

FRANCESCO
GIANFRANCO POGGI

fratribus sororibusque

LO STATO

Natura, sviluppo, prospettive



EC001897893
320 101

FOL
P0000/199

IL MULINO



FZ. 36.5

INDICE

| | | |
|--|----|-----|
| Prefazione | p. | 7 |
| I. Il potere sociale e la sua forma politica | | 11 |
| 1. Forme del potere | | 11 |
| 2. Aspetti specifici del potere politico | | 17 |
| 3. Potere e istituzione | | 30 |
| II. La natura dello stato moderno | | 33 |
| 1. Lineamenti originari | | 33 |
| 2. Lineamenti (relativamente) recenti | | 42 |
| 3. Grado di istituzionalizzazione | | 52 |
| III. Lo sviluppo dello stato moderno (I) | | 55 |
| 1. Assetti feudali | | 56 |
| 2. Il ruolo dei ceti | | 62 |
| 3. L'assolutismo | | 66 |
| IV. Lo sviluppo dello stato moderno (II) | | 83 |
| 1. Verso lo stato costituzionale | | 83 |
| 2. Lo stato liberale | | 90 |
| 3. La democrazia liberale | | 97 |
| 4. Sguardo retrospettivo | | 102 |
| V. Alla ricerca di una valutazione | | 109 |
| 1. Una vicenda da valutare | | 109 |
| 2. <i>I pro</i> | | 113 |
| 3. <i>I contra</i> | | 122 |
| VI. Alla ricerca di una spiegazione | | 133 |
| 1. Una vicenda da spiegare | | 133 |
| 2. Ma spiegabile fino a un certo punto | | 143 |
| 3. Un approccio alternativo | | 149 |
| | | 5 |

ISBN 88-15-03352-1

Edizione originale: *The State, Its Nature, Development, and Prospects*, Stanford, Stanford University Press, 1991. Copyright © 1992 by Gianfranco Poggi. Copyright © 1992 by Società editrice il Mulino, Bologna. Traduzione di Gianfranco Poggi.

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

VII. Lo stato liberal-democratico nel secolo

ventesimo (I)

p. 163

1. Lo stato in crescita 163
2. Alcune cause della crescita 168
3. Altre cause della crescita 178
4. La crescita continua? 186

VIII. Lo stato liberal-democratico nel secolo

ventesimo (II)

193

1. L'autonomizzazione degli assetti amministrativi 194
2. Forme burocratiche di processo politico 199
3. Il fenomeno dei «poteri occulti» 201
4. Le condizioni della sfera pubblica 204
5. I partiti politici 208
6. I diritti di cittadinanza 213
7. Breve nota personale 215

IX. Uno stato di tipo diverso

219

1. Il fenomeno dello stato-partito 219
2. Origini dello stato-partito sovietico 220
3. Struttura dello stato di tipo sovietico 223
4. Raggio d'azione dello stato di tipo sovietico 231
5. Modalità del funzionamento dello stato-partito 241
6. Natura e prospettive dello stato-partito sovietico 248

X. Lo stato sfidato

261

1. La rivoluzione nucleare 262
2. La crisi della territorialità 266
3. Unitarietà in forse e razionalità compromessa 275
4. Con tutto ciò... 285

PREFAZIONE

Sono passati circa quindici anni dalla pubblicazione di un mio primo libro sullo stato, *La vicenda dello stato moderno*, apparso in edizione italiana per i tipi del Mulino. Quell'opera è tuttora disponibile, e spero che continui ad esserlo, perché quello che ora presento è un libro nuovo e diverso.

Come indica il sottotitolo, riprendo in considerazione la traiettoria storica dello stato moderno; ma mentre questa costituiva il tema centrale dell'opera precedente, qui essa viene discussa solo nei capitoli IV e V; e, anche se in entrambi i casi quel tema viene affrontato attraverso un approccio tipologico, la trattazione che ne risulta in questo libro è in parte diversa da quella svolta nel precedente.

Per il resto, questo libro considera prevalentemente questioni che l'altro non discuteva. Prende le mosse dal tema della pluralità delle forme di potere sociale, e tra queste isola il potere politico come precipuo contenuto istituzionale dello stato stesso (capp. I e II). Dopo aver passato brevemente in rassegna la vicenda dello stato, si prova sia a valutarla che a spiegarla (capp. V e VI). La trattazione che segue dello stato liberal-democratico contemporaneo è alquanto più ampia che nell'opera precedente, e prende in considerazione aspetti diversi di quel tema (capp. VII e VIII). Il capitolo IX tratta anche, per quanto in maniera sintetica, dello stato-partito di tipo sovietico, a cui *La vicenda dello stato moderno* non aveva nemmeno accennato. Ho affrontato questa tematica con qualche perplessità, in quanto svolgerla in maniera approfondita richiederebbe conoscenze specialistiche che non possiedo — e l'ho portata a termine, nella sua versione finale, con perplessità ancora

⁷ N. Luhmann, *Selbst-bemutisierungen des Gesellschaftssystems*, in *Soziologische Aufklärung*, vol. II, Koeln, Westdeutscher, 1986, p. 18.

⁸ G. Tarello, *Organizzazione giuridica e società moderna*, in *Cultura giuridica e politica del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 143-172.

⁹ H. Popitz, *Phänomene der Macht*, Tübingen, Mohr (Siebeck), 1986, p. 37 (trad. it. *Fenomenologia del potere*, Bologna, Il Mulino, 1990).

¹⁰ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., p. 30.

LO SVILUPPO DELLO STATO MODERNO (I)

Lo sviluppo dello stato moderno¹ è un aspetto integrante di un fenomeno storico ancora più vasto, complesso e significativo — l'avvento della società moderna nell'Europa occidentale — fenomeno che, secondo un numero crescente di studiosi, non si presta ad una spiegazione rigorosa e esauriente. C'è in effetti chi si riferisce a esso con l'espressione «miracolo europeo»², il che da una parte tradisce forse un residuo di arrogante eurocentrismo, e dall'altra rivela che chi se ne serve non si prova nemmeno a collegare tra loro una serie di nessi causali in un'interpretazione comprensiva e probante.

Mi riferisco a questo atteggiamento per scusare il fatto che né in questo capitolo né nel successivo cerco io stesso d'offrire una seria spiegazione storica dello sviluppo dello stato moderno. Propongo tutt'al più una caratterizzazione schematica delle fasi principali di quello sviluppo, accennando da un lato la discontinuità tra le sue fasi e dall'altro il suo carattere cumulativo in maniera che sarebbe del tutto implausibile entro una vera e propria trattazione storica. Inoltre, il discorso che segue fa pochissimo caso alle cospicue differenze che lo sviluppo dello stato moderno rivela nei diversi contesti regionali dell'Europa occidentale.

Quella che propongo è in primo luogo una ricostruzione assai approssimativa di successive innovazioni di grande portata nel campo delle istituzioni politiche — vale a dire, degli assetti tramite i quali il potere politico viene accumulato e esercitato. In secondo luogo, di tanto in tanto faccio riferimento ai concetti e alle teorie elaborati più o meno espressamente dai protagonisti stessi del processo politico o dai loro consiglieri o portavoce al fine di criticare gli assetti esistenti, e di proporre (o escluderne) altri. Non vengono presi in considerazione, peraltro, gli sviluppi che hanno

luogo in sfere dell'esistenza sociale diverse dalla sfera politica, anche se spesso i bisogni e le risorse propri di quelle sfere rendono necessario e possibile il cambiamento degli assetti politici, che a loro volta in quelle sfere trovano significativi effetti di riverbero.

1. Assetti feudali

1.1. *Il feudalesimo: origini*

La modernizzazione politica della società europea iniziò — in momenti diversi tra il dodicesimo e il sedicesimo secolo, a seconda di quale parte dell'Europa occidentale si consideri — sullo sfondo di un complesso di assetti normalmente designati come feudali. Per questa ragione il nostro discorso non può non prendere le mosse da un tentativo di cogliere la natura del controverso fenomeno «feudalesimo»³, e in particolare dei relativi assetti politici.

Le radici più antiche del feudalesimo si ritrovano negli istituti politici delle popolazioni tribali germaniche del periodo precedente alle grandi invasioni barbariche⁴. Quegli istituti rispondono precipuamente a un'esigenza fondamentale dell'esperienza militare — il comando. In ogni tribù, i guerrieri (il che significava generalmente tutti gli uomini liberi) di solito eleggevano re per acclamazione uno tra di loro, in base alle sue qualità di capo, e per lo più in vista (e per la durata) di una determinata intrapresa militare. (L'attinenza reciproca tra la guerra e gli assetti politici, e quindi l'importanza del rapporto tra esperienza politica e violenza, già menzionata nei primi due capitoli, continueranno a manifestarsi nel corso dei due successivi).

I fenomeni della guerra e del comando sono anche al centro di un particolare rapporto che viene a stabilirsi tra il re stesso e i migliori guerrieri della tribù, designati col termine basso-latino *vassi*. Si tratta di un rapporto intrinsecamente onorevole, in quanto entrambe le parti — il re e il *vassus* — hanno l'obbligo di prestarsi reciprocamente aiuto e consiglio. Nel loro insieme i *vassi* costituiscono un

gruppo di élite — la *trustis* del re, per usare un termine germanico, o la sua *comitatus*, per usarne uno latino.

Alcune delle grandi invasioni barbariche dell'impero romano furono opera di coalizioni tra tribù diverse; e d'accapo considerazioni militari, e le necessità risultanti dall'intento di conquistare e governare parti considerevoli di quello che era stato l'impero romano, influirono sulla costituzione di regni germanici di dimensioni considerevoli. Qui il re godeva di facoltà politiche più ampie, che esercitava tramite un complesso di uffici (chiamati complessivamente, in latino, *palatium*) che erano occupati da membri della stessa élite di *vassi*. In molti casi, peraltro, le due istituzioni del *palatium* e della *trustis/comitatus* non bastavano al compito di stabilire e consolidare politiche durevoli e d'ampia portata, in quanto le appartenenze tribali e le rivalità tra dinastie di capi interferivano con quelle istituzioni, indebolendole e di tanto in tanto distruggendole.

1.2. *Feudalesimo: gli assetti principali*

La maggiore eccezione a questa regola è costituita dal regno franco. Fin dall'inizio del settimo secolo, una nuova dinastia di capi franchi, i Pipinidi, si servirono efficacemente del legame vassallico per assicurarsi il concorso di membri dell'élite guerriera non soltanto in compiti militari, ma anche in altri aspetti del governo dei territori governati dai franchi. Lo fecero innestando al legame vassallico un istituto di origine romana (ed ecclesiastica), il *beneficium*. Vale a dire, conferivano a ciascun vassallo il controllo politico e economico su un fondo che venne ad essere chiamato «feudo».

Lo sfruttamento del feudo (tramite il lavoro non retribuito della popolazione rurale insediata su di esso) permetteva a ciascun vassallo di tenersi pronto a fare la guerra, di addestrarsi e equipaggiarsi per essa, di contribuire a difendere il territorio e a mantenere l'ordine in esso, di esigere tributi, di amministrare la giustizia e di assicurare in sede locale l'esecuzione delle politiche del potente. Ma nel far questo il vassallo acquisiva anche notevoli prerogative per pro-

prio conto, e un'autonomia crescente nei confronti dello stesso potente, in quanto il feudo, e talora una porzione più ampia delle terre circostanti, acquistavano «immunità» rispetto ai poteri originariamente propri di chi aveva conferito il feudo, e che ora venivano devoluti al vassallo.

A loro volta, i vassalli più importanti, a cui l'imperatore, il re, o un potente d'eguale importanza aveva direttamente conferito il controllo su fondi più ampi, spesso istituivano con vassalli minori rapporti dello stesso genere. Entro questi rapporti essi figuravano naturalmente come la parte superiore (generalmente chiamata in latino *senior*, e nelle lingue volgari *seigneur*, *signore*, *Herr*, *lord*) che conferiva un feudo alla parte inferiore (che peraltro faceva parte anch'essa dello stesso strato sociale privilegiato), costituendo in capo a essa gli stessi obblighi e gli stessi poteri che abbiamo visto, compresi quelli di carattere politico.

Di conseguenza, entro i territori più vasti — compreso, in linea di principio, lo stesso impero carolingio — l'esecuzione dei compiti politici trovava la propria struttura portante in un reticolo di legami di carattere (originariamente) personale e contrattuale, istituiti volontariamente tra i membri di un gruppo privilegiato di guerrieri e di possidenti fondiari, che si obbligavano a prestarsi l'un l'altro aiuto e consiglio. I legami in questione, anche se come ripeto erano onorevoli, avevano un gradiente verticale — il *dislivello* tra *senior* e *vassals* — che poteva ripetersi due o tre volte tra il vertice e la base della struttura, e a cui corrispondeva il controllo su porzioni di volta in volta minori del territorio.

A tutti i livelli, ci si poteva attendere che la struttura in questione funzionasse in maniera coerente, assicurando a territori ampi un'esecuzione relativamente certa e regolare dei compiti di governo, solo date certe condizioni: ad esempio, che ciascun vassallo adempisse ai propri obblighi verso il proprio signore, e viceversa; che il signore fosse effettivamente in grado di negare a un vassallo inadempiente il controllo e lo sfruttamento del feudo, confendoli a un altro vassallo; che alla morte di un vassallo il suo feudo tornasse nelle mani del signore, o passasse a quelle dell'erede del vassallo solo se questo si assumeva effettivamente i relativi obblighi; infine, che a ciascun livello ci fosse una certa omoge-

neità tra gli obblighi costituiti tra tutti i vassalli di un determinato signore, e che questo se ne servisse per fare svolgere ai suoi feudatari attività politiche relativamente simili.

1.3. *L'entropia feudale*

È facile rendersi conto di quanto improbabili fossero queste (e altre) condizioni da cui dipendeva il funzionamento efficace e coerente d'un sistema feudale di governo. Nel contesto storico a cui ci riferiamo, tanto per cominciare, era molto difficile mantenere comunicazioni regolari e tempistiche tra le parti dell'accordo vassallico, e in particolare la trasmissione a valle di istruzioni e di informazioni a monte, in vista dell'analfabetismo imperante, dell'incuria e della mancanza di sicurezza che caratterizzavano il sistema stradale. Inoltre, costituiva parte integrante dell'accordo l'aspettativa che, per far fronte ai propri obblighi, ciascun vassallo provvedesse a mantenere la propria capacità militare; al tempo stesso tuttavia poteva servirsi di quella stessa capacità per far resistenza al proprio signore se questi cercava di imporgli l'osservanza di quegli obblighi, o di privarlo dei suoi possessi feudali. (In effetti, il diritto feudale a volte permetteva al vassallo di resistere al signore)⁵.

Inoltre, nell'ambito di un'economia quasi esclusivamente rurale come era quella dell'Europa medievale, il prodotto agricolo eccedente (*surplus*) era la fonte principale del potere economico; per tale ragione chiunque avesse titolo feudale a parte di quel *surplus* non poteva permettersi di rinunziarvi, perché questo comportava perdere la propria capacità militare e compromettere il proprio rango sociale. Né ci si poteva attendere che rinunziasse alle occasioni che si presentassero di accrescere i propri possessi feudali, anche se per coglierle doveva venir meno ai suoi obblighi verso il proprio signore, o assumersi verso altri signori obblighi incompatibili coi precedenti. Insomma, ogni vassallo aveva forti incentivi a conservare la propria posizione di vantaggio economico, politico e sociale anche a costo di contravvenire alle condizioni alle quali aveva originariamente conseguito quella posizione.

Infine, il vassallo era interessato ad assicurare ai propri eredi il controllo e lo sfruttamento del feudo, anche se questo invalidava l'assunto che il rapporto vassallico si basava per entrambe le parti sull'*intuitus personae*, e conservava una forte impronta personale. Invero, col passaggio d'un feudo da un erede all'altro, il legame tra ciascun successivo erede e il signore che aveva originariamente conferito il feudo (o il suo erede) si faceva sempre più tenue, meno impegnativo.

Per tutte queste ragioni, gli assetti feudali non erano, per loro natura, idonei ad offrire una coerente base istituzionale a uno stabile sistema di governo di grandi dimensioni. Per queste ragioni, alcuni governanti particolarmente potenti e intraprendenti cercarono di integrare quegli assetti con altri; ma nemmeno questi, di norma, potevano a lungo andare arrestare l'entropia inerente agli assetti feudali, vale a dire la loro tendenza a disperdere e spezzettare il potere politico. Alla periferia dei sistemi più vasti tale potere si trovò spesso abbandonato ai ristretti interessi di signorotti locali, che lottavano gli uni con gli altri o si coalizzavano solo per opporsi a comandi provenienti da livelli più elevati.

Gli imperatori carolingi, ad esempio, cercarono di giustapporre e di intersecare al reticolo di rapporti feudali che faceva capo a loro un sistema di cariche territoriali (quello di «conte» e «marchese») e di ispettorati (*i missi dominici*) proprio per ridurre l'entropia suddetta. Ma le condizioni economiche e culturali del loro tempo li costrinsero a servirsi proprio di concessioni di feudi e di rapporti vassallici per garantire istituzionalmente e economicamente il funzionamento di quegli uffici, esponendoli così a quella stessa entropia. A lungo andare — all'inizio dell'undicesimo secolo, ad esempio, nei territori centrali dell'impero carolingio (destinati a divenire la Francia) — il potere politico si trovò ad essere esercitato in larga misura da una moltitudine di signorotti, che si servivano della loro risorsa fondamentale — il possesso di un castello — principalmente a vantaggio dei propri interessi economici⁶.

1.4. L'entropia sfidata

«In larga misura» tuttavia non significa «completamente». Quasi in nessuna parte dell'Europa occidentale l'ordinamento politico dell'esistenza sociale poggiava esclusivamente su basi feudali (cioè, alla fin fine, su accordi di natura privata tra singoli potenti) ed era del tutto alla mercé della loro entropia. Innanzitutto, nel corso dei secoli la Chiesa aveva messo in piedi un sistema di cariche ecclesiastiche che costituivano una struttura supplementare di comunicazione e di *leadership*. I capi ecclesiastici (vescovi, abati) spesso svolgevano importanti funzioni politiche e compiti di natura pubblica⁷. Inoltre, la Chiesa, dato il suo carattere internazionale (ma il termine è anacronistico) serviva da struttura portante a un senso di solidarietà e di destino comune che valicava spazi ampi e raramente attraversati da traffici, e metteva in rapporto identità etniche e ranghi sociali assai distanti⁸.

In secondo luogo, i medievalisti contemporanei mettono in chiaro come la memoria dell'impero romano, per quanto sempre più remota, continuasse in misura spesso sorprendente ad alimentare la sensazione diffusa che erano esistiti, e potevano esser ristabiliti, modi di governare territori estesi che non consistevano in reticoli di individui legati (più o meno) da obblighi reciproci. La stessa Chiesa faceva appello a tale percezione, come risulta tra l'altro dal fatto che la giurisdizione di molte sedi episcopali coincideva con quella di distretti regionali dell'impero. E anche vari governanti secolari facevano appello a essa per asserire la particolare natura istituzionale della loro posizione — come risulta dal progetto di un nuovo impero cristiano che costituisse una *renovatio* di quello romano.

Ma anche a livelli inferiori, entro quello stesso impero carolingio, e anche dopo che questo ebbe cessato di costituire un effettivo sistema di governo, molti non abbandonarono mai l'idea che il governo d'un territorio poteva e doveva costituire la responsabilità di un insieme di cariche e uffici espressamente di natura pubblica, che operassero in base a regole esplicite, di vasta portata, uniformemente applicate. E tale idea ripertutamente ispirò o costituì una giu-

stificazione per quei potenti che ambivano consolidare il loro potere, estendendone la portata e l'incidenza sugli affari sociali.

Tali propositi, peraltro, non potevano venire realizzati soltanto (o nemmeno prevalentemente) in base ai convincimenti generati dal richiamo all'idea romana di una *res publica* affidata a un insieme specifico di cariche e incombenze politiche. Inevitabilmente, la loro realizzazione dipendeva precipuamente dall'esito di fatto dei tentativi, da parte dei potenti in questione, di debellare gli interessi che osteggiavano quei propositi, e superare la concorrenza di altri potenti che nutrissero ambizioni analoghe. Parlo espressamente di debellare, perché di fatto i propositi in questione richiedevano il ricorso alla prova di forza, e in particolare alla guerra — il che nuovamente richiama la dimensione militare inerente all'esperienza politica. Il confronto tra potenti che cercano tutti, spesso in concorrenza gli uni con gli altri, di assicurarsi risorse e poteri politici più ampi e significativi, ha tempi diversi e vicende diverse nelle diverse parti dell'Europa, ma a lungo andare produce dappertutto lo stesso risultato: lentamente la lotta per il potere riduce il numero dei centri di potere isauritisi nel periodo feudale, permettendo soltanto ad alcuni di essi di estendere la propria portata a territori sempre più vasti.

2. Il ruolo dei ceti

2.1. *Al di là del feudalesimo*

L'esito suddetto non dev'essere visto solo in termini quantitativi. Nel tentativo di realizzarlo un centro di potere politico doveva necessariamente subire anche un mutamento qualitativo, i cui risultati spesso persistevano dopo che quel centro aveva finito di sottoporre nuovi territori al proprio controllo politico. Il mutamento consisteva nel fatto che quel controllo non veniva tanto *esteso* quanto *intensificato*: vale a dire, l'esercizio del potere politico si veniva facendo più continuo, regolare, e razionalmente orientato.

Vari cambiamenti sociali concorsero nel rendere necessario e possibile questo processo di intensificazione — dai miglioramenti della rete stradale in varie parti d'Europa alla crescente alfabetizzazione, a perfezionamenti nella tecnologia materiale e sociale del conflitto armato, alla sempre maggiore incidenza di processi economici mediati dal denaro e incentrati sulle città.

L'intensificazione del potere politico presenta a sua volta aspetti diversi, tra cui vorrei dar risalto all'emergere di nuovi (o parzialmente nuovi) intendimenti condivisi e assetti istituzionali relativi all'acquisto e all'esercizio del potere politico. I governanti si rendono conto, cioè, che tali nuovi intendimenti e nuovi assetti possono accrescere la loro capacità di governare e legittimarla agli occhi dei sudditi; mentre chi esercita il governo al di fuori di tali intendimenti, e senza servirsi di tali assetti, rischia di renderlo controverificabile e precario.

È importante chiarire questo punto, in quanto anche nel feudalesimo l'attività di governo procedeva da e si serviva di determinati intendimenti e assetti. Solo che questi, in linea di principio, concernevano precipuamente i rapporti tra singoli potenti (*particuliers*, per usare un'espressione francese) — signori e vassalli — che rappresentavano esclusivamente se stessi, o tutt'al più le rispettive dinastie. Inoltre, gli intendimenti e gli assetti feudali relativi al governo erano rudimentali e poco elaborati, in quanto si basavano precipuamente su un insieme di costumanze di carattere vernacolo, fortemente locale. Infine, in base agli assetti istituzionali le due parti principali, dopo avere stipulato il loro accordo, normalmente esercitavano i rispettivi poteri ciascuna per proprio conto, e ciascuna si adoperava precipuamente ad accrescere le proprie risorse militari e economiche. Salvo per la partecipazione occasionale del vassallo alle iniziative militari del suo signore, e ancora meno di frequente all'espletamento delle sue attività giudiziarie, non ci si attendeva che i due cooperassero nella pratica quotidiana del governo.

2.2. Il sistema di governo basato sui ceti

Questi assetti, a cui da secoli si rifaceva precipuamente l'esercizio del potere politico in buona parte dell'Europa occidentale, vengono fortemente modificati con l'avvento, nella prima era moderna, di un sistema di governo post-feudale che viene spesso designato col termine tedesco *Ständestaat*, che tradurrei qui con «sistema di governo basato sui ceti». In numerosi territori di grande estensione, principi particolarmente intraprendenti e fortunati stabiliscono rapporti politici di nuovo genere con varie forze sociali, e insieme con queste impostano in maniera diversa la pratica del governo.

In primo luogo, nel sistema basato sui ceti i principi si presentano non come signori feudali, ma come titolari di prerogative più alte, di natura pubblica e d'origine pre-feudale o non-feudale, e si circondano dell'alone di una maestà più elevata, spesso impartita a essi da cerimonie sacre (ad esempio, il *sacre du roi*).

In secondo luogo, chi fa da controparte al principe è generalmente non un individuo o una serie di individui, ma alcuni corpi costituiti di vario genere: assemblee locali di nobili, città, corporazioni ecclesiastiche, associazioni di mestiere. Ciascuno per proprio conto, questi corpi — i «ceti» — rappresentano un ente collettivo: la nobiltà d'una determinata regione e d'un determinato rango, gli abitanti di una città, i fedeli di una parrocchia o chi esercita un determinato mestiere. Presi nel loro insieme, quei corpi affermano spesso di rappresentare un'entità più ampia, più astratta, di carattere territoriale — *terra*, paese, *Land*, *pays* — che, essi asseriscono, può essere debitamente governata solo da chi ne conosca e rispetti i costumi e ne protegga gli interessi.

Questi interessi, in effetti, si identificano in buona misura con quelli dei ceti; e anche i costumi del paese o della regione in questione trovano le loro componenti principali nelle pretese differenziate dei vari ceti. Per questa ragione, il principe può governare legittimamente solo se convoca periodicamente i ceti d'una determinata regione o dell'intero territorio a una assemblea debitamente costituita. Presentandosi a tale assemblea e partecipando alle sue delibera-

zioni — in base a un corpo di regole sempre più elaborato, che assegna ai vari partecipanti competenze e facoltà differenziate — il principe può determinare politiche valide per l'intero territorio col concorso dei ceti. Naturalmente, un'assemblea siffatta tende a diventare sede e occasione di un processo di contrattazione tra, da una parte, un principe che cerca nuove risorse e poteri, dall'altra i ceti cui preme di riaffermare i propri tradizionali privilegi; e l'esito di tale processo dipende, alla fin fine, dai rapporti di potenza tra le due parti. Eppure esso si svolge tramite formalità che in qualche misura delimitano quell'esito, e che costringono il principe a giustificare discorsivamente le sue pretese.

Per lo più, il principe si presenta all'assemblea per chiedere un voto favorevole circa le proprie richieste di denaro e di altre risorse (generalmente, ancora una volta, per fare la guerra). Ma per farlo deve giustificare la propria richiesta alla luce di fini pubblici ampiamente condivisi, al perseguimento dei quali intende dedicare le risorse che gli si concedano. Tali fini possono comprendere, ma normalmente devono andare oltre, gli interessi della dinastia del principe, e far riferimento agli interessi del paese e della sua popolazione — in quanto rappresentata, s'intende, dai ceti, vale a dire dalla sua *pars melior*. I ceti, inoltre, possiedono e gestiscono per proprio conto risorse e facoltà di governo, diverse da un ceto all'altro e da una regione all'altra. Nel contesto del sistema cetuale di governo

praticamente tutte le funzioni che lo stato contemporaneo proclama proprie erano disperse tra i titolari più diversi — la chiesa, la nobiltà terriera, le città, e vari altri gruppi privilegiati. Tramite incendamenti, ipoteche, immunità, il regno aveva perso, uno dopo l'altro, quasi tutti i diritti regali e li aveva trasferiti a quelli che dal punto di vista contemporaneo appaiono come titolari privati⁹.

Queste prerogative politiche frammentate e disperse sono normalmente poste al servizio degli interessi specifici dei vari ceti — ad esempio, lo sfruttamento della popolazione rurale da parte dei nobili tramite diritti di signoria, il controllo del mercato e della fiera da parte della città in cui si svolgono, o le pratiche monopolistiche di determinate arti

o mestieri da parte dei membri della gilda. Tuttavia, una volta che abbiano dato il loro assenso a un'iniziativa del principe che concerne l'intera regione o l'intero paese, i ceti pongono quelle prerogative al servizio di tale iniziativa. In questo senso si può dire che il sistema cetuale di governo è caratterizzato da un dualismo di potere¹⁰. «Entrambe le parti — principe e ceti — si considerano titolari di un diritto più alto. Entrambe hanno a disposizione un proprio apparato di potere: funzionari, corti, finanze, spesso anche armi proprie e propri ambasciatori... I principi devono trattare con i ceti nello stesso modo che con associati che godono di pretese simili alle proprie»¹¹.

3. L'assolutismo

3.1. Verso l'assolutismo: aspetti intellettuali

Nel sistema cetuale di governo, gruppi sociali diversi facevano valere il proprio diritto a prerogative politiche diverse, di cui si servivano precipuamente in vista dei propri specifici interessi. In questo, il sistema rifletteva l'esperienza politica del proprio passato medievale, e in particolare del feudalesimo. Anche il fatto che periodicamente i principi dovevano entrare in rapporto diretto coi titolari di poteri autonomi per ottenerne il consenso e la cooperazione ai fini delle proprie iniziative politiche confermava la natura contrattuale propria del rapporto feudale — anche se, come si è visto, i rapporti tra principi e ceti erano più frequenti e regolari, e incidevano su interessi più vari che nell'ambito del sistema feudale.

In ogni caso, in quelle parti dell'Europa in cui lo stato forse prima e si affermò con maggior vigore, un aspetto fondamentale del suo sviluppo fu la progressiva riduzione delle prerogative politiche dei ceti, che il principe un poco per volta avocò a se stesso e prese ad esercitare in maniera relativamente uniforme e sistematica entro l'intero territorio, tramite un apparato di governo che faceva capo a lui solo. L'erosione progressiva del dualismo caratteristico del sistema cetuale condusse a quel sistema assolutistico che

può essere considerato come la prima incarnazione storica dello stato moderno¹².

Va da sé che una interpretazione causale dell'emergere dello stato assolutista dovrebbe fare riferimento a molteplici fattori di natura non politica, e precipuamente di carattere militare e economico. Ma, come ho già indicato, questo capitolo non cerca di fornire un'interpretazione siffatta. Preferisco, invece, accennare ad alcuni aspetti intellettuali del processo in questione, e in particolare ad alcuni ideali che, esplicitamente o implicitamente, svolsero un ruolo significativo nella vicenda.

Come si è visto, il sistema di governo basato sui ceti operava sullo sfondo di una tradizione ormai secolare — retaggio a sua volta della fase feudale — e tenendo questo a mente si comprende che la dinamica orientata a trascendere quel sistema e a produrre quello assolutista doveva cercare una giustificazione sul piano intellettuale o ideologico. Nell'Europa occidentale della prima modernità — cioè, in un ambiente sempre più secolare e intellettualmente raffinato — il controllo politico dei rapporti sociali divenne oggetto non solo di contese pratiche tra parti contraddistinte da interessi e risorse diverse, ma anche di un acceso dibattito sui meriti intrinseci delle rispettive pretese.

Alla fin fine, i contrasti in questione venivano risolti in base al maggiore potere di una delle parti, che le permetteva di superare la resistenza delle altre; nonostante questo, fino a che i contrasti rimanevano aperti ciascuna parte aveva interesse a presentare nella maniera più possibile coerente e autorevole le proprie pretese, se non altro per potere operare effettivamente come parte, cioè come forza collettiva, risultante dall'allineamento degli interessi di individui diversi. E l'onere di argomentare quelle pretese incombeva particolarmente sulla parte, o le parti, favorevoli ad innovare i rapporti di potere, e costrette quindi a sconfiggere l'inertezza dello *status quo*, degli assetti già esistenti e sanciti dalla tradizione — anche se, paradossalmente, anche una parte interessata all'innovazione si trovava spesso costretta a fare appello a una preesistente tradizione.

Nelle fasi iniziali dello sviluppo dello stato — quelle che, in questa affrettata rassegna, corrispondono rispettiva-

mente al sistema di governo basato sui ceti e all'assolutismo — furono precipuamente due le tradizioni di pensiero invocate per conferire dignità e coerenza intellettuale a quello sviluppo: il diritto romano, e la tradizione repubblicana greco-romana.

I momenti più tardi del sistema di governo basato sui ceti, dunque, assisteremo a un prolungato e raffinato dibattito intellettuale relativo ai modi migliori di governare, da cui scaturì, tra l'altro, l'idea di sovranità¹³. Come si è più volte osservato¹⁴, il concetto di sovranità operava, per così dire, su due versanti: da un lato, si opponeva alla pretesa, avanzata sia dal papato che dall'impero, di costituire ciascuno il vertice di una comunità politica universale, a cui spettava sia autorizzare che limitare e controllare le attività di tutti i principi cristiani; dall'altro, si opponeva alla dispersione delle prerogative politiche che il sistema cetuale di governo, come ho detto, aveva ereditato da quello feudale.

Nel contesto a cui ci riferiamo, gli stati avevano vinto nella lotta per la sovranità sul primo versante; l'impero e il papato erano divenuti, essi stessi, sistemi politici particolari, territorialmente limitati, le cui pretese a una giurisdizione universale si erano gradualmente affievolite. La lotta restava invece aperta sul secondo versante, e aveva come obiettivo il «dualismo» del sistema cetuale di governo, che riconosceva una pluralità di enti politici territorialmente distinti, ma all'interno di ciascuno di questi tendeva, come si è visto, a ripartire le facoltà e le risorse relative al governo tra i ceti e il principe.

La pretesa di questi alla sovranità, dunque, non significava più, come in precedenza, il rifiuto di ammettere di avere dei superiori, ma piuttosto quello di ammettere di avere dei pari — se non, naturalmente, al di là dei limiti territoriali del suo potere, in quanto ogni ente sovrano esistesse nello spazio accanto ad altri enti sovrani. L'argomento fondamentale a favore della sovranità così intesa era che il mantenimento dell'ordine e la tutela del diritto sono possibili in un determinato territorio soltanto se un unico potere vi possiede una prerogativa del tutto particolare — la facoltà di «fare e disfare le leggi» (Bodin) o il controllo esclusivo sul potere di coazione (Hobbes). Conferirono particolare cre-

dibilità a questo argomento rispettivamente le esperienze delle guerre religiose nel continente europeo e quelle delle due rivoluzioni del Seicento inglese: in entrambi i casi, divenne chiaro il costo che un paese doveva pagare se non si era dato un centro di potere definitivo, supremo, a cui tutti gli altri centri fossero costretti a sottomettersi e che nessuno osasse sfidare¹⁵.

Secondo questo argomento, è essenziale che la sovranità risieda in un centro di potere qualitativamente diverso da tutte le altre forze sociali, e impegnato a perseguire interessi a sé specifici, di natura espressamente politica. Da questo punto di vista, all'argomento in questione è complementare quello relativo alla nozione rinascimentale di *ratio status* (ragione di stato).

In questa sede hanno particolare rilevanza due aspetti di questo secondo argomento. Il primo aspetto — al quale l'argomento deve in gran parte la propria notorietà — è negativo. Esso asserisce che il perseguimento di interessi specificamente politici (quelli relativi all'acquisizione e al consolidamento del potere nell'ambito di «principati», per usare l'espressione di Machiavelli, e all'accrescimento del loro territorio) non deve sottostare ai vincoli della morale e del diritto, e — in particolare — può, se necessario, servirsi della forza e della sopraffazione da un lato, dell'inganno premeditato e della violazione di impegni presi dall'altro.

Il secondo aspetto è meno appariscente: l'essenziale del principio dai dettami della morale viene posta in relazione con l'aspettativa che, in quanto principe, egli agisca razionalmente, scelga cioè tra linee d'azione alternative in base alla loro rispettiva efficacia, e le commisuri a un interesse costante, specifico, che trascende ogni altro. Soltanto la natura espressamente «pubblica» dell'attività di governo, il suo avere a che fare con l'ordine interno ed esterno le conferisce supremazia rispetto a ogni altro interesse sociale, e autorizza i poteri responsabili di tale attività a violare aspettative valide per chiunque altro persegua qualunque altro interesse.

L'accento così posto sulla natura specifica ed esclusiva del compito dei principi costituisce una differenza assai significativa tra assolutismo occidentale e dispotismo; sol-

tanto il primo, infatti, tende a far convergere nel sovrano esclusivamente facoltà e risorse di natura espressamente politica, lasciando individui e corpi sociali in possesso di risorse e pretese a loro proprie, purché non ne risultino una frammentazione delle prerogative sovrane.

La nozione stessa della natura «assoluta» (vale a dire *non-legata*) del potere del monarca comporta la sua pretesa di costituire la fonte stessa del diritto — si veda il detto *quod principi placuit legis habet vigorem* — e per ciò stesso di non esserne vincolato. Eppure, quanto meno inizialmente, il diritto in questione è esclusivamente diritto pubblico, vale a dire un insieme di regole espressamente statuite e promulgate relative all'esercizio di facoltà politiche, e in quanto tali soggette ad essere trascese o ignorate da chi le pone in essere ogniquale volta la loro osservanza metterebbe a repentaglio gli interessi supremi dell'ordine e della sicurezza. In linea di principio, tale diritto non incide sulle pretese giuridiche concernenti gli interessi privati di individui e collettività, e che danno una configurazione complessa e variegata alla società dell'Europa occidentale.

In altre parole, la concentrazione dell'*imperium* nelle mani del monarca presuppone e integra la dispersione del *dominium*, cioè delle facoltà relative alla proprietà e al possesso dei beni, tra i soggetti del monarca¹⁶. Anzi, si dà per scontato che chi possiede l'*imperium* si impegni anche a conservare le disequaglianze di potere economico e di rango sociale che risultano dal *dominium*. (Dopo tutto, il monarca stesso ha interessi e capacità di natura privata, che risultano dal suo essere, normalmente, un proprietario terriero particolarmente facoltoso e d'estrazione nobiliare particolarmente elevata). Tuttavia, quando i diritti e i privilegi in cui quelle disequaglianze si esprimono danno luogo a contese, il compito di dirimere le relative controversie giuridiche spetta sempre di più a corpi giudiziari di natura pubblica, che danno efficace espressione ai poteri del principe — anche se alcuni di quei corpi giudiziari (si pensi ai *Parlements* francesi) erano originariamente parte integrante del sistema cetuale, e talora rivendicavano la propria derivazione da quelle origini per opporsi ai disegni centralizzatori del monarca.

Questi sono i termini essenziali del nuovo equilibrio di potere che caratterizza lo stato assoluto. Il rapporto fondamentale tra il monarca e i ceti non si costituisce più attribuendo a ciascuna delle parti un *quantum* diseguale di potere politico e richiedendo il concerto di entrambe nella formazione e nell'esecuzione delle politiche. Subentra una distinzione alquanto più astratta: in linea di principio tutto il potere politico risiede nel monarca, mentre dei soggetti privi di esso continuano a godere di diritti e ad esercitare poteri di natura diversa, purché nel farlo non vengano ad interferire con le prerogative del sovrano.

In tal modo, gli assetti in base ai quali il monarca e i ceti concorrevano nella formazione delle decisioni politiche e nell'amministrazione del territorio, vennero sempre più indeboliti e relegati al margine dell'impresa politica. Ma questo si verificò proprio in un periodo in cui le rivalità militari tra i principi — e accanto a queste una molteplicità di nuovi fenomeni economici, sociali, e culturali — accrescevano invece di diminuire la richiesta di interventi politici e di attività d'amministrazione. Di conseguenza vennero posti in essere nuovi assetti, che chiaramente assegnavano al centro politico la responsabilità primaria di far fronte alle nuove istanze e la facoltà di prelevare dalla società le risorse necessarie.

3.2. *Il monarca e la sua corte*

È utile distinguere due aspetti di questo processo. Da un lato, il monarca e la corte si imposero come solo centro di formazione delle politiche; dall'altro, venne messo a punto un nuovo sistema amministrativo, per stabilire tra quel centro e il paese nel suo insieme un rapporto diretto, sempre meno mediato tramite il sistema cetuale.

Il regno di Francia nella sua età aurea — il Seicento — offre il quadro migliore del primo aspetto, che mette in risalto la centralità e supremazia dell'istituzione monarchica ed esalta la natura peculiare e esclusiva dei poteri del monarca. Questo aspetto si trova formulato in maniera particolarmente esplicita in un documento alquanto più tardo, del

1766, in cui Luigi XV respingeva le pretese delle corti dette *Parlements*:

Il potere sovrano risiede esclusivamente nella mia persona, ed è esclusivamente a me che le corti debbono la loro esistenza e la loro autorità. Tale... autorità può essere esercitata soltanto in mio nome... in quanto il potere legislativo appartiene esclusivamente a me... L'intero ordinamento pubblico emana da me in quanto io ne sono il supremo custode... I diritti e gli interessi della nazione fanno necessariamente tutt'uno coi miei e non possono che risiedere nelle mie mani¹⁷.

Questo aspetto dell'equilibrio politico assolutista trova espressione in due fasi successive, che — semplificando alquanto le cose — possiamo far coincidere rispettivamente coi regni di Luigi XIII e Luigi XIV.

Luigi XIII (assistito e invero guidato prima da Richelieu e poi da Mazarino) si dedicò precipuamente a neutralizzare la resistenza e quando necessario a reprimere l'aperta ribellione dell'alta nobiltà e di altri poteri cetuali. (Resistenza e ribellione coincisero in parte con la sfida lanciata alla supremazia del monarca dalla dissidenza religiosa). Questa politica trova espressione esemplare in quella che nel gergo della politica del ventesimo secolo verrebbe chiamata una «non-decisione» — il fatto che per la maggior parte del Seicento e fino al termine del Settecento i monarchi francesi si guardarono bene dal convocare gli Stati Generali, cioè la più augusta assemblea cetuale.

Un'altra manifestazione dello stesso aspetto, ben noto ai lettori de *I tre moschettieri*, è il divieto di fare duelli. Anche persone autorizzate dal proprio rango sociale a portare armi, non devono più servirsene per affermare le proprie pretese, per quanto fondate, a vantaggi e privilegi di vario genere. Il duello viene proscritto come forma microscopica di faida, di guerra privata, per asserire il monopolio dell'esecuzione del diritto reclamato dalle istituzioni pubbliche. Su scala più vasta, e in termini positivi, le riforme militari intraprese sotto Luigi XIV da Le Tellier cominciarono ad affermare il rigoroso ed efficace controllo dello stato sulle proprie forze armate.

Il compito di Luigi XIV, tuttavia, non fu solo quello di

perseguire le politiche del suo predecessore; egli ne integrò il successo, invece, facendo del monarca stesso, dei suoi consigli, della sua corte, il fulcro e il vertice incontrastato dell'ordine politico. L'elaborazione di un corpo sottile e complesso di regole relative alla vita di corte, e di pari passo la costruzione di Versailles, costituirono in un certo senso il capolavoro del regno di Luigi XIV, perché servirono a scopi molteplici¹⁸.

Vista dal paese nel suo insieme la corte appare come un palcoscenico splendidamente illuminato sul quale vengono rappresentati spettacoli mirabili, come una elevata piattaforma dalla quale il Re Sole irraggia la luce della propria maestà. Alla nobiltà francese, la vita a corte offre un insieme di ricompense economiche e di status che la compensano in parte per le prerogative politiche che è venuta perdendo. Al contempo, vivendo a corte i nobili si distanziano sia dalle loro basi sociali originarie, le signorie fondiarie sparse in tutto il paese, sia dalla capitale (data la distanza tra Parigi e Versailles). Infine, la vita a corte mette in competizione i singoli personaggi nobiliari; e le rivalità che ne risultano non costituiscono una minaccia per la posizione del monarca, perché concernono precipuamente i suoi favori, e fatalmente si esprimono in modi che continuamente riaffermano la sua supremazia; inoltre permettono ai contendenti di costituire tutt'al più delle *cliques* e delle cabale su piccola scala, di breve durata e di composizione sempre mutevole.

Al vertice dell'intero contesto si erge la figura del re, che personifica non più soltanto la propria dinastia ma un'entità più vasta, più durevole, e più astratta — lo stato francese. È questa l'interpretazione più plausibile della frase (probabilmente apocritica) *L'état c'est moi*, che certamente non va intesa come tentativo di confondere totalmente lo stato francese con l'identità privata dell'individuo fisico Louis Bourbon. Invero, per ripetere quello che ho scritto altrove (rifaccendomi a considerazioni fatte da vari storici a proposito non solo di Luigi XVI ma dei suoi predecessori e successori):

il Re di Francia era da capo a piedi, integralmente, un personaggio «pubblico». Sua madre lo partoriva in pubblico, e a partire da

quell'istante la sua intera esistenza, fin nei suoi momenti più triviali, era tutta giocata alla presenza di astanti che a loro volta occupavano dignitose cariche pubbliche. Mangiava in pubblico, andava a letto in pubblico, si svegliava e si rivestiva e faceva la sua toeletta in pubblico, ornava e defecava in pubblico. Non faceva l'amore in pubblico; ma poco ci mancava, se si considera in che circostanze ci si attendeva che deflorasse la propria augusta sposa. Non faceva spesso il bagno in pubblico; ma tant'è, non lo faceva spesso neanche in privato. Appena moriva (in pubblico), il suo cadavere veniva prontamente e disgustosamente dissezionato in pubblico, e le varie parti di esso venivano cerimoniosamente affidate a questo o a quello tra i vari personaggi d'alto rango che si erano affacciati intorno a lui nel corso della sua esistenza mortale¹⁹.

3.3. Il patrimonialismo amministrativo

Giustapposto e parzialmente sovrapposto alla corte, si forma anche, al servizio diretto del re, un sistema di corpi decisionali ed esecutivi che spesso usano l'antica denominazione di «consiglio» — una sorta di rudimentali prototipi dei ministeri, intesi come gruppi di funzionari da cui ci si attende non tanto che occasionalmente offrano il loro consiglio al re, ma che assicurino la gestione continuativa e competente, nel nome e per conto del re, di un determinato complesso di affari politici e amministrativi.

A lungo andare i consigli del re di Francia sarebbero divenuti il nucleo centrale di un articolato complesso di uffici aventi il carattere suindicato e funzionanti nell'intero paese; ma la Francia del Seicento non costituisce l'esemplare migliore di quello che ho indicato come il secondo aspetto della costruzione dello stato assolutista — un nuovo insieme di assetti amministrativi. Da vari punti di vista il sistema amministrativo dell'*ancien régime* francese era particolarmente arcaico e retrogrado. In particolare, al fine di assicurare al principe gli introiti di cui abbisognava per condurre guerre e per mantenere la corte, parecchie cariche onorevoli e lucrative venivano comprate da individui privati. Questa «patrimonializzazione» di quelle che erano in linea di principio posizioni pubbliche, e tramite queste del sistema amministrativo nel suo insieme, venne ulteriormente accentuata

quando (come accadde durante lunghi periodi nella carriera storica dell'*ancien régime*) fu concesso a chi aveva acquistato delle cariche e pagato una somma addizionale — come ad esempio la cosiddetta *Paulette* — di trasmettere quelle cariche ai propri eredi.

Più in generale, il patrimonialismo amministrativo costituì a lungo, entro l'assolutismo — e non soltanto quello francese — un legato storico dei due sistemi che l'avevano preceduto — il feudalesimo e il sistema cetuale di governo. In entrambi, i compiti amministrativi alla periferia erano sostanzialmente monopolizzati da individui e corpi privilegiati, che li consideravano come un aspetto (e uno strumento) della loro posizione generale di privilegio sociale e economico. I nobili chiamavano a raccolta e equipaggiavano truppe armate, le capeggiavano in battaglia, o esercitavano funzioni giudiziarie, semplicemente per il fatto di essere nobili, e in vista degli interessi loro propri in quanto proprietari terrieri. La disciplina giuridica dei mercati era affidata alle stesse corporazioni di mercanti e artigiani che decidevano d'autorità quali oggetti dovevano venir prodotti e immessi sul mercato, e che quindi si servivano delle loro prerogative giudiziarie per controllare e limitare, a proprio vantaggio, la concorrenza tra produttori.

Possiamo definire succintamente la natura di questi assetti col dire che nel sistema di governo basato sui ceti (come in precedenza, in maniera ancora più chiara, nel sistema feudale) l'esecuzione di molti compiti politici e amministrativi competeva *come loro diritto* a vari individui e enti collettivi. Nell'eseguire tali compiti era quindi normale, legittimo, che tali individui e enti si lasciassero guidare dai propri interessi, e si trovassero limitati tutt'al più dall'esigenza di tener conto di altri diritti spettanti a altri individui e enti. Insomma, la struttura portante dell'intero sistema era costituita da una serie di diritti particolari, mal-coordinati, di carattere per lo più fortemente locale e tradizionale; ed è una struttura siffatta che si perpetua in vari assetti amministrativi della Francia assolutista, specialmente fuori della sfera militare.

È possibile indicare con altrettanta concisione la direzione in cui forme più avanzate di assolutismo erano desti-

nate ad orientare il proprio sviluppo: qui, gli individui che eseguono compiti di natura politica, giudiziaria, amministrativa, lo fanno non in base ai propri diritti ma in base ad *obblighi* che si sono assunti nei confronti dello stato; si comportano, quindi, non come individui privati intenti a farsi i fatti propri, ma come funzionari pubblici. Le loro attività, di conseguenza, devono essere guidate non dai loro privati interessi, ma precipuamente dal *sapere* che posseggono. Questo sapere si riferisce non più (come nel sistema cetuale di governo) a un coacervo di diritti differenziati, di natura locale, fondati principalmente sulla tradizione, ma a un sistema coerente di comandi generali e astratti, che impongono loro di svolgere doverosamente e competentemente determinate attività alla luce di circostanze obbiettivamente accertate.

Se necessario, il contenuto operativo di comandi siffatti può venire specificato dalle direttive impartite a un determinato funzionario da un funzionario a lui super-ordinato e che disponga di un sapere più elevato. L'obbedienza del primo è normalmente motivata dal suo impegno morale a perseguire l'interesse pubblico che presumibilmente si riflette nel contenuto dei comandi in questione e delle relative direttive.

Si potrà obiettare — e lo si obietto di frequente, nel corso delle vicende storiche a cui mi riferisco — che non è realistico attendersi che gli individui in questione non tengano conto precipuamente, invece, del proprio privato interesse. Ma a questa obiezione si risponde — ora come a suo tempo — che in un sistema ben ordinato non sarebbe nell'interesse degli individui in questione far riferimento al proprio interesse, in quanto funzionari a essi super-ordinati, e che ne controllano l'agire, fanno dipendere la carriera dei loro sub-ordinati proprio dalla capacità che essi dimostrino di orientare quell'agire all'interesse pubblico. (In altre parole, per esprimere un po' rozzamente questa nuova concezione, entro un ben congegnato sistema amministrativo, *essere disinteressati* «paga»).

3.4. L'assolutismo prussiano

La formula che ho appena proposto fa tutt'ora parte della concezione ufficiale dei sistemi amministrativi degli stati liberal-democratici contemporanei — la concezione a cui ho già fatto riferimento chiamandola modello burocratico. Gli stati in questione hanno ereditato quel modello dall'Ottocento, durante il quale secolo quel modello giunse a ispirare la struttura e le pratiche operative dei sistemi amministrativi più coerentemente e efficacemente che in quelli precedenti, o nel successivo. Nel Settecento, peraltro, una versione piuttosto rudimentale del modello aveva presieduto con una certa efficacia alla messa a punto di un importante stato assolutista — la Prussia degli Hohenzollern. Dico «piuttosto rudimentale» per via di tre caratteristiche dell'apparato prussiano nel Settecento: la misura in cui vi si confondevano amministrazione civile e militare; la preferenza sistematicamente accordata a personale d'estrazione aristocratica locale — gli *Junker* — nell'assegnazione delle cariche; la tendenza a servirsi come unità operative di organi collettivi (i cosiddetti «colleggi») invece che monocratici, cioè affidati a un solo individuo fisico.

Dal punto di vista del modello burocratico, nella forma più evoluta e sistematica che assume nell'Ottocento, queste caratteristiche rendevano alquanto arcaico il sistema amministrativo prussiano settecentesco. Eppure questo, a chi lo consideri invece dal punto di vista delle forme amministrative che lo avevano preceduto, rende la Prussia un esempio maiuscolo di quella forma avanzata di assolutismo politico che in seguito gli storici designarono a lungo come «assolutismo illuminato»²⁰.

Questa fase della vicenda assolutista venne concepita e caldeggiata dai suoi teorici, in Prussia e in alcuni altri paesi, come il passaggio ad una nuova forma statale, in cui l'accento veniva posto su attività amministrativa *non* espressa di natura militare, e che veniva denominata «stato di polizia». Questa espressione — che in seguito assunse connotazioni negative estranee alla originaria nozione germanica *Polizeystaat* — merita d'essere presa brevemente in considerazione.

Parlando di *Polizyestaat* si cercava di suggerire che il principe si faceva carico di promuovere lo sviluppo delle risorse del paese e di accrescere il benessere della popolazione. A tal fine, lo stato si incaricava di avviare, dirigere, e regolare molte attività sociali che a suo tempo competravano, semmai, a individui privati e ai gruppi che questi formavano. Per fare questo, lo stato si serviva precipuamente di un insieme costantemente accresciuto e modificato, di *Ordnungen*, ordinanze, ciascuna espressamente pensata in vista dei fini suddetti, e tutte promulgate e fatte valere da un corpo di funzionari.

Già da secoli il concetto di «ordine» veniva usato per caratterizzare l'obiettivo centrale e la giustificazione primaria dell'esercizio del potere politico legittimo. L'espressione *Ordnung(en)* convalidava questa concezione di «ordine», ma in un'accezione nuova, non-tradizionale:

(Q)uest'ordine di polizia... dev'essere «buono», cioè ispirarsi a precisi criteri di fondo che il principe è chiamato a attuare... Tali criteri sono in sostanza riducibili ad uno solo: il *Wohlfahrt*, il benessere dei sudditi... inteso in modo del tutto diverso dal suo antecedente medioevale — il *bonum commune* della Scolastica, rigido e immutabile, e da conservare più che creare. Il benessere della «polizia» è invece non solo impregnato di elementi eudaimonistici, mondani, concreti... ma proprio perciò è sempre frutto di interventi umani, di operazioni politiche, di scelte consapevoli e faticose... La «polizia» si definisce come la totalità delle istituzioni stabilite dal principe al fine di assicurare il benessere dei soggetti²¹.

Si noti che tale benessere non costituisce per il principe un fine ultimo, autogiustificantesi. L'agire politico, invece, rimane orientato ai fini ormai dati per scontati della sicurezza dello stato e dell'accrescimento della sua potenza. In altre parole, l'aumento della potenza militare rimane (in Prussia ancora più chiaramente che in altri stati europei) l'obiettivo fisso, supremo, dell'azione statale; e invero, malgrado la sua accezione diciamo «benefica» il termine *Polizy* ha già, dal punto di vista dei soggetti, le caratteristiche familiari di imperiosità, sorveglianza, coazione. Nel nuovo contesto quest'ultimo obiettivo comporta, in particolare, uno sforzo sistematico, da parte delle autorità amministra-

tive, per raccogliere informazioni disperate sulla popolazione — a cominciare dalle sue dimensioni e dalla sua distribuzione entro categorie d'età, d'occupazione, di rango sociale — e sulle altre risorse del paese. In sostanza l'«illuminazione» dei principi di cui si parla si riduce a questo: essi si sono resi conto di fino a che punto le cose che come sempre stanno loro a cuore — un tesoro ben fornito, un esercito e una marina ben equipaggiati — dipendono dalle condizioni sociali, economiche, culturali della popolazione del paese; e si sono convinti che tali condizioni, una volta debitamente accertate e tenute sotto continuo «monitoraggio», si prestano ad essere consapevolmente migliorate tramite attività di polizia nel senso indicato più sopra.

Per tali ragioni, quei principi si adoprarono a integrare le sedi e gli strumenti tradizionali della formazione ed esecuzione delle politiche — i consigli del sovrano, i suoi tribunali, l'esercito, i corpi cetuali — con nuovi insiemi di personale e corpi di regole e di prassi espressamente progettati e organizzati perché promuovessero il benessere del paese, e quindi permettessero allo stato di estrarre ulteriori risorse dalla popolazione. È questo progetto che la Prussia riesce ad affrontare in maniera esemplare nel corso del Settecento, costruendo un sistema amministrativo al centro del quale stanno — ed è indicativo — istituzioni militari e fiscali, e che si distingue per l'efficienza delle sue «funzioni estrattive». Un altro esempio di relativo successo nell'esperienza detto «assolutismo illuminato» è costituito dall'impero austriaco durante i regni di Maria Teresa e di Giuseppe II (1740-1790)²².

Né la Prussia né l'Austria, peraltro, erano destinate a costituire la sede della successiva fase nella vicenda della costruzione dello stato europeo (dove la si intenda, così come faccio qui, come una sequenza di approssimazioni successive al ritratto concettuale presentato nel capitolo II). La nostra attenzione deve invece spostarsi, a questo punto, verso un sistema politico relativamente periferico — quello inglese.

- ¹ Questo capitolo e il successivo svolgono un discorso simile a quello da me fatto a suo tempo in *La vicenda dello stato moderno. Profilo sociologico*, Bologna, Il Mulino, 1978. Dato che il lettore interessato può facilmente servirsi di quell'opera, in questi due capitoli ho trattato della stessa materia molto più brevemente, e mi sono servito di fonti diverse. Tra queste vorrei segnalare, in particolare, l'eccellente *Dizionario di politica* dell'Ulet a cura di N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino.
- ² Si veda E.L. Jones, *The European miracle*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981 (trad. it. *Il miracolo europeo*, Bologna, Il Mulino, 1984).
- ³ Si veda in proposito J.O. Ward, *Feudalism: Interpretative category or framework of life in the medieval West?*, in J.O. Ward e S. Mukherjee (a cura di), *Feudalism: Comparative studies*, Sydney, Sydney Association for Studies in Society and Culture, 1985, pp. 40 ss.
- ⁴ Si veda H.K. Schulze, *Grundstrukturen der Verfassung im Mittelalter*, Stuttgart, Kohlhammer, 1986, vol. I.
- ⁵ Si veda O. Brunner, *Land und Herrschaft*, Brunn, Rohrer, 1943¹.
- ⁶ G. Duby, *La société aux XI et XII siècles dans la région maconnaise*, Paris, Colin, 1953 (trad. it. *Una società francese nel Medioevo. La regione di Macon nei secoli XI e XII*, Bologna, Il Mulino, 1985).
- ⁷ Si veda ad esempio G. Tabacco e G. Merlo, *Medioevo: V/XV secolo*, Bologna, Il Mulino, 1981, parte I.
- ⁸ M. Mann, *The sources of social power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, vol. I.
- ⁹ H. Heller, *Staatslehre*, Leiden, Sijthoff 1964², p. 126 (trad. it. *La dottrina dello Stato*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1988).
- ¹⁰ P. Schiera, *Società per ceti*, in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Ulet, 1983¹.
- ¹¹ H. Heller, *Staatslehre*, cit., p. 128.
- ¹² M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (ed. or. 1922), Tübingen, Mohr (Siebeck), 1976¹, p. 637 (trad. it. *Economia e società*, 2 voll., Milano, Comunità, 1968²).
- ¹³ Si veda, per tutti, N. Matteucci, *Sovranità*, in *Dizionario di politica*, cit.
- ¹⁴ Si veda ad esempio A. Merkel, *Juristische Enzyklopedie*, Berlin, Guttentag, 1900³, p. 163.
- ¹⁵ F.M. Watkins, *State*, in *International encyclopedia of the social sciences*, New York, Macmillan, 1968, vol. XV.
- ¹⁶ N. Matteucci, *Sovranità*, in *Dizionario di politica*, cit.
- ¹⁷ Citato in S. Schama, *Citizens*, New York, Knopf, 1989, p. 104.
- ¹⁸ Si veda per tutti N. Elias, *Die höfische Gesellschaft*, Darmstadt und Neuwied, Luchterhand Verlag Gambh, 1975 (trad. it. *La società di corte*, Bologna, Il Mulino, 1980).

¹⁹ G. Poggi, *La vicenda dello stato moderno*, Bologna, Il Mulino, 1978.

²⁰ Si veda, per tutti, F. Hartung, *Aufgeklärter Absolutismus*, in H. Hofmann (a cura di), *Die Entstehung des modernen Staates*, Koeln, Kieperheuer, & Witsch, 1971, pp. 149 ss.

²¹ P. Schiera, *Stato di polizia*, in *Dizionario di politica*, cit.

²² Si veda M. Raeff, *The well-ordered police state*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1983.