

NON TORNA, C'ERA GIÀ MA LA MUSICA È CAMBIATA

Una piramide, una rete, un arcipelago o una galassia: le diverse forme dello Stato nel tempo e nelle situazioni coesistono e si modificano. L'emergenza Covid non ha spinto una rilegittimazione di complessi mai davvero usciti di scena
E la globalizzazione non è finita. Semmai cambia l'arte di governare

Nessun sistema può avere successo da solo, senza una adeguata rete internazionale. In altre parole, c'è un processo win-win

di **Sabino Cassese**

Francia, seconda metà dell'Ottocento. Un ministro dell'educazione nazionale, consultando il suo orologio, si vanta di poter dire quale pagina di Virgilio si sta commentando in quel momento in tutti i licei. Quel ministro echeggia quanto aveva detto, qualche decennio prima, un collaboratore di Napoleone, il chimico Chaptal, per il quale gli ordini del centro dovevano arrivare alla periferia con la rapidità del fluido elettrico. Napoleone, nel Memoriale di Sant'Elena si era vantato di aver dato alla Francia il governo più compatto, dalla circolazione più rapida. Il filosofo e storico Hippolyte Taine osserverà che la società locale era divenuta, grazie a lui, «una succursale della grande casa la cui sede è a Parigi». Siamo in un'epoca nella quale i sovrani erano militari per educazione, professione o necessità e — come osservato da un grande storico americano, Charles Tilly — «war made the State and the State made war». Per condurre guerre, lo Stato — l'*État puissance*, come lo chiamano i francesi — doveva essere ordinato in forma gerarchica, secondo il modello della piramide.

Londra

Faccio un salto di un secolo, passando dall'altro lato della Manica, a Londra, nel 1942, quando un liberale inglese espone un programma diretto a combattere la malattia, l'ignoranza, il bisogno e la povertà. Si tratta di William

Beveridge, che disegna quello che sarà chiamato poi Stato sociale o *Welfare State*, che troverà realizzazione in molti dei Paesi contemporanei, compresa l'Italia, dove vengono istituiti o rafforzati il Servizio sanitario nazionale, il Sistema scolastico nazionale, la Cassa integrazione e l'Istituto nazionale della previdenza sociale. Si tratta di interventi universali, che includono tutti i cittadini, assistendoli dalla culla alla tomba. Si chiamano nazionali perché si estendono su tutto il territorio. Sono quindi costituiti come grandi reti, *social networks*, con nodi e interazioni, della cui importanza ci accorgiamo soltanto quando si verificano smagliature come nella sanità e nella scuola italiane durante la pandemia. Dunque, il *Welfare State* o *État Providence* è organizzato secondo un modello diverso da quello della piramide, secondo il modello della rete.

Suez

Salto un altro secolo, trasferendomi nell'Africa del nord, dove, nel canale di Suez, a fine marzo di quest'anno, la nave «Ever Given» è rimasta bloccata: è una nave giapponese, controllata da una compagnia taiwanese, gestita da un'impresa tedesca, con un equipaggio indiano. Un intreccio di continenti non diverso si verifica per i vaccini necessari per prevenire la diffusione della pandemia: i brevetti appartengono a società cinesi, americane, anglo-svedesi, gli enzimi e i reagenti provengono da altri Paesi i bioreattori e le fiale da altri Paesi ancora, l'infialamento viene compiuto in altri Paesi, in Europa la Commissione europea svolge il ruolo di acquirente unico per distribuire i vaccini alle singole nazioni, che lo distribuiscono alle regioni, le quali provvedono alle inoculazioni.

Tutto questo è possibile non solo perché i mercati sono aperti, ma anche

perché lo Stato si è pluralizzato, disarticolandosi o disaggregandosi al suo interno (20 regioni in Italia, 13 in Francia, 16 *Länder* in Germania, 17 *Comunidades autonomas* in Spagna) e riaggregandosi, invece, al livello superiore, plurinazionale o globale (i sistemi regolatori globali sono 2000, contro 193 Stati). Alla dimensione nazionale si aggiunge la dimensione locale e quella globale. Lo Stato non è più protagonista esclusivo. Perde pezzi, ma contemporaneamente si rafforza. Diventa un'isola, parte di un grande arcipelago retto da un sistema di accordi. La globalizzazione è prodotta da quattro fattori diversi: dal basso, dagli Stati che hanno bisogno di mettersi d'accordo per cercare soluzioni globali a problemi globali, come quello del terrorismo; dall'interno, perché i sistemi regolatori globali si sviluppano da soli in maniera frammentaria, progressiva e incrementale; dall'alto, perché le organizzazioni sovranazionali, a loro volta, impongono il rispetto di standard globali alle società e agli Stati nazionali; dall'esterno, perché queste istituzioni importano modelli culturali statali. Allo Stato piramide dell'*État puissance* si è aggiunto lo Stato rete dell'*État providence*, al quale si è aggiunto il modello dell'arcipelago.

Big Tech

Ma c'è un quarto passaggio, quello prossimo. Nell'aprile 2018, Mark Zuckerberg afferma che la sua azienda Fa-



cebook «is more like a government than a traditional company». In effetti ha due miliardi di utenti, più degli abitanti della Cina, e conta presto di lanciare una criptovaluta, chiamata Libra. Di fronte al potere di imprese come le *Big Tech*, gli Stati perdono potestà tributaria sulla base imponibile: le imprese stesse scelgono dove farsi tassare. Janet Yellen, segretario di Stato al Tesoro americano è costretta a proporre una tassa minima globale. Nella dimensione globale, grandi imprese fanno concorrenza agli Stati. L'arcipelago si amplia, diventa una galassia.

Ma lo Stato-piramide e lo Stato-rete resistono allo sviluppo dell'arcipelago e poi della galassia globali? Molti ritengono che assistiamo a un ritorno dello Stato perché la pandemia ha distrutto il multilateralismo, rotto le catene globali del valore e prodotto protezionismo e nazionalismo vaccinale. Saremmo negli anni della «nobilizzazione». Le imprese pensano al *reshoring*, cioè a riportare a casa le loro attività. Saremmo alla fine dell'ordine internazionale che si è costituito dopo la Seconda guerra mondiale. Si riduce il libero scambio, tutti si rivolgono allo Stato, che si rilegittima. Si ripropone la sovranità statale.

L'orchestrazione

Nulla di tutto questo. Lo Stato non è

uscito di scena e non ha quindi bisogno di ritornare sul proscenio. Ma neppure la globalizzazione è finita, perché nessuno Stato può avere successo da solo, senza una adeguata rete globale. In altre parole, c'è un processo *win-win*, in cui nessuno perde.

Per capirlo, bisogna cominciare a pensare allo Stato nei termini della geologia tettonica, di sedimenti stratificati che si sovrappongono, perché lo Stato-piramide non è mai morto, lo Stato-rete è più che vivo, dello Stato arcipelago e galassia c'è più che mai bisogno.

Quello che è cambiato è il modo nuovo in cui gli Stati sono costretti ad agire. Chiusi nell'arcipelago, debbono operare *by orchestration*. Lo spartito è noto, le note sono quelle, ma la loro esecuzione dipende dal direttore. La sinfonia di Schumann numero 4 in re minore è diversa se eseguita sotto la direzione di Rafael Kubelik, oppure sotto la direzione di Wolfgang Sawallisch. Dalle stesse note, eseguite dagli stessi strumenti, si traggono suoni diversi. Lo spartito è lo stesso, le interpretazioni diverse. Nello stesso modo cambia l'arte del governare. Il copione è scritto, perché le regole sono scritte in trattati, costituzioni e leggi. Ma i governanti si distinguono per la loro diversa orchestrazione.

© RIPRODUZIONE RISERVATA