano guerre nazionalistiche, prosperano il razzismo e lo chauvinismo, e i flussi crescenti di profughi e immigrati rendono l'appartenenza nazionale un fattore premimente di conflitti. Proprio l'«appartenere» – non importa se a un'isola del benessere, a una zona di sicurezza, a una «comunità di valori» o a un *milieu* culturale – sembra ormai tramutarsi in una questione sempre più grave di vita o di morte.

Certo, non si può negare che oggi l'appartenenza sociale non sia più così ovvia come un tempo, quando un ordine pareva ancora sussistere fra gli Stati e le classi. La cornice sociale, l'ordine spaziale delle relazioni umane e i luoghi dell'«appartenere» sono divenuti problematici. Ogni società esiste comunque nello spazio, e gli spazi, a loro volta, sono prodotti socialmente. La posizione sociale possiede insomma, ancor oggi, un connotato di spazio (ad es. la «migliore» area, il «nord-ovest» dell'attuale mondo). Ma gli odierni processi di trasformazione della società rendono tale connotato sempre più problematico e minacciano persino di dissolverlo. Dunque, le migrazioni di massa (e non solo quelle) ci avvertono di come l'esistenza sociale degli uomini tenda a perdere spazio e rischi, con ciò, di farsi sempre più inconsistente.

Gli spazi sono costruzioni sociali e una società complessa definisce via via spazi diversi, quali il vicinato, i quartieri, le zone monetarie, le regioni linguistiche e culturali, le città e le campagne, gli Stati, le aree economiche, i distretti telefonici ecc. Essi non sono separati, né ugualmente coperti, ma si sovrappongono, interferiscono fra loro, coincidono o si escludono a vicenda. La

pluralità degli spazi compresenti è, per certi versi, un principio costruttivo delle società moderne. E quando, come oggi, esse attraversano fasi di crisi o di rivolgimento profondo, mutano, di conseguenza, anche le basi del rapporto società-spazio.

In via del tutto ipotetica, distinguiamo gli spazi economici, quelli politici e quelli socio-culturali. Gli spazi economici sono definiti dalla densità dei rapporti di scambio, dalla valuta corrente o dall'ampiezza del potere d'iniziativa imprenditoriale; quelli politici dai confini territoriali tracciati dai detentori e dagli apparati del potere statale; e quelli socio-culturali dalle comunanze regionali di lingua, costumi e valori. Ogni spazio intrattiene con gli altri una relazione ambivalente. Le odierne economie 'nazionali', ad esempio, si sono sviluppate sia entro che contro il mercato mondiale, sia all'interno che in contrasto con gli spazi di potere esistenti. Peraltro, fra gli spazi vige anche uno specifico rapporto. Si pensi, in particolare, allo «spazio politico» di una democrazia che funzioni: esso coincide, per molti versi, con lo spazio socio-culturale, ossia presuppone l'esistenza di valori e forme di comportamento comuni. Le imprese multinazionali, il cui raggio d'azione può persino estendersi all'intero pianeta, offrono invece esempi assai vistosi di dicotomie crescenti fra gli spazi economici e politico-statali. Di fatto, pur procedendo a omogeneizzazioni, standardizzazioni e normalizzazioni forzate, il moderno Stato nazionale non ha mai saputo ridurre all'unità i differenti spazi. L'imposizione di una lingua ufficiale non è bastata a eliminare del tutto gli idiomi e i dialetti regionali, né i confini dello Stato sono serviti a far nascere «economie nazionali» nel pieno senso del termine. Contrasti economici e culturali, simili a quelli esistenti nell'Italia del nord e del sud, in Catalogna e nell'Andalusia, nella Ruhr e nel Mecklemburgo, in Lorena e nei paesi baschi, o negli USA (fra *frost-belt* e *sun-belt*), si registrano un po' dovunque. E questa è, del resto, l'obiezione di principio che si può sempre sollevare contro ogni tentativo di definire la «nazione» quale «comunità» economica o etnico-culturale.

Ma ai giorni nostri, con la crisi ormai irreversibile del capitalismo «fordistico» e con la tendenza globalizzante e internazionalizzante che ne scaturisce – in vista della creazione del «mercato mondiale» –, proprio i conflitti di spazio paiono affiorare in superficie, insieme ai problemi inerenti l'ambigua determinazione delle appartenenze spaziali e sociali.

Questa fase storica dello sviluppo capitalistico, protrattasi per tutto il XX secolo, si è distinta, inizialmente, per una chiara tendenza all'unificazione degli spazi «nazionali». Nei principali centri dell'economia, la classe operaia si è battuta per i diritti

democratici di partecipazione e per la sicurezza sociale, evolvendo così, a poco a poco, da classe di «compagni senza patria» a insieme di «cittadini (e cittadine)» integrati nello Stato. La società capitalistico-borghese ha dunque potuto concepirsi, per la prima volta, come «nazione unitaria», non più divisa in classi e racchiusa entro i confini dello Stato. Ha insomma dato di sé un'immagine che la coscienza borghese d'altri tempi era ben lungi dall'intravedere con chiarezza. L'«occupazione interna del territorio» (B. Lutz) – ossia il modello di crescita, tipico del fordismo, mirante alla produzione e al consenso di massa e allo sviluppo dei mercati interni –, nonché la costruzione del moderno Stato interventista (a quella collegata), hanno fatto nascere un po' dovunque economie «nazionali» chiuse, nel senso pieno del termine: concentrate, cioè, sullo sviluppo del mercato interno, più omogenee sotto i profili settoriale e regionale, e fortemente legittimate sul piano politico. Una politica monetaria relativamente autonoma, quale base per efficaci interventi dello Stato, si è poi resa possibile grazie alla regolamentazione delle valute sotto la garanzia statunitense (il cosiddetto «Bretton Woods System», varato all'indomani della II Guerra mondiale). Infine, lo sviluppo dei sistemi di circolazione e trasporto, come anche dei mezzi di comunicazione di massa, ha favorito l'avvento e la diffusione di una cultura di massa standardizzata (e orientata al consumo), che pur non eliminando le specificità regionali e i *milieux* tradizionali, ha comunque provveduto a ridurli sensibilmente. Affermatosi nella prima metà di questo secolo, il fordismo ha avuto perciò due conseguenze fondamentali. Da un lato ha favorito la piena diffusione del capitalismo o, se si vuole, la generalizzazione del rapporto di lavoro salariato, l'inclusione crescente dei lavoratori nel capitale e la scomparsa dei modi di produzione e dei *milieux* sociali tradizionali. Dall'altro lato, esso ha condotto a termine, per certi versi, anche la creazione dello Stato nazionale, in quanto unità di spazio economica, politica e socio-culturale: si è cioè imposto come tendenza forte, capace di determinare sia la coscienza sociale e politica, sia i valori dominanti e gli orientamenti politici. L'egemonia statunitense – col modello di società da essa imposto nell'ultimo dopoguerra – e il conflitto est-ovest, globalmente esteso, hanno infine provveduto a mantenere in un qualche ordine il sistema degli Stati nazionali.

L'affermazione del fordismo ha posto le premesse di una rapida e progressiva internazionalizzazione del capitale, e questa, a sua volta, è una delle cause principali della crisi che, durante gli anni Settanta, ha profondamente investito questa forma storica del capitalismo. Un'analisi più accurata di tale processo non può

essere condotta in questa sede. Tuttavia, è indispensabile osservare come con ciò siano andate perse tutte le combinazioni economiche, politiche e sociali, che hanno segnato l'immagine del XX secolo. Il predominio economico degli USA è rimesso in discussione, l'Unione Sovietica e l'«area socialista» sono scomparse, la globalizzazione del capitale procede a ritmi crescenti e a poco a poco dissolve l'unità economica, politica e socio-culturale, che fino a ieri forniva il supporto allo Stato nazionale, al suo spazio e alla sua cittadinanza. La crisi del fordismo segna anche la fine dei grandi blocchi economici e politici. E mentre la carta geografica si fa più variopinta e confusa, gli spazi cominciano a sovrapporsi l'uno all'altro.

Tutto questo ha una causa principale nello sviluppo delle tecnologie di comunicazione e informazione, che non solo riduce le distanze spazio-temporali, ma permette anche alle imprese multinazionali di rendere assolutamente «flessibili» le loro attività. La distribuzione nello spazio delle funzioni imprenditoriali si delinea ormai come strategia decisiva ai fini della razionalizzazione e massimizzazione dei profitti. La forza lavoro, gli scenari di ricerca, le risorse materiali o le capacità di deposito sono ormai sfruttate là dov'è possibile procurarsele nel modo più sicuro e al prezzo più basso. L'efficienza di spesa e la disponibilità divengono via via più importanti della distanza spaziale. Per questo, i centri direzionali, i luoghi di fabbricazione, i laboratori di ricerca e i reparti finanziari si moltiplicano e si distribuiscono ben al di là dei confini degli Stati. Lo spazio sociale di un *manager* della finanza francofortese, che ogni giorno abbia contatti coi colleghi di New York e di Tokyo, ha connotati assai diversi da quello di un'operaia alla catena di montaggio in una qualche fabbrica nel sud-est asiatico. E pure differisce dallo spazio sociale di un operaio specializzato tedesco, il quale, pur possedendo una casa con annesso un giardino, debba temere la soppressione del proprio posto di lavoro, a causa della sua incidenza sui costi di produzione.

Quanto più il capitale diventa flessibile, tanto più, forzatamente, si fa mobile la forza lavoro. Essa non è più costretta a rivolgersi al capitale, come nei primi tempi dell'emigrazione di manodopera. Ora succede che il capitale si rivolga ad essa, la ricerchi, non appena le condizioni siano vantaggiose, ovvero quanto i sindacati sono deboli, le assicurazioni sociali misere e i rapporti politici «stabili». In assenza di ciò, il disastro economico o l'obbligo d'emigrare si ergono come concrete minacce su aree sempre più vaste del mondo.

Quanto più liberi e aperti sono i mercati del capitale, delle merci, della valuta e della finanza, quanto più vasto è l'ambito

operativo della «libera economia di mercato», tanto più esiguo diventa lo spazio d'iniziativa politica riservato ai singoli Stati. La legislazione sociale, le variazioni dei saggi d'interesse o delle aliquote fiscali e, non ultimi, i risultati delle elezioni possono provocare reazioni incontrollate sui mercati finanziari non più garantiti politicamente, tanto da dar luogo a gravi complicazioni economiche. La garanzia dei «vantaggi (spaziali) di posizione» per il capitale internazionale, liberamente fluttuante, diventa così uno dei massimi imperativi della politica degli Stati nazionali. Questa limitazione strutturale della loro sovranità rende inoltre i processi democratici sempre più ardui e laboriosi. La «sicurezza della posizione» si antepone ormai a qualsiasi interesse sociale, eccezione fatta per quello del capitale internazionale. Lo Stato nazionale, dapprima spazio e scenario di lotte per la partecipazione democratica e la sicurezza sociale, perde via via questa valenza e diviene persino un ostacolo, in vista della creazione e della conservazione di rapporti democratici. In pratica, la reciprocità di spazio economico e spazio politico tende ad invertirne il rapporto d'importanza.

Ma lo Stato nazionale, con ciò, non sparisce, e quanto più il capitalismo assume dimensioni globali, tanto più illusoria si rivela l'idea del suo prossimo superamento. Come forma della politica, lo Stato nazionale resta una componente indispensabile del rapporto di capitale, della concorrenza e della regolamentazione delle relazioni di sfruttamento e di classe. La globalizzazione del capitalismo fa leva proprio sulla molteplicità degli Stati nazionali e sulle disuguaglianze che affiorano via via – quanto ai salari, alle infrastrutture, alla legislazione in materia d'ambiente ecc. – dalla competizione che fra loro s'instaura. Le imprese multinazionali, che solo in apparenza scardinano il sistema degli Stati nazionali, in realtà continuano a operare sul loro stesso terreno. Dunque, globalizzazione non significa abolizione delle frontiere, ma attribuzione alle medesime di un nuovo significato.

Quel che ci sta di fronte è una trasformazione radicale della forma e della funzione del sistema degli Stati. Quanto meno gli Stati si dimostrano in grado di garantire l'«uguaglianza delle condizioni di vita, entro il loro territorio, mediante i consueti strumenti d'intervento, quanto più sterili divengono i tentativi di regolamentazione politica del capitalismo, su scala mondiale – ossia, quanto più aumenta, sui processi economici, l'incidenza delle multinazionali, delle banche e degli istituti finanziari in concorrenza fra loro –, tanto più trasversale si delinea, rispetto alle frontiere statali, la collocazione degli spazi economico-sociali. La distinzione tradizionale fra «primo», e «secondo» e «terzo

mondo» perde ormai di significato. Per giunta, in quartieri terzomondisti di città come New York o Los Angeles, «tigri» asiatiche alzano il capo, manifestando chiare ambizioni di potere, mentre interi continenti rischiano l'emarginazione e la perdita di qualsiasi *chance* di sviluppo. Anche nei paesi a capitalismo avanzato, le differenze sociali e regionali assumono nuova importanza a causa dell'acuirsi della polarizzazione fra aree economicamente prospere e aree depresse. E persino nei paesi più ricchi, questa nuova delimitazione degli spazi sociali procede a ritmi serrati, tanto che la presenza, nelle grandi città, di quartieri poveri non costituisce più un'eccezione. L'ordine vigente, per tradizione, fra gli spazi tende così a disgregarsi. In ogni metropoli vivono persone i cui spazi economico-sociali vengono distanziandosi in maniera assoluta. Fra i luoghi abitativi e di lavoro, riservati agli alti funzionari d'impres multinazionali, fra quel che rimane dei vecchi quartieri operai e fra i ghetti ove risiedono gli immigrati, corrono distanze che, in senso fisico, sono spesso di pochi metri, ma che, in termini sociali e culturali, sono di dimensioni incalcolabili.

Quanto più avanzano questi processi di differenziazione, quanto più evidente si fa il contrasto fra degrado sociale, dipendenza economica e repressione politica (da un lato) e formazione (dall'altro) di isole sempre più sparute di benessere, tanto più intensi divengono i flussi di emigrazione coatta: dalle zone di crisi o di guerra, nelle grandi città del terzo mondo, minacciate da catastrofi ecologiche e sociali, dal sud verso il nord e dall'est all'ovest. Dal punto di vista sociale e politico, il capitalismo, in fase di globalizzazione, è ben lungi dal far nascere un mondo «unitario». A moltiplicarsi sono invece le barriere (i «muri») protetti da polizia ed esercito: attorno ai quartieri signorili e ai centri del grande commercio cittadino, fra l'Europa dell'est e dell'ovest, fra l'America del nord e del sud. Proprio nel continente americano, questa nuova matrice spaziale comincia a manifestare con chiarezza i propri connotati. L'area di libero scambio, che comprende il Canada, gli Stati Uniti e il Messico, ha il compito di garantire la piena mobilità del capitale e delle merci, mentre postazioni di confine, presidiate militarmente, sbarrano l'accesso a questo «enorme mercato comune» agli affamati delle aree meridionali. Il costo, in termini di sangue, oltrepassa di gran lunga quello imposto, a suo tempo, dal muro di Berlino. La frontiera del Rio Grande assicura al Messico l'indipendenza statale, ma fornisce pure, al capitale statunitense, forza lavoro e risorse ambientali a basso prezzo.

Le condizioni imposte dalla crescente globalizzazione del capitale paiono dunque prospettare una futura immagine del mondo,

contraddistinta non dall'unità politica e sociale, quanto, semmai, da un sistema conflittuale di «Stati concorrenti». Dovendo competere, per garantire «vantaggi di posizione» al capitale che opera globalmente, essi si connotano per le crescenti polarizzazioni interne e per un autoritarismo strisciante, anche laddove le istituzioni democratiche e parlamentari siano ancora intatte. E attorno a loro aumenta il caos politico ed economico, divampano conflitti, prosperano la miseria e la repressione. La delimitazione sociale, all'interno e verso l'esterno, si pone di conseguenza come principio costituzionale e funzionale. Le condizioni di vita dei singoli sono sempre meno definite dall'appartenenza nazionale. Il principio della «nazione unitaria», che, nel corso del XX secolo, nei principali centri del capitalismo, aveva almeno connotato lo spazio sociale definito statalmente, può ormai considerarsi una reliquia del passato. I processi di delimitazione economico-sociali tendono sempre più a invalidare la matrice spaziale in uso per tradizione. La società si «despazializza», dal momento che le relazioni e i legami economici acquistano «flessibilità» e autonomia, sotto la spinta di un processo di valorizzazione del capitale che, organizzato globalmente, tollera sempre meno i limiti rappresentati dalle frontiere statali. Gli spazi economici, politici e socio-culturali vengono allora polarizzandosi e ponendosi, fra loro, in aperto e crescente contrasto.

Inoltre, questo sviluppo dà luogo a specifiche reazioni sul versante politico-ideologico. Lo chauvinismo del benessere, il razzismo, il regionalismo e il nazionalismo, dopo l'assai osannata fine delle «grandi ideologie», stanno via via diffondendosi nelle zone a lor tempo segnate dalla guerra fredda. Gli spazi economicamente privilegiati vengono preclusi ai flussi d'immigrazione mentre singole regioni mirano a sciogliere i tradizionali legami con lo Stato nazionale. A questo regionalismo aggressivo, che, in forza del predominio economico, tende a scaricare come zavorra i *partners* più deboli, se ne contrappone uno difensivo, col fine di ostacolare i processi forzati di modernizzazione capitalistica. In ambo i casi, ove gli Stati nazionali omogenei non siano mai sorti, o abbiano attuato solo deboli chiusure sul piano economico e politico, si affermano, oggi, di conseguenza, forme di nazionalismo etnico dagli sviluppi letali, si riesumano tradizioni, si riscrive o si reinterpreta la storia. Anche il nazionalismo semidifensivo, che in un modo disgregato dovrebbe ripristinare una comunanza e legittimare un nuovo potere assume tratti niente affatto pacifici e ben poco si distingue dal nazionalismo imperialistico, che dominò la scena a cavallo fra i secoli XIX e XX, quando ancora le nazioni erano in lotta per spartirsi il pianeta. Quanto più, infatti,

esso si «scorpora» – ossia, quanto minore è l'importanza dei confini nazionali per l'«appartenenza» a un nucleo socio-economico –, tanto più tende ad assumere caratteri aggressivi ed eruttivi. Ciò vale non solo per le zone periferiche del mondo capitalisticamente «unitario», ma anche per centri principali, ove le ideologie, tendenti a legittimare la difesa aggressiva dei privilegi, celano solo in minima parte la frantumazione politica ed economica della società. In questa nuova ondata di nazionalismo, l'elemento di precarietà – e anche una causa delle forme assai bizzarre che lo distinguono – è dato dal fatto che il substrato materiale, ossia lo Stato nazionale (economicamente, politicamente e socialmente omogeneo), riposa ormai su fondamenta logore.

Nello sviluppo del capitalismo, si è avuta una fase storica, entro la quale lo Stato nazionale ha saputo fungere da valida cornice per i processi d'emancipazione democratica e sociale che, in senso relativo, hanno interessato una parte del mondo. Lo ha fatto, pur con i limiti imposti dalle disuguaglianze sociali, dal potere economico e dalla necessità di chiudersi militarmente verso l'esterno. Questa fase è ormai superata. Il nazionalismo e lo Stato nazionale hanno esaurito ogni funzione, in quanto operatori di progresso. Il secondo è sempre meno utilizzabile ai fini della realizzazione di diritti, seppur limitati, di democrazia e cittadinanza. Il problema è dato oggi dalla mancanza di una forma politica adeguata alle esigenze di un mondo in fase di continua crescita sul piano tecnico ed economico. Tale forma, poi, potrebbe imporsi solo in palese contrasto con la struttura di quel rapporto economico, la cui affermazione globale è tanto più celebrata, quanto più è evidente che da celebrare, in realtà, non c'è nulla: in contrasto, cioè, con l'economia capitalistica di mercato.

Un«ordine mondiale» qualitativamente «nuovo» – ossia democratico, socialmente equo e pacifico – renderebbe indispensabile una ricomposizione degli spazi economici, politici e socio-culturali, ossia un rimedio efficace contro la loro polarizzazione ulteriore. Per fronteggiare la crisi che pervade questi ultimi anni del XX secolo, occorrerebbero forze sociali e concetti politici nuovi. Ma ben poco s'intravede all'orizzonte. L'«ordine mondiale», che oggi è in via di disgregazione, sorse, agli inizi del Novecento, da una lunga serie di rivoluzioni, controrivoluzioni, guerre e massacri di proporzioni inaudite. Il fatto che oggi si attraversi un analogo periodo di crisi non implica, di per sé, che debba nascere un ordine mondiale nuovo e magari migliore. La barbarie generalizzata è solo una probabile conseguenza dell'affermazione del «modello di civiltà occidentale». Se è vero che la si deve impedire, se è vero che l'ordine politico mondiale dovrà essere

democratico, sociale e rispettoso dei diritti umani, è ugualmente indubbio che esso non potrà più avere nello Stato nazionale il proprio principio d'organizzazione. La «comunità di Stati» esistente, dalle cui iniziative concertate ci si aspetta, alle volte, un futuro migliore, non è oggi nient'altro che un insieme di apparati di potere. Pur professandosi democratici, essi funzionano in termini di delimitazione e oppressione, e la loro «sostanza» democratica tende di continuo a svanire dinanzi alle trasformazioni economico-strutturali del capitalismo in fase di globalizzazione. Nel frattempo, una quantità di «risoluzioni di pace» dall'esito fallimentare dimostra come la comunità «degli Stati e dei popoli», costituitasi dopo la fine della guerra fredda, sia pervasa da interessi nazionali di potenza dal peso e dalle implicazioni assai differenti. E dimostra inoltre come agli Stati alleati manchi la capacità di garantire, al di là degli interventi militari, le condizioni economiche e sociali più ampie della giustizia, della democrazia e della pace. Da tempo l'invisibile *hand* del mercato capitalistico – che dovrebbe far nascere i benefici più ampi dall'egoismo più gretto – non è più altro che futile leggenda. Né val la pena, per il sistema di Stati, di attendersi alcunché da una presunta astuzia della ragione. Tuttavia, occorre guardarsi anche da altre illusioni. Per migliorare, o magari per redimere, il mondo non bastano gli appelli umanitari, ma bisogna puntare a una trasformazione concreta dei rapporti economici. Se il «socialismo» non è più un tema d'attualità, il «capitalismo» dovrebbe esserlo ancor meno. In caso contrario, la «fine della storia», cui qualcuno s'è richiamato di recente, potrebbe sopraggiungere davvero, in modo inatteso e per vie del tutto naturali.