

## IV

### COME SI STUDIANO LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

LUIGI BONANATE \*

Prima ancora che affronti l'argomento che mi è stato assegnato, penso sia necessario giustificare la particolarità della mia presenza in questo Seminario, perché va subito detto – a vanto di chi lo organizza – che la prospettiva delle relazioni internazionali viene rarissimamente considerata non soltanto negli studi parlamentari, ma nella scienza politica strettamente intesa (ovvero, come studio della politica interna). Uno dei miei obbiettivi quindi sarà proprio ora di dimostrare che *senza una prospettiva internazionalistica* non si capisce a fondo neppure la politica interna. Aggiungerò (per vostra informazione) che la situazione che ho segnalato ha prodotto come conseguenza la straordinaria limitatezza della diffusione degli studi internazionalistici in Italia, che sono coltivati professionalmente da un numero di persone per elencare il quale bastano le dita delle nostre due mani! Poco male, se non fosse che ciò finisce inevitabilmente per incidere anche sulla cultura politica del nostro Paese, sempre piuttosto sprovvisto di fronte ai grandi problemi internazionali quando non addirittura un po' insopportabile o indifferente... (Per onestà va aggiunto che la situazione non è molto diversa nella maggior parte dei paesi europei, ben differentemente dagli Stati Uniti, dove l'associazione professionale degli studiosi di relazioni internazionali conta migliaia di iscritti). Un'altra conseguenza di questa situazione è che io mi trovi molto più spesso a discutere con non-politologi che con politologi: giuristi, filosofi, storici (*in partibus infidelium*, dunque) cosicché oggi, rientrando nell'alveo della scienza politica, spero di non trovarmi paradossalmente a disagio.

Ma detto tutto ciò, potrei facilissimamente aggiungere – così entrando nel nostro tema – che potreste sentirvi dire (o pensarlo Voi stessi) che per prepararvi alla carriera alla quale state pensando bisogna conoscere i meccanismi della politi-

---

\* Professore di Relazioni internazionali presso l'Università di Torino.

ca interna ben più che quelli internazionali: si tratta di un'osservazione che può essere larghissimamente accettabile sul piano empirico ma che non risponderebbe per nulla alla natura della cosa, ovviamente. Basta prendere in mano la *Costituzione* e leggere gli articoli 10 e 11 dapprima, e poi gli artt. 78 e 80, dai quali si trae l'indicazione di quanto un sistema politico, un Parlamento, debba avere a che fare con i problemi internazionali. E se solo si legge (facciamolo anche noi ora materialmente) l'articolo 11 *tutto intero* invece che come siamo abituati a fare, cioè leggendone solo l'*incipit*, che negli ultimi tempi è stato citato centinaia di volte – l'Italia «ripudia la guerra», che è una gran bella espressione, ma sostanzialmente retorica, esortativa, che non può essere presa come vincolante in assoluto – e si continua, si legge che l'Italia respinge non soltanto quelle guerre che siano «strumento di offesa alla libertà degli altri popoli» (e, se volete, qui siamo ancora sul retorico: quale guerra non offende la libertà di un altro popolo?), ma tutte le guerre in quanto vengano intese «come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali».

Ora, se noi applichiamo questa formulazione generale alla storia contemporanea o più specificamente agli eventi delle settimane scorse, *sine ira et studio*, ovvero alla guerra in Iraq, ne discende che alla luce della nostra *Costituzione* neppure la guerra statunitense all'Iraq (sulla base delle motivazioni ufficiali che ha avuto) può essere giustificata come mezzo di soluzione delle controversie internazionali, per la semplicissima ragione che nessuno stato può usare la guerra per risolvere dei problemi internazionali in modo unilaterale e soggettivo. Se noi applichiamo, come un teorema di geometria, questa formulazione al nostro Paese ne risulta che l'Italia non può approvare neppure che un altro paese faccia la guerra a un terzo paese per risolvere una controversia internazionale, per legittime che ne siano le ragioni. Che un paese possieda delle armi di distruzione di massa può ben costituire una gravissima minaccia, ma la nostra *Costituzione* non consente di adottare delle soluzioni come quella che è stata adottata da due paesi alleati dell'Italia (con vincoli molto specifici: la NATO, per il rapporto con gli Stati Uniti; la NATO più l'Unione Europea per la Gran Bretagna). Quindi quando si discute sul fatto se la nostra *Costituzione* sia attuale o non attuale, vorrei comunque che non si dimenticasse che i suoi Principi fondamentali (artt. 1-11) offrono un'immagine del nostro Paese di straordinario livello di civiltà.

Ma quand'anche aveste verificato l'indisponibilità istituzionale del nostro Paese a fare delle guerre e anche scoperto che di tanto in tanto questo principio è stato almeno in parte calpestato, come nella guerra del Kosovo, a quel punto Voi potreste tornare in Parlamento, alla Camera o al Senato, e riprendere la vostra vita quotidiana che si occupa di problemi interni. In fondo lo stesso parlamentare (almeno in teoria diverso è il caso del parlamentare europeo, ovviamente), quando rientra nel suo collegio rarissimamente parlerà di problemi interna-

zionali. O quanto meno rarissimamente *parlava* di problemi internazionali! Infatti, alcune grandi innovazioni hanno poi drasticamente modificato la situazione. Infatti da alcuni anni, in realtà dal 1979, cioè dalle prime elezioni del Parlamento Europeo, ma allora con scarsissima incidenza con la quotidianità del dibattito pubblico e poi negli anni successivi invece sempre di più, i problemi europei sono entrati nell'agenda dei Parlamenti: e si badi, all'inizio erano (sembravano) problemi internazionali, perché venivano vissuti come tali da un'Europa che era essa stessa un problema internazionale (il terreno del temuto scontro tra capitalismo e socialismo), mentre oggi non è più così. Oggi, come Voi certamente sapete, siete tutti – lo siamo tutti, ma per noi è una storia che ha meno futuro che per Voi – siete tutti cittadini europei! L'articolo 17 del TCE (il Trattato che istituisce la Comunità Europea, nel testo consolidato dalla Conferenza di Amsterdam, 1997) recita: «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro». Naturalmente non si tratta di una cittadinanza sostitutiva di quella originaria, però nello stesso tempo siamo tutti giuridicamente oramai cittadini dell'Unione Europea. Avremo ancora anche quella nazionale così come abbiamo una cittadinanza del posto dove siamo nati fisicamente, del nostro paese, della nostra città, della nostra regione e così via. Ma la cittadinanza che ci distinguerà in futuro nel mondo sarà quella europea e non più quella italiana. Nel vostro futuro, insomma se non succede qualche terribile cataclisma, sarà questa la vostra prevalente cittadinanza, potrete dire sono toscano, italiano ed europeo. È questo che ha derubricato il tasso di internazionalità della questione europea (o che ha internazionalizzato tutti noi).

Ma dobbiamo vedere allora quale sia l'incidenza che nella vita parlamentare locale (italiana) ha l'esistenza dell'Unione Europea. Ora, mentre ho elogiato l'articolo 11 della nostra *Costituzione*, bisogna dire che c'è una legge del nostro Parlamento che da questo punto di vista ha invece un po' svuotato uno dei significati ideali della produzione normativa della Unione Europea, Voi sapete meglio di me come agiscano le istituzioni dell'Unione, cioè essenzialmente attraverso i *regolamenti*, le *direttive* e le *decisioni*. Sapete anche che, in particolare, i regolamenti hanno una natura estremamente importante perché hanno effetto diretto e immediato nella legislazione di tutti i membri dell'Unione, cioè non richiedono una legge di recepimento e neppure di adeguamento cosicché possono essere fatte valere di fronte a qualsiasi giudice di qualsiasi stato membro (tecnicamente diremo che i regolamenti hanno efficacia sia *verticale*, dall'Unione verso gli stati, sia *orizzontale*, tra tutti i soggetti, cittadini o enti, dell'Unione). Naturalmente in moltissimi casi è necessario che gli stati membri, nel ricevere un nuovo regolamento (che del resto i loro rappresentanti nell'Unione hanno contribuito a formare), procedano a un lavoro di aggiustamento rispetto alla legislazione prece-

dente già vigente sulla stessa materia in ciascuno dei paesi dell'Unione. Pensate, ad esempio, a un regolamento che intervenga sulle regole della concorrenza, un problema di diritto privato, che è quello della vita del mercato, dei cittadini, che noi pratichiamo tutti i giorni anche senza accorgercene, ma che definisce le regole all'interno delle quali noi ci muoviamo all'interno della nostra vita quotidiana. Ogni minimo intervento regolamentare dell'Unione crea un problema che non è soltanto di esclusivo adattamento materiale delle normative pre-vigenti, ma implica addirittura (e su ciò il dibattito scientifico è intensissimo) la possibilità che si giunga alla creazione di un diritto privato dell'Unione (come sarebbe, almeno in astratto, desiderabile per una società che si è costituita in *mercato* unico nel quale persone e beni possono muoversi senza limiti). E in effetti, come immaginare che una sola grande società europea si sviluppi se non è accomunata da una stessa concezione, ad esempio, della proprietà? È vero che esistono profonde differenze nelle concezioni che ne hanno il *Common Law* e il *Civil Law*; ma anche fra Francia e Germania, tra Germania e Italia, che pure sono di provenienza romanistica ce ne sono molte, che comunque vengono, di volta in volta, per così dire, piegate alle esigenze del successo della singola transazione. Dunque l'unificazione passerà anche attraverso la soluzione di questi problemi.

Ma torniamo al problema dell'adeguamento delle normative europee. Il nostro Paese in questo caso ha adottato una scorciatoia, a mio modo di vedere scorretta e «pigra», per così dire, che consiste nella legge 9 marzo 1989, n. 86, che stabilisce che entro il 31 marzo di ciascun anno, con una legge «carrozzone» vera e propria, il Parlamento dà corso all'attuazione o all'adattamento necessario di tutto il diritto prodotto dall'UE nell'anno precedente e lo innesta – in modo del tutto artificioso, cioè senza una verifica delle possibili contraddizioni tra leggi *nuove* e leggi già esistenti – nel nostro sistema normativo, affidando prevalentemente al giudice di intervenire poi nell'adattamento reale delle situazioni. Potremmo anche pensare che ciò non sia particolarmente grave, ma non va dimenticato che per anni la nostra Corte costituzionale ha mantenuto un atteggiamento di prevalente rifiuto della superiorità della norma europea rispetto alla norma nazionale, sostenendo che soltanto quando una legge *italiana* avesse specificamente modificato quella vecchia, la nuova ed europea poteva essere applicata, posizione palesemente in contrasto con i principi unionistici, cosicché ogni volta che si verificava un conflitto tra una legge interna e una legge dell'allora Comunità Europea la Corte costituzionale dava ragione alla legge nazionale. Ciò provocava il ricorso alla Corte di Giustizia europea, la quale invece ovviamente (ma il testo dei Trattati, del resto, era loro favorevole) faceva sempre prevalere la forza della legge europea.

Riassumiamo dunque il quadro costituzionale all'interno del quale il Parlamento si trova ad agire. L'Italia «si conforma alle norme del diritto internaziona-

le generalmente riconosciute» (*Cost.*, art. 10); nell'articolo 11 respinge la guerra come mezzo delle risoluzioni delle controversie internazionali (come abbiamo visto), prevede l'ammissibilità di «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni» e prefigura il rispetto del principio di organizzazione internazionale; gli artt. 78 e 80 determinano, rispettivamente, il comportamento durante lo stato di guerra, e le condizioni per l'approvazione dei trattati internazionali. A ciò va aggiunta poi la legge 9 marzo 1989 (prima ricordata), a cui aggiungerei, per completezza, la legge 31 maggio 1995, n. 218, «Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato» che di per sé esula dal contesto pubblicistico nel quale ci stiamo muovendo, se non fosse che è utile ricordare che essa, all'art. 2, «Convenzioni internazionali», dopo aver detto che la nuova legge non pregiudica «l'applicazione delle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia» (e questo è un punto che ha rilevanza pubblicistica), aggiunge che «nell'interpretazione di tali convenzioni si terrà conto del loro carattere internazionale e dell'esigenza della loro applicazione uniforme», quanto dire, come nel caso della legislazione europea, che il nostro Paese è favorevole a che uno spirito collaborativo che conduca all'*uniformità*, ma direi meglio all'*uniformazione* internazionale dell'applicazione del diritto, presieda anche all'attività interpretativa compiuta dai giudici nazionali.

Essendo questa la situazione, la vostra reazione potrebbe ora esser spontaneamente quella di eccepire che in realtà il diritto non ha nulla a che vedere con la politica internazionale (o quanto meno, che il diritto ha già risolto tutti i problemi)! E badate, se qualcuno di Voi me lo dicesse, io proverei grande imbarazzo: per un verso, infatti, risponderei di getto che il diritto (qualsiasi tipo di diritto) non è altro che il consolidamento formale delle decisioni politiche già prese, cosicché in pratica la distinzione non esisterebbe neppure; ma per un altro, so bene che mi troverei a dovermi difendere al cospetto di una tradizione di pensiero internazionalistico, assolutamente dominante nella mia disciplina, secondo cui il diritto internazionale in realtà non esiste per la semplice ragione che la natura della vita internazionale è di per sé stessa strutturalmente, oggettivamente, inevitabilmente, anarchica. Ora, se la vita internazionale è anarchica, è evidente che il diritto ne è espulso. Tanto è vero che per secoli, non solo in passato ma anche oggi, la delimitazione dei campi della politica è stata (quasi) sempre risolta in questo modo: all'interno dello stato abbiamo il regno dell'ordine; all'esterno, cioè nei rapporti tra gli stati, domina invece l'anarchia.

Senza fare troppi passi indietro, è sufficiente rileggersi un passo di una non delle opere maggiori di Thomas Hobbes, ma del *Dialogo tra un filosofo e uno studioso del diritto comune d'Inghilterra*, per trovarvi un scambio di battute estremamente significativo, nonché – come sempre in Hobbes – icastico. Il filosofo chiede al giurista: «E allora come è possibile sperare in una pace durevole non

soltanto in una nazione, ma tra una nazione e un'altra?» (non è forse la stessa domanda che ci poniamo tutti i giorni?), e questi gli risponde: «In una pace siffatta tra due nazioni voi non potete sperare, perché non esiste in questo mondo una autorità comune capace di punire le ingiustizie che quelle commettono». Le nazioni, ciascuna per conto suo, sono sovrane e la sovranità ovviamente è tale soltanto se non ce n'è alcuna al di sopra delle altre. Dunque, ne deduce Hobbes, e ridirà tutta la teoria delle relazioni internazionali nei secoli successivi, la natura dei rapporti tra gli stati è anarchica.

Aggiungo subito che la mia posizione è affatto opposta a questa e il mio argomento è molto semplice, e cioè che noi non possiamo capire nulla del modo in cui funzionano i rapporti reali tra gli stati se muoviamo dall'idea anarchica. Se invece noi rovesciamo completamente questa impostazione e pensiamo che il punto di partenza o la condizione astrattamente migliore per i rapporti tra gli stati sia quella dell'ordine, ci è più facile misurare poi gli scostamenti dai principi di ordine che nei rapporti tra gli stati si determinano in una certa circostanza (che dirò tra un attimo). La proposta di ribaltamento di questo atteggiamento teoretico sulle relazioni internazionali sta semplicemente nel fatto che propongo di riconoscere che il punto in cui anarchia e ordine si incontrano è rappresentato dal momento in cui scoppia una guerra. Dal punto di vista della teoria anarchica la guerra sarebbe la prova provata dell'esistenza dell'anarchia; ma dal punto di vista della teoria dell'ordine diremo che se la guerra è (e mi parrebbe difficilissimo negarlo) anarchia, ebbene *prima* di essa c'era ordine. Effettivamente noi pensiamo che in un sistema ordinato, cioè non anarchico, la guerra non sia possibile, tanto è vero che se dentro uno stato scoppia la guerra, diciamo che è piombato nell'anarchia. La guerra civile è la morte dello stato.

Io sono del tutto d'accordo sul fatto che la guerra sia l'elemento dominante, strutturante della vita internazionale; ma penso che ciò sia tanto vero che noi non possiamo dare un senso alla guerra se non mettendola al suo giusto posto. E il suo giusto posto qual è? Per capirlo dobbiamo ricordare che le guerre producono odio, o meglio – scusate l'ovvietà – un vincitore e un vinto; alla fine della guerra non si forma – come la teoria dominante delle relazioni internazionali sostiene – un nuovo equilibrio, ma un nuovo ordine (e che l'equilibrio sia una forma di ordine sarebbe tutto da dimostrare). L'ingresso nel nostro argomento di questa parola meriterebbe una lunga digressione, che cercherò di ridurre al minimo. Non soltanto essa è utilizzatissima nell'analisi internazionalistica, ma esibisce un connotato estremamente preciso e di tipo positivo: l'equilibrio è una condizione favorevole. O quanto meno non negativa: pensiamo tutti che un bilancio in equilibrio sia un buon bilancio; analogamente ragioniamo quando i rapporti umani sono equilibrati, una società è ben equilibrata e via discorrendo. Per le relazioni internazionali quindi l'idea della *balance of power* (per primo elaborata da David

Hume) suggerisce che nella situazione normale dei rapporti tra gli stati (anarchica) si dia questo equilibrio. Equilibrio destinato, notoriamente, ad infrangersi quando scoppia una guerra, terminata la quale si forma un nuovo equilibrio.

Ma soffermiamoci un attimo su questo punto: abbiamo detto «equilibrio»? Ma che cosa significa «equilibrio» tra uno stato che ha vinto e uno che ha perso una guerra? Una situazione di rapporto politico nella quale sono coinvolti e collegati tra loro degli stati che si sono combattuti, alcuni dei quali hanno ovviamente avuto la prevalenza mentre gli altri sono stati dai primi sconfitti, che cosa determina? Determina una situazione di equilibrio che evoca anche uguaglianza e parità? O non è invece proprio una situazione di ordine (o: disuguaglianza, che dunque già non si associa più facilmente con l'equilibrio) che viene a determinarsi? Addirittura di ordine dispotico, potremmo parlare, cioè di una situazione nella quale uno comanda e un altro obbedisce.

Ma se questo è il quadro generale da cui nasce la disciplina, diventa facile rendersi conto di quali siano state le sue difficoltà per emanciparsi, per un verso, da storia e diritto, e poi per affermarsi politologicamente – ma su quest'ultimo aspetto torneremo subito dopo. Del diritto già abbiamo detto; soffermiamoci per un attimo sul rapporto con la storia. Come mai la storia così come il diritto hanno per secoli sostituito lo studio *politologico* – anche se una volta non si usava la parola il problema era lo stesso – dei rapporti tra gli stati? Sempre per via dell'anarchia! Siccome nei rapporti tra gli stati non c'era nulla da capire perché la natura della cosa stava tutta in questa alternanza di giorno e notte, cioè di guerra e pace, non c'erano problemi se non empirici cioè di conoscenza materiale: sapere quando scoppiano le guerre, quanto durano, quante sono. E invece non esiste nelle biblioteche di tutto il mondo un solo elenco veramente scientifico delle guerre della storia. Io ho dedicato la maggior parte dei miei studi al problema della guerra e posso assicurarvi che non esiste un solo repertorio condiviso dagli studiosi su quali siano state le guerre della storia. Ma dal punto di vista politologico uno dei primi insegnamenti che riceviamo è proprio rappresentato dall'invito alla ricerca empirica, alla descrizione di un fenomeno. E questo tuttavia non ha mai spinto nessuno a offrire conoscenze sistematiche sul fenomeno-guerra. Perché? Perché nell'anarchia non c'è nulla da capire, c'è solo da stare dalla parte giusta, o dalla parte insomma che poi vincerà. Il problema in una situazione anarchica non è il bene o il male, ma è la mia parte (*right or wrong, my country*)! Questa situazione ha immediatamente escluso la filosofia, la filosofia dalla storia specialmente, che di fronte a questi problemi potrebbe avere e ha in realtà analisi importantissime da fare, oppure la teoria morale. Quando diciamo «guerra giusta», ad esempio, usiamo un'espressione di tipo morale, ma le diamo un contenuto di tipo giuridico, perché in realtà da S. Tommaso a Vitoria a Grozio la soluzione alla determinazione delle giustificazioni della guerra è sempre e soltanto stata tro-

vata in requisiti di tipo giuridico; soltanto i filosofi del XX secolo hanno cercato di sfuggire (ma invano) ai termini giuridici. Quando Grozio sostiene che è giusta la guerra solenne, e scopriamo che solenne è la guerra dichiarata secondo la legge, cioè dalla autorità legittima, ci si rende conto che siamo caduti in un corto circuito... Ma la dimensione filosofico/morale, a ben vedere, è stata preclusa perché se si crede all'anarchia non c'è bisogno di morale.

Esclusa la dimensione della riflessione teorica, che cosa resta? Soltanto la narrazione! E difatti abbiamo enormi quantità di libri di storia delle relazioni internazionali, che in pratica sono storie delle guerre. Dunque lo storico ha per secoli occupato il campo che avrebbero dovuto occupare le relazioni internazionali (come disciplina scientifica *specialistica*). Il problema con la storiografia delle relazioni internazionali è quello di avere completamente schiacciato l'attenzione per problemi internazionali sulla sola dimensione evenemenziale, con una conseguenza gravissima: sapere perché scoppiano le guerre può essere un argomento interessante? Suppongo di sì, e in effetti il tema «le cause della guerra» è un tema classico, ed è il tema dominante della storia delle relazioni internazionali. Facciamo un esempio: c'è un bel libro di un grande storico, A. J. P. Taylor, che si intitola *Le origini della seconda guerra mondiale*. Tra i primi capitoli ne troverete uno intitolato *L'eredità della prima guerra mondiale*, e vi leggerete che le cause della seconda guerra mondiale vanno cercate nella mancata soluzione dei problemi internazionali nel trattato di Versailles: nelle sue parole, «La prima guerra spiega la seconda e, di fatto, ne fu la causa, nel senso in cui un evento è causa di un altro». Badate, è un'affermazione assolutamente ragionevole, sensata, condivisibile; basta far mente locale al problema tedesco, ai risarcimenti per i danni di guerra... Ma subito dopo, non viene forse da chiedersi: ma perché a Versailles le cose sono andate così? La risposta è semplice e ovvia: è l'esito della guerra a determinare il contenuto del trattato di pace, come in tutti i casi della storia. E quindi bisogna interrogarsi sulle ragioni che hanno portato alla guerra e andare a vedere le cause della prima guerra mondiale! Potremmo allora osservare che la prima guerra mondiale è scoppiata perché la questione franco/tedesca esplosa con la sconfitta del 1870 ne ha creato le condizioni... Questo gioco a cascata, all'indietro, ovviamente, si fa inarrestabile, acquista sempre maggior velocità, e la causa di ogni evento trovata in uno precedente dovrà appoggiarsi a sua volta su un altro ancora precedente... Per sintetizzare: è chiaro che la logica causale è estremamente rassicurante, anche psicologicamente per tutti noi: perché è successa una cosa? È successa perché ne era successa un'altra prima! Questo ci libera anche dalle responsabilità, direi addirittura che la natura della logica causale è estremamente interconnessa con ogni dimensione della nostra vita. Chi mai avrà voluto un incidente d'auto, ma esso è pur sempre stato *causato*. Ci sono delle bellissime pagine di Raymond Aron, nella raccolta delle sue lezioni al Collège de



France, proprio sulla storia e un paio sono dedicate al principio causale, e sono straordinariamente affascinanti. Aron mette in evidenza il fatto che l'idea di causa vada presa con sospetto, forse vada sostituita almeno con la multicausalità (che è ovviamente soltanto una mezza soluzione).

Ma dobbiamo abbandonare questo pur affascinante argomento, che tuttavia ci ha aiutati ad avvicinarci al mondo degli studi internazionalistici. Temo di non aver detto, finora, niente di come si affrontano, forse al massimo qualcosa su come non si devono affrontare! Ma non nascondo di provare qualche imbarazzo quando devo – sinteticamente come in questa circostanza – evocare le tendenze *mainstream* della mia disciplina. Basterebbe sapere che una delle impostazioni più diffuse negli studi internazionalistici nella seconda metà del XX secolo, è la cosiddetta teoria della «palla da biliardo» (applicata anche da chi non ne conosce il nome): niente di poco serio, cioè non suggerisce notti in locali fumosi e stecche da biliardo e tavoli verdi, ma un'immagine estremamente suggestiva dotata di immediata evocazione meccanicistica che verte sul fatto che gli stati starebbero nei loro rapporti reciproci così come delle palle stanno sul tavolo da biliardo! Cioè, ciascuna di esse (ovvero, gli stati), se nessuno la toccasse se ne resterebbe immobile e pacifica. Ma così come una palla da biliardo si muove solo ed esclusivamente quando viene urtata, vuoi da un'altra palla, vuoi dalla stecca, dalle sponde con le diverse angolature e così via, analogamente la realtà della vita internazionale sarebbe, secondo questa impostazione, fatta di automatismi o meglio di non autonomia o assenza di spontaneità; ciascuno stato vivrebbe la sua vita di relazione con gli altri stati come una continua risposta ai loro impulsi (allo stesso modo funziona il modello psicologico «stimolo/risposta»). Nella teoria delle relazioni internazionali si è prevalentemente pensato appunto che ciascuno stato non fosse altro che un soggetto che reagisce a degli stimoli esterni o a eventi esterni, a condizioni esterne – naturalmente trascurando la banalissima domanda relativa alle ragioni per cui tale *movimento* è avvenuto. La risposta che danno i seguaci di questa teoria è che comunque ciascuna guerra interrompe, azzerà, ogni vicenda precedente e quindi ogni volta la storia ricomincia e si ricomincia con un nuovo equilibrio.

Ora, se fosse vera la catena anarchia/guerra/equilibrio, non sarebbe neanche possibile riprendere su un più ampio piano il confronto con la seconda disciplina parente delle relazioni internazionali ovvero il diritto internazionale che a me da questo punto di vista sembra suggerire spunti molto più suggestivi che non la storia. La storia è importantissima, ma penso che più interessante sia, dal punto di vista delle relazioni internazionali, capire meglio il rapporto con il diritto che non con la storia. Ma dicevo: perché non sarebbe possibile ricollegare relazioni internazionali e diritto? Perché in un ambiente anarchico nel quale si fa soltanto la guerra e il diritto di guerra è purtroppo poco più che una barzelletta, non si

può imputare al diritto il suo stesso fallimento, ma alla politica, alle politiche che lo hanno voluto così. Io vengo intervistato soventissimo sull'importanza delle convenzioni di Ginevra del 1949 (la pietra miliare dell'attuale diritto bellico): esse dicono cose giuste, debite e così via. Ma non esiste un solo stato che non ne abbia violato negli ultimi 50 anni almeno un comma! Non soltanto l'Iraq, tutti gli stati del mondo, tutti! Comunque per tornare all'equivoco che cercavo di smascherare, non ci potrebbe essere diritto se ci fosse anarchia: evidentemente i due termini sono tra loro assolutamente incompatibili. Anche per questo mi sembra che sia molto più fecondo non costruire l'analisi internazionalistica a partire dal mito anarchico, ma dall'ipotesi dell'ordine. Soltanto in base a questa condizione possiamo dare un senso alla produzione giuridica internazionale, che è quantitativamente vastissima e della quale dovremmo dire (nell'ipotesi anarchica) che si tratta sempre ed esclusivamente di carta straccia.

Naturalmente sappiamo benissimo che il diritto internazionale positivo non è diritto di eguaglianza tra le parti che lo producono. Il diritto internazionale, a differenza del diritto interno, è storicamente prodotto in specialissimi e relativamente pochi momenti, che sono i trattati di pace. Tolto l'unico, solo, grande principio consuetudinario del diritto internazionale, *Pacta sunt servanda*, tutte le norme giuridiche che poi, evolutesi, trasformatesi, modificate, si sono consolidate nel diritto internazionale pubblico attuale, sono state prodotte al termine delle grandi guerre: alla fine della guerra tra Carlo V e Francesco I (basti pensare al principio *Cuius regio, eius religio* che offrì un principio di sistemazione internazionale al problema della libertà di stabilimento degli esseri umani sul territorio, e alla loro libertà di pensiero, imposto con la Pace di Augusta, 1555), alla fine della guerra dei Trent'anni, alla guerra di successione spagnola, alle guerre napoleoniche e così via. Ma una norma giuridica che viene elaborata, ad esempio a Vienna nel 1815 o a Versailles nel 1919, sarà condivisa da tutti coloro che avevano partecipato alla guerra precedente oppure no? Non saranno per caso norme volute da quelli che hanno vinto? Nulla di scandaloso in questa constatazione, perché il diritto ha sempre avuto i contenuti che le forze politiche dominanti (o vincitrici di una competizione, violenta o pacifica) gli hanno dato. Tutti sappiamo comunque che il diritto è quello positivo, cioè quello che un Parlamento o un governo fanno vivere, il prodotto di determinate scelte politiche sulle quali dunque verosimilmente non tutti concorderanno, ma a cui saranno non di meno tenuti a obbedire. La stessa cosa ovviamente succede per il diritto internazionale: chi lo produce? Lo produce chi lo può produrre ovvero gli stati dominanti, ma in realtà sono dominanti gli stati che hanno vinto le guerre che hanno dato loro la possibilità di dominare.

Ma c'è un aspetto ancora più grave in questa analogia tra quello che potremmo scherzosamente chiamare «diritto di classe» (un'espressione che cinquant'an-

ni fa avrebbe avuto tutto un altro suono) e il diritto internazionale: in quanto diritto scritto con una penna intinta nell'esito di una guerra, quali garanzie avremo mai che esso possa essere condiviso, che possa raggiungere *standard* di universalismo in qualche modo accettabile? Si pensi al wilsoniano sistema dei mandati, che in sostanza garantiva la salvaguardia di un certo sistema colonialistico: che dirne proprio per il fatto che veniva sancito da un Presidente degli Stati Uniti che aveva proclamato di voler costruire un mondo «safe for democracy»? Ma per motivi oggettivi il diritto internazionale di ogni tempo commette un «crimine» ancora peggiore e (bisogna ammettere) «inevitabile»: in ogni tempo il diritto internazionale, di per sé ovviamente inteso a vivere nel futuro, statuisce *per gli stati che esistono*: perché mai allora dovrebbe uno stato, formatosi successivamente, attenersi a delle norme alla determinazione delle quali non soltanto non ha partecipato ma che sono state stese da altri stati che a quello non riconoscevano neppure un diritto di esistenza? Che cosa succederà il giorno in cui diventeranno stati, per esempio, i territori coloniali nella seconda metà degli anni Cinquanta con la decolonizzazione? Non si tratta di un caso marginale, perché coinvolse 30/40 stati che entrarono in una comunità internazionale che prevedeva il fatto che essi non avessero diritto di esistere. Quindi dovettero usare lo stesso strumento che era stato forgiato per negare loro l'esistenza, ovvero promuovere la creazione di un diritto *nuovo* – impresa certo non semplice, ma che fu un compito nel quale pur si impegnarono. Quindi il problema del diritto internazionale, in questo certo diversamente che dentro lo stato, è che esso è sempre stato soltanto la formalizzazione dell'esito delle grandi guerre o dei grandi rapporti di dominazione, cosicché la possibilità che poi il diritto internazionale facesse valere queste sue forme di ordine così impositive, così dure, non poteva che andare a scontrarsi contro la richiesta di nuove forme normative fondate sul consenso (che però molto sovente è un consenso formale, secondo la prassi internazionale della votazione *per consensus*,) cosicché il puro formalismo nel diritto internazionale finisce per consentire che certe istituzioni vengano gestite in modo generico, che i protocolli di Ginevra dicano cose straordinariamente giuste, comprensibili ma del tutto inattuabili o inapplicabili e così via. Cosicché anche il problema del diritto internazionale, peraltro importantissimo, non ci aiuta forse a capire come possano essere analizzati oggi i rapporti internazionali.

Potrei cercare di risolvere tutte queste difficoltà con un mossa da prestigiatore, tra l'altro neanche molto infondata, perché potremmo anche dire che può darsi benissimo che tutto ciò che ho esposto sia vero o meglio che lo sia stato, ma che forse oggi tutto questo non sia più analizzabile con lo stesso tipo di logica che abbiamo usato per la natura delle relazioni internazionali fondate esclusivamente su soggetti statuali. Potremmo benissimo dire che nella seconda metà del XX secolo si sia affermata una soggettività plurima nella vita internazionale: accanto

agli stati, sono cresciute non soltanto le grandi organizzazioni internazionali, ma abbiamo assistito anche all'immenso sviluppo di un tessuto sociale, connettivo di istituzioni governative e non governative che oggi sono decine di migliaia nel mondo. Certo non tutte ugualmente importanti, non tutte ugualmente significative, ma tra queste ci sono il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, l'Unione Europea, l'ONU naturalmente e altre istituzioni di immenso peso nella realtà internazionale: questo potrebbe spingerci non solo a dire che la dimensione dell'organizzazione internazionale, per prendere un'altra etichetta universitaria, è non solo il ponte tra diritto internazionale e politica internazionale, ma che è proprio il punto in cui forse essi si incontrano e convergono e che le cose più importanti da studiare starebbero proprio nella dimensione organizzativa. Personalmente farei un passo in più osservando che potremmo chiederci addirittura se questo tipo di situazione non abbia finito per dare vita a quella condizione che poi prenderà un nome ben preciso alla fine del XX secolo e che è quello di «globalizzazione», una «grande trasformazione» della quale possiamo chiederci se non sia stata in grado di incidere un po' per volta sulle prerogative fondamentali e tradizionali dello stato.

Non è forse vero che, se potessimo tracciare un grande schizzo della storia della seconda metà del XX secolo, dal trionfo di alcune sovranità, nella II guerra mondiale, un po' per volta, quasi impercettibilmente, si sia compiuto nel mondo un percorso al termine del quale, o a un certo punto del quale, ci siamo accorti che i confini si erano quasi dissolti, ovvero che le sovranità non erano più quelle che avevamo creduto, che ci avevano insegnato essere e cioè una quantità indiscutibile, che oggi non è più tale? Noi abbiamo verificato ormai che *la sovranità ha quantità variabili*, ciò che era già successo, ma ideologicamente, con la dottrina Breznev: nel mondo orientale la sovranità degli stati del blocco socialista in effetti era una quantità limitata dalle superiori esigenze dello stato-guida, alla quale in cambio toccava la cura degli interessi comuni e collettivi. L'Europa occidentale, per fortuna, ha avuto una storia diversa, una dinamica diversa, ma essa da parte sua aveva innescata quel meccanismo virtuoso – a mio modo di vedere ma questo è un giudizio valutativo – che darà vita a un certo punto a ciò che oggi chiamiamo Unione Europea, e che a sua volta opera nello stesso senso cioè attenuando il livello delle sovranità, abbassando i confini, degli stati membri. Cosicché se ipotizziamo che il momento di svolta di tutto ciò sia stato l'Ottantanove, cioè la fine della guerra fredda, viene da dire che l'età della globalizzazione sia quella in cui politiche interne e politiche internazionali si sono incontrate, cioè si confondono intrecciandosi inestricabilmente, in cui non esiste più alcuna differenza tra interno ed esterno.

Ricorderete che avevamo iniziato la nostra riflessione a partire dall'opposizione tra anarchia e ordine. Abbiamo detto che lo stato è ordine, le relazioni in-

ternazionali anarchia. Oggi sembrerebbe di poter dire il contrario e che viviamo in un mondo nel quale non solo non esiste più l'anarchia, ma l'ordine è diventato enormemente complesso, e che semmai i veri problemi oggi l'anarchia li crea *dentro* e non più *al di fuori* degli stati! Basterebbe, per corroborare questa affermazione, un dato empirico: tra il 1945 e oggi, nel mondo ci sono stati 225 conflitti armati; di questi 16 soltanto possono venir rubricati dagli specialisti come guerre vere e proprie, e 163 invece come conflitti interni o civili (i 46 casi residui sarebbero intermedi tra l'una e l'altra forma), ovvero: c'è molta maggior violenza *dentro* lo stato che tra gli stati – e si potrebbe aggiungere che quella civile sia una violenza ancora più esecrabile, proprio perché «intestina», combattuta tra coloro che già avevano stretto un patto di associazione!

Anche da questo punto di vista, il modello di analisi che vi ho implicitamente suggerito – che la frattura tra politica interna e politica internazionale sia un retaggio del passato, di un mondo differente da quello attuale, e che dunque *la politica si sia in qualche modo riunita* – potrebbe offrirci qualche consiglio: la riduzione delle tensioni interne non potrebbe infatti proprio discendere dalla crescente *internazionalizzazione* dei problemi di ogni e qualsiasi stato? Seppure paradossalmente, la stessa vicenda iraquena attuale ne è una prova: ciò che avviene all'interno di uno stato non lo riguarda più *in modo esclusivo*, ma compete (se ciò sia un bene o un male, non è un punto sul quale voglio soffermarmi ora) all'intera comunità internazionale. Se poi infine, voleste «toccare con mano» un'applicazione empirica di questo principio, più consona al tipo di studi che state svolgendo, vi rinvierei alla logica della catena dei livelli (proposta tra gli altri da R. Putnam in un saggio del 1988 su «International Organization») secondo cui un politico che volesse promuovere un qualche interesse e ottenere una decisione politica al riguardo deve normalmente rivolgersi ai *leader* di governo per ottenerne l'appoggio ai livelli rilevanti (non si dimentichi che oggi anche un appalto deve obbedire a normative internazionali, e che nell'Unione Europea, ad esempio, le gare vanno svolte secondo regole ben precise); ma questa volontà potrebbe incontrare ostacoli a livelli *esterni* o internazionali, cosicché i politici di uno stato potrebbero doversi trovare a discuterne in una trattativa internazionale multilaterale, nell'ambito della quale (cercando appoggi o collaborazioni) dovranno modificare o rimodellare il loro progetto. Una volta raggiunta una soddisfacente decisione collettiva (internazionale), i nostri politici dovranno tornare nel loro paese e difendervi l'operato svolto che eventualmente non è più esattamente quello per cui le forze politiche interne si erano espresse. Essi dunque: a) avranno dovuto mediare, inizialmente, tra le forze politiche nazionali per avere il mandato a trattare a livello internazionale; b) avranno verosimilmente acceduto a dei compromessi a livello internazionale; c) dovranno riuscire (con altri compromessi?) a far approvare le decisioni prese alla loro *constituency*! Una bella fatica...

A dire il vero, questo forse avrebbe dovuto essere il punto di partenza della mia analisi, ma di fatto si è trasformata invece nella conclusione – una conclusione il cui messaggio tuttavia è (se posso usare questa espressione) duplice: da un lato, ho cercato di farvi vedere quanto importante sia la dimensione internazionale per capire la realtà quotidiana (anche locale) nella quale viviamo; ma per un altro, ho insistito fortemente sulla novità rappresentata dalla recente «caduta» di quest'altro «muro», quello tra politica interna e politica internazionale. Se questa ipotesi sia sufficientemente solida, ce lo dirà il tempo.

#### NOTA BIBLIOGRAFICA

I titoli sotto riportati vanno considerati come primi spunti verso ricerche bibliografiche più approfondite; in questo senso si giustifica il rinvio a molti miei scritti, dovuto esclusivamente alla quantità di rinvii bibliografici che contengono.

ARON R. (1989), *Leçons sur l'histoire*, Editions de Fallois, Paris (trad. it. Il Mulino).

BONANATE L. (2001), *2001: la politica interna del mondo*, «Teoria politica», XVII, n. 1.  
 — (2001), *Etica e cittadinanza in una dimensione europea*, in V.E. PARSI (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Il Mulino, Bologna.  
 — (2002), *Istituzioni di relazioni internazionali*, Giappichelli, Torino.  
 — (2002), *Politica e diritto nella formazione della politica estera europea*, Giappichelli, Torino.

CAFFARENA A. (2001), *Le organizzazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna.

CASSESE S. (2003), *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari.

HARTKAMP A. – HESSELINK M. – HONDIUS E. – JOUSTRA C. – DU PERRON E. (eds.), (1998), *Towards a European Civil Code*, Kluwer Law International.

LEE R.S. (ed.), (1999), *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute. Issues, Negotiations, Results*, Kluwer Law International, The Hague.

PUTNAM R. (1988), *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level-Game*, «International Organization», XLII, n. 3.

SCHINDLER D. – TOMAN J. (eds.), (1988), *The Laws of Armed Conflicts. A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents*, Nijhoff, Dordrecht.

TAYLOR A.J.P. (1961), *Le origini della seconda guerra mondiale*, trad. it. Laterza, Bari.