

FE 1913
GIANFRANCO POGGI

fratribus sororibusque

LO STATO

Natura, sviluppo, prospettive



EC001007893
320.191

POL
R00600/199

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

PREFAZIONE

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

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

LO SVILUPPO DELLO STATO MODERNO (II)

1. Verso lo stato costituzionale

1.1. *Al di là dell'assolutismo*

Ancora una volta, in questa sede non è mia intenzione interpretare in termini di cause ed effetti lo sviluppo dello stato costituzionale e liberale, il che ci costringerebbe ad assegnare gran peso alla grande trasformazione subita dalle strutture economiche e dal sistema di stratificazione sociale della società europea d'*ancien régime*. Ciò che i lettori si possono attendere in questa sede è che si apra loro uno spiraglio sugli aspetti politici di quella trasformazione.

Una conseguenza significativa del passaggio dal sistema di governo basato sui ceti all'assolutismo, e delle vicende di questo, era stata l'emergere della *società* come complesso di fenomeni relativamente autonomi generati dalle attività private degli individui, e concernenti in primo luogo la produzione della ricchezza e la sua distribuzione tra i principali gruppi sociali.

Quanto più il principe assoluto era divenuto il solo detentore del potere politico, la fonte e il punto di riferimento di ogni attività pubblica, tanto più le cure e le attività dei principali gruppi sociali, a cui quel principe aveva progressivamente sottratto ogni prerogativa e ogni responsabilità politiche, erano state messe a fuoco sugli aspetti privati dell'esistenza dei componenti della società stessa¹. In precedenza, gli assetti di ceto avevano offerto a numerosi gruppi (quelli, beninteso, gerarchicamente superiori alle plebi rurali e urbane, che costituivano tuttora la maggioranza della popolazione) la possibilità di tematizzare la propria identità collettiva e affermare i propri interessi collettivi partecipando — tramite appunto gli organismi di ceto — ad atti-

vità di carattere pubblico, politiche o amministrative. Ma a questo punto l'assolutismo negava a quei gruppi qualsiasi partecipazione che potesse ostacolare la propria dinamica.

Dal punto di vista dei principi, la società — ovvero: la società civile — si configurava come ambito di processi di grande rilevanza politica, ma che proprio per questo si voleva venissero disciplinati, controllati, sorvegliati autoritativamente, dall'alto, in quanto (come si comprendeva sempre meglio) ne dipendevano il benessere dei sudditi e quindi, abbiamo già visto, la potenza stessa dello stato.

Ma questa concezione del rapporto tra i detentori del potere politico e la società circostante (anzi: sottostante) — la concezione che più sopra abbiamo attribuita all'assolutismo illuminato — cominciò ad essere considerata sempre meno accettabile non solo da gruppi che tradizionalmente avevano condiviso coi principi l'onere e il privilegio di decidere e mandare ad esecuzione politiche pubbliche, e che ora ne venivano esclusi — la nobiltà — ma anche da un gruppo i cui membri si dedicavano invece precipuamente ad attività economiche — la borghesia.

In precedenza, questa aveva spesso rinunciato abbastanza volentieri alle prerogative politiche che tradizionalmente possedeva in quanto «terzo stato» entro il sistema basato sui ceti, con l'intesa che sarebbe stato il principe, col suo apparato giudiziario e amministrativo, a garantire politicamente i suoi interessi. Ma ora alcuni aspetti della politica economica dei sovrani d'*ancien régime* (quelli tradizionalmente indicati con l'espressione «mercantilismo») venivano a costituire un ostacolo arbitrario, dannoso, proprio per le istituzioni dalle quali dipendevano principalmente gli interessi della borghesia — la proprietà, il contratto, il mercato. Invero, la sicurezza stessa dei diritti dell'elemento borghese sembrava messa a repentaglio quanto più un sovrano — pur benevolo e illuminato — si arrogava il diritto di definire per suo conto (e di far perseguire tramite attività di «polizia») in che cosa consistesse il benessere per i suoi sudditi. Considerato ciò, gli interessi economici della borghesia acquisivano, come si suol dire, un «risvolto» politico sempre meno compatibile con gli assunti base dell'assolutismo, anche nella sua variante illuminata.

1.2. Il costituzionalismo

Quel «risvolto», se interpretato con coerenza, comportava niente meno che un'inversione del rapporto esistente tra stato e società (civile) così come l'avevano tradizionalmente impostato i principi. Invece di considerare la società come oggetto di gestione politica da parte d'uno stato impegnato precipuamente nel perseguimento di interessi a sé esclusivi ai quali venivano subordinati quelli della società, si poteva concepire lo stato (almeno potenzialmente e ottativamente) come uno strumento dello sviluppo autonomo, autocontrollato, della società. L'esistenza dello stato, dunque, e il suo modo di operare, dovevano venir giustificati in base al seguente criterio: fino a che punto permettevano alla logica di quello sviluppo di esprimersi e realizzarsi, invece di porla autoritariamente al servizio dei fini propri dello stato.

Il capovolgimento del rapporto tra stato e società comportava in primo luogo che il potere dello stato fosse vincolato, invece che assoluto (vale a dire, sciolto da vincoli). La nozione di costituzione venne ampiamente usata, nel Settecento e nell'Ottocento, per caratterizzare questa concezione istituzionale del rapporto². Un serio tentativo di realizzare questa concezione era possibile solo in una società che avesse già esperito, attraverso un'autonoma crescita economica e culturale, la propria capacità di sviluppo e di autoregolazione, e dove la borghesia — in quanto protagonista di tale esperienza, per quanto coadiuvata e di tanto in tanto guidata da gruppi sociali diversi, più privilegiati — non fosse più precipuamente interessata a competere con la nobiltà per godere dei vantaggi economici e privilegi di status a disposizione del principe. Un'ulteriore condizione era che nella società in questione il progetto assolutista non fosse arrivato al punto di sopprimere ogni seria controverbia pubblica in merito a strutture e temi dell'azione politica.

1.3. Il contributo inglese

Nel Settecento, queste condizioni si verificavano precipuamente in Inghilterra, che proprio per questo divenne un

punto di riferimento fondamentale nella discussione europea relativa al costituzionalismo:

In Inghilterra tutti i tentativi di costruire un potere statale assoluto avevano presto mancato il loro obiettivo. Questo risultava da molteplici fattori, quali l'indebolimento dell'elemento feudale nel corso di conflitti autolesionistici; il particolare status giuridico della nobiltà, che poneva l'accento sulla primogenitura e in tal modo poneva in essere linee di confine più permeabili tra nobiltà e borghesia; la soluzione che era stata trovata alla questione religiosa; l'avvio dato relativamente presto alla modernizzazione economica; il fatto che il paese era un'isola, il che permetteva di fare a meno di un forte esercito stanzaie e di un potente apparato amministrativo centralizzato... Insomma, le forze favorevoli alla modernizzazione erano così forti, e quelle contrarie tanto deboli, che non c'era bisogno di uno stato assoluto sovrainposto alla società per indebolire le forze contrarie e rafforzare quelle favorevoli¹.

Grazie a queste circostanze, sin dalla fine del Seicento era possibile vedere istituzionalizzati, in Inghilterra, i due principi fondamentali dell'ideologia costituzionalista — anche se per esprimerli mi servo invece d'una fonte francese assai più tarda (la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789): «Una società che non assicura la tutela dei diritti e dove non sia istituita la separazione dei poteri manca di costituzione». Come risulta appunto dal caso inglese, questi due principi sono strettamente connessi: la sicurezza dei diritti (che secondo Montesquieu definisce la libertà) richiede che la legge sia indipendente dal governo e al di sopra di esso; ma questi due requisiti — che sono a loro volta ingredienti fondamentali del *mile of law* — possono esser garantiti solo da un potere giudiziario a sua volta indipendente dall'esecutivo. Più generalmente, poteri statali distinti devono funzionare come «freni e contrappesi» l'uno rispetto agli altri, e in tal modo arrestare la tendenza, tipica dell'assolutismo, a far convergere ogni potere sul principe.

Inoltre, alla fine del Settecento l'Inghilterra era ormai divenuta sede di un nuovo sviluppo assai significativo — l'emergere di un «pubblico». Vale a dire: tramite nuove istituzioni autonome — in particolare un complesso di club e *coffee-house*, nonché molteplici giornali e periodici — un numero a composizione aperta e variabile, quindi non struttu-

rato corporativamente, come un corpo organico di ceto, di individui interessati e competenti, aveva preso ad acquisire e scambiarsi informazioni, in maniera *regolare* e pacifica, su materie d'interesse generale e a formare e sottoporre all'altro giudizio le proprie opinioni in proposito. Gli argomenti di cui questi individui si occupavano concernevano originariamente le maniere, il gusto estetico, temi culturali e intellettuali; ma poco a poco erano venute a comprendere problemi di natura politica ai quali le autorità erano chiamate a far fronte. Gli individui in questione discutevano apertamente di tali materie, si allineavano gli uni con gli altri a seconda delle preferenze condivise in merito a esse, e col far questo ponevano in essere una specie di «monitoraggio» informale e di critica o di supporto rispetto alle relative politiche delle autorità.

Last but not least, il Parlamento inglese era venuto acquisendo, entro il sistema politico inglese, una posizione sempre più significativa, sia mediante la legislazione sia intervenendo nella composizione del Gabinetto. Il Parlamento era sorto nel Medioevo, più o meno contemporaneamente a altre assemblee cettuali europee, ed era esso stesso un organo cettuale — come risulta dai nomi stessi delle sue due camere, quella dei Lords (spirituali e temporali) e quella dei Comuni. In seguito, peraltro, mentre nel continente europeo i principi assolutisti avevano progressivamente escluso dalle decisioni relative alle politiche la maggior parte dei corpi cettuali, la Camera dei Comuni era riuscita a contrastare efficacemente tale esclusione⁴. Era divenuta un'assemblea assai più permanente di quanto non fossero stati a suo tempo quelle cettuali, aveva avvocato a sé il controllo sulla propria composizione, il proprio ordine del giorno, e la condotta delle proprie deliberazioni, e aveva acquisito facoltà che incidevano significativamente sulle decisioni in merito alle politiche statali: a tal punto che secondo alcuni storici, nel caso inglese, il Parlamento stesso era diventato il protagonista collettivo d'un processo di assolutizzazione del potere politico simile a quello che nel Continente aveva invece avuto il proprio protagonista nella persona del monarca⁵.

Ma l'analogia è controvertibile, perché verso la fine del

Settecento il Parlamento inglese già presentava una caratteristica assai singolare — la legittimazione dell'opposizione. Questo peculiare fenomeno trovò espressione, tra l'altro in un peculiare modo di insediare (letteralmente) i componenti della Camera dei Comuni:

Intorno al 1750 si formò la consuetudine che coloro che sostenevano il governo andassero a sedersi dietro le «panche del tesoro», e gli oppositori davanti a quelle panche — anche se bisogna attendere il 1783 per assistere per la prima volta a un cambiamento totale della composizione del Gabinetto accompagnato da un cambiamento dei posti nella Camera dei Comuni. In tal modo la divisione all'interno della Camera venne istituzionalizzata mediante le convenzioni parlamentari. Non fu più il Parlamento nel suo insieme, ma, entro questo, la sola opposizione ad assumersi il ruolo di criticare e controllare il governo ⁶.

Ebbene: nulla contraddice la fisionomia stessa dell'assolutismo quanto il riconoscimento ufficiale, esprimentesi nell'istituzionalizzazione dell'opposizione, che decidere le politiche dello stato non è prerogativa esclusiva di un centro di potere sottratto ad ogni sfida e critica, ma dipende dal rapporto contingente, aperto, tra due élite che, per quanto siano di forza ineguale, lottano legittimamente e pacificamente ciascuna al fine di massimizzare l'appoggio di cui gode entro l'opinione pubblica. E inverso un ulteriore significato del termine «costituzione» è costituito dall'assunto che è legittimo, normale, e proficuo, che le politiche da seguire siano oggetto di contesa, purché questa sia vincolata dall'adesione condivisa dai contendenti ad alcune «regole del gioco».

Tra tali regole, per quanto concerne l'Inghilterra del tardo Settecento, svolgevano un ruolo di rilievo, ma anche un po' ambivalente, quelle relative all'elezione dei membri dei Comuni, e quindi, meno direttamente, alla formazione di maggioranze parlamentari e, ancora meno direttamente, alla composizione del Gabinetto e alla determinazione delle direttive di governo. Da un lato, il corpo elettorale era assai piccolo, le sue dimensioni e la sua composizione variavano notevolmente tra città e campagna e tra borgo e borgo, e i candidati adottavano pratiche assai corrotte per assicurarsi

l'elezione. D'altro lato il processo elettorale, insieme ad altre istituzioni della sfera pubblica (diritti d'assemblea, di petizione, di associazione; una stampa relativamente assai libera) costituiva comunque un tramite tra un pubblico di dimensioni ridotte ma sempre crescenti, e via via più consapevole, meglio informato, più sicuro del proprio ruolo, e il Parlamento, che con la Gloriosa Rivoluzione era divenuto la sede stessa della sovranità nel sistema politico inglese (e poi britannico). Il rapporto tra «quelli dentro» (*ins*) e «quelli fuori» (*outs*) entro il palazzo di Westminster doveva in qualche modo riflettere quello tra due corpi d'opinione fuori di quel palazzo.

E in vista di questo rapporto, sempre più ravvicinato e visibile, che il sistema politico inglese si impose all'immaginazione degli intellettuali europei del Settecento (immaginazione non sempre sorretta da informazioni corrette e da interpretazioni fondate) come la realizzazione d'un governo non soltanto costituzionale ma anche rappresentativo. Didier probabilmente pensava all'Inghilterra quando, in una voce dell'*Encyclopédie*, stabilì un rapporto concettuale tra quei due fenomeni, definendo i rappresentanti come «cittadini scelti, che entro un governo costituzionale (*tempérez*) vengono incaricati dalla società di parlare per suo conto, esprimendo i suoi interessi, prevenendo l'oppressione, prendendo parte all'amministrazione».

Nell'ultima fase del Settecento, tuttavia, le rivoluzioni americana e francese promossero la causa del governo rappresentativo in maniera molto più aggressiva ed esplicita che non la costituzione britannica del tempo (fino alle riforme elettorali degli anni Trenta del secolo successivo). In entrambi i casi, gli esiti costituzionali della rivoluzione espressamente fecero del processo elettorale un meccanismo (quanto meno dal punto di vista formale) per trasmettere periodicamente a un corpo legislativo le preferenze politiche che venivano a formarsi entro un corpo costituente assai vasto (il popolo degli Stati Uniti, la nazione francese).

Il ricorso periodico alle elezioni doveva servire a due scopi strettamente correlati: modificare la composizione delle assemblee rappresentative (e quindi, meno direttamente, le linee direttrici della politica di governo) in base ai

mutamenti eventualmente intervenuti nella distribuzione delle preferenze all'interno del corpo costituente; e permettere a questo di sanzionare, confermando o ritirando il proprio appoggio, la condotta dei rappresentanti in merito agli interessi in vista dei quali erano stati eletti.

In entrambi i modi, la periodicità delle elezioni conferiva quella natura aperta, contingente, del processo di formazione delle politiche che, ho detto più sopra, risultava già dall'istituzionalizzazione dell'opposizione entro il Parlamento britannico. Invero a questo punto le politiche venivano chiaramente considerate come — più o meno direttamente — il prodotto di un fluido gioco delle parti in cui variamente si giustapponevano e sovrapponevano competizioni, appello a interessi contrastanti, compromesso, e consenso.

2. *Lo stato liberale*

Le politiche di governo, tuttavia, non venivano fatte dipendere totalmente e esclusivamente dagli esiti del gioco suddetto. Il sistema di governo rappresentativo che, in molteplici varianti, contraddistingue la fase ottocentesca della vicenda dello stato moderno, accentuò deliberatamente il legato anti-assolutista del costituzionalismo che l'aveva preceduto circoscrivendo esplicitamente l'azione degli organi statali, compresi quelli elettivi e legislativi.

In Gran Bretagna l'azione statale, per essere efficace, doveva osservare condizioni imposte in buona parte (mai esclusivamente) da convenzioni e tradizioni diffuse. Altronde, tali condizioni vennero per lo più stipulate da carte costituzionali; e vennero espressamente dichiarati e proclamati inviolabili vari «diritti dell'uomo e del cittadino». Inoltre, le attività amministrative, in particolare, dovevano rifarsi a fonti legislative.

In tal modo, il processo elettorale, che permetteva alla cittadinanza di determinare periodicamente, come si è visto, la composizione delle legislature, incideva anche sul contenuto della legislazione e, tramite questo, sulle attività di altri organi statali. Perfino l'esercito, che spesso doveva la pro-

pria esistenza alle iniziative di sovrani assolutisti o semi-assolutisti, e tradizionalmente doveva obbedienza in primo luogo alla corona, dovette un po' per volta accettare, non sempre di buona grazia, la supremazia degli organi legislativi, per la semplice ragione che riceveva il loro finanziamento dai proventi della legislazione fiscale, la spendita dei quali doveva essere autorizzata da bilanci votati da quegli organi.

Insomma, si richiedeva che l'intera macchina dello stato venisse attivata e controllata tramite il diritto, anche se si riconosceva che alcuni atti che avviavano certe parti della macchina con riferimento a particolari interessi — specie quelli relativi agli affari internazionali e soprattutto alla difesa militare, e quelli che facevano fronte a pericoli imminenti sull'ordine pubblico interno — richiedevano decisioni di carattere altamente discrezionale, che per loro natura dovevano venire prese in una specie di vuoto legislativo.

Quanto alla legislazione stessa, non poteva non avere aspetti altamente discrezionali, in quanto espressamente dava forma al volere sovrano, e in quanto tale non vincolabile, dello stato stesso. Tuttavia, come si è visto, la stessa attività legislativa era circondata da vincoli costituzionali — sia regole procedurali che insiememente di diritti inviolabili. In alcuni stati, vennero istituite corti apposite per verificare se un determinato atto legislativo avesse osservato entrambi questi tipi di vincolo, e per negargli effetto se li aveva violati.

I protagonisti storici di questo vasto processo di costituzionalizzazione degli assetti politici, che culmina negli stati liberali della seconda metà dell'Ottocento, furono l'opinione pubblica, l'elettorato, e le assemblee legislative; queste avevano un po' per volta piegato la resistenza della Corona e dell'apparato di dominio che questa si era originariamente costituito intorno. Tuttavia quell'apparato non si provò sempre, e in tutte le sue parti, a contrastare i nuovi sviluppi. Ad esempio, nello stato prussiano, dopo la sua sconfitta a opera di Napoleone, furono elementi *junker* insediati ai livelli più elevati dell'amministrazione militare e fiscale a svolgere il ruolo decisivo nella promozione di alcune riforme di impostazione liberale.

Più in generale, la costituzionalizzazione dello stato

venne considerata da molti amministratori come un modo plausibile di programmare e razionalizzare le loro attività; e — come ho già osservato — il linguaggio giuridico si impose come una risorsa linguistica tecnicamente elaborata, culturalmente prestigiosa, di cui servirsi per codificare le diverse componenti d'un sempre più sofisticato discorso intorno all'amministrazione: direttive generali, considerazione delle circostanze, decisioni specifiche, riferimenti a fonti e precedenti, istruzioni date a funzionari subordinati, ricorsi da parte di individui su cui incidesse l'azione amministrativa, rispose delle autorità a tali ricorsi, e così via.

Inoltre, il moderno diritto «positivo», che si esprimeva attraverso leggi e codici, costituiva uno strumento mirabilmente flessibile, a disposizione degli appropriati organi statali, che se ne servirono per assegnare all'amministrazione sempre nuovi compiti, e attribuirle facoltà e risorse sempre crescenti. Quanto meno dal punto di vista degli elementi più illuminati entro il personale amministrativo, questi vantaggi della costituzionalizzazione dell'attività amministrativa, che la facevano dipendere in linea di principio dalla legge, invece che dal volere del sovrano, o dai desiderata dei superiori gerarchici, superavano di gran lunga lo svantaggio di dovere rinunciare a certi ambiti di discrezionalità decisionale.

Inizialmente, inoltre, le persone stabilmente impegnate nell'amministrazione statale costituivano un minuscolo gruppo sociale di nuova formazione, incerto del proprio status sia rispetto alla nobiltà o al notabiato tradizionale, che consuetudinariamente s'erano incaricati di molti compiti politici e amministrativi, sia rispetto alla «mon-tanea» borghesia imprenditoriale, che controllava sempre più il potere economico. Tale gruppo aveva dunque interesse a definirsi come una nuova professione, e a pretendere alcuni dei vantaggi economici e sociali di quelle più antiche. A tal fine gli giovava riferirsi sistematicamente, nelle proprie attività professionali, al diritto, sia come insieme di principi che come tecnica discorsiva, che apprendeva nelle università (nel cui ambito tradizionalmente si formavano i membri delle professioni) e la padronanza del quale dimostrava mediante pubblici concorsi; coincideva inoltre coi suoi inte-

ressi il principio costituzionale secondo cui le attività amministrative dovevano venire finanziate tramite i proventi di prelievi fiscali, piuttosto che producendo beni e servizi da offrire sul mercato.

Infine, dal punto di vista d'un gruppo originariamente assai ristretto, come ho già indicato, c'era da rallegrarsi della chiara prospettiva d'una sua crescita marcata e costante. Da un lato, ci si poteva attendere tale crescita dall'espansione delle attività amministrative dello stato; dall'altro, il tramonto dell'amministrazione patrimoniale, che riservava molte cariche a chi possedesse uno status economico-sociale relativamente elevato, suscitava in molti il desiderio di entrare a far parte del nuovo sistema amministrativo. Questo secondo aspetto del fenomeno — la ricerca del «posto» negli apparati pubblici — viene descritto in tono acido nel seguente passo de *Le régime moderne*, in cui Hypolite Taine lo rappresenta come effetto immediato della rivoluzione francese:

I decreti dell'Assemblea Costituente spalancano a tutti le strade più elevate, o meglio ancora tutte le strade. Tutto il personale autorevole, direttivo, influente, sia esso politico oppure amministrativo, provinciale, municipale, ecclesiastico, giudiziario o finanziario, viene immediatamente a perdere le proprie posizioni; e a rimpiazzarlo viene chiamato chiunque aspiri a quelle e abbia una buona opinione di se stesso. Tutte le qualifiche precedenti vengono dichiarate irrilevanti, che si tratti di nascita, censo, istruzione, anzianità, addestramento, moralità o maniere, in quanto richiedere questo potrebbe rallentare o limitare l'arrembaggio. A nessuno si chiede di dare cauzioni o presentare mallevadori: tutti i francesi hanno diritto a tutti gli impieghi... Di conseguenza, in tutti i rami del governo, in tutte le posizioni d'autorità, in tutti gli enti, si fa avanti un personale nuovo⁷.

Questi aspetti nuovi della composizione e delle pratiche operative degli organi statali non devono farci dimenticare che lo stato liberale, costituzionale, rappresentativo dell'Ottocento continuava ad avere a che fare con l'esercizio del dominio, per diverse che ne fossero le forme rispetto al precedente stato assolutista. Max Weber indica questo chiaramente nella sua disamina della forma moderna di rappresentanza politica; la caratterizza come «libera» perché non è

concesso agli elettori di vincolare i rappresentanti tramite un mandato (come era possibile fare in certi sistemi cetuali); ma ciò che ne risulta, scrive, è che rispetto all'elettore il rappresentante tipico si configura non come un «servitore» (*Dienert*) ma come un «signore» (*Herr*)⁸.

Se è dunque corretto considerare il processo elettorale non come un modo di abolire il dominio o di trasformarlo in auto-dominio collettivo, ma piuttosto come una maniera nuova, aperta, contingente, di scegliere a chi spetti il dominio sulla collettività, questo non toglie rilevanza a un altro problema: a chi spettano l'elettorato attivo e l'elettorato passivo? In una voce dell'*Encyclopédie* a cui ho già fatto riferimento, Diderot aveva prefigurato la soluzione tipica dell'Ottocento:

Se i sudditi devono esser messi in grado di farsi sentire senza ricorrere a tumulti, conviene che abbiano dei *rappresentanti*: vale a dire, cittadini più illuminati degli altri, che si diano maggior cura di ciò di cui si discute, legati alla madrepartria da ciò che possiedono, e messi in grado dalla loro posizione di discernere i bisogni dello stato, gli abusi a cui possono dare aiuto, e gli opportuni rimedi a tali abusi.

Ma Diderot esprime questa stessa posizione in maniera ancora più lapidaria nello stesso testo: *C'est la propriété qui fait le citoyen*. Nello stato liberale europeo (non quello americano) dell'Ottocento, l'elettorato attivo e passivo erano generalmente riservati agli adulti di sesso maschile che possedessero un determinato ammontare di beni materiali, o che avessero raggiunto un certo livello d'istruzione (condizione questa che per lo più si verificava insieme all'altra). Di conseguenza, oltre che (normalmente) tutte le donne, rimaneva esclusa dall'elettorato passivo una porzione consistente della popolazione adulta di sesso maschile.

Quale porzione, è una domanda che riceve risposte variabili da paese a paese, e da fase a fase; ma si manifesta un *trend* che favorisce l'abbassamento progressivo del *quantum* di proprietà o d'istruzione richiesto, fino a quando s'impone la democrazia (quanto meno in uno dei significati di quest'espressione) con l'introduzione del suffragio universale (maschile). Fino a quel punto, peraltro, le differenze tra

periodo e periodo o tra paese e paese nelle dimensioni della popolazione che ha acquisito il diritto di voto tendono ad offuscare il significato qualitativo del fatto che il suffragio venga comunque limitato ad una porzione della popolazione definita dalla sua posizione di (per quanto relativa) superiorità economica e culturale. L'espressione «stato mono-classe»⁹, per goffa che sia, mette in risalto sia gli effetti di discriminazione ed esclusione sociale propri degli assetti in questione, sia il fatto che gli individui che se ne avvantaggiano appartengono appunto a una sola classe.

Una classe è un'entità collettiva posta in essere tra molteplici individui dal fatto che hanno *de facto* in comune determinate risorse e interessi; non è, mentre lo erano i ceti dell'*ancien régime*, un'entità corporativa che goda di uno statuto giuridico particolare, ufficialmente riconosciuto e sanzionato. Sombart, storico tedesco dell'economia, soleva definire come segue questa differenza: «A suo tempo si chiedeva: Chi sei tu? Un uomo potente? Allora sarai anche ricco. Chi sei?, si chiede oggi. Un uomo ricco? Allora sarai anche potente». Nella generazione successiva, il giurista e politologo tedesco Hermann Heller, con riferimento all'esperienza storica del suo paese, chiariva la medesima differenza come segue:

La configurazione della società fondata su differenze ereditarie di status comportava strutture economiche, giuridiche, e culturali, che la rendevano stabile, e ponevano in essere strati ben delineati, giuridicamente distinti. Quali che fossero i contrasti e le lotte, l'importanza politica della gerarchia di ceti che risultava da questo non veniva posta in questione. Ma questo ordinamento della società si era già da lungo tempo logorato quando le riforme liberali del barone von Stein lo tolsero di mezzo per sempre.

Da questo momento in poi chiunque, quale che ne fosse il ceto, poteva acquistare possedimenti terrieri nobili, ecclesiastici, o contadini, o avviare un'azienda. Libertà della persona e della proprietà, libertà contrattuale, e libertà di domicilio eliminarono quanto restava della regolamentazione corporativa dei mestieri, permisero alle città di crescere e formarono la base giuridica di una società borghese evoluta. Ma il dominio d'una classe, a differenza di quello d'un ceto, presuppone l'eguaglianza giuridica: vale a dire, poggia esclusivamente sulla disegualianza economica,

anche se a sua volta risultante dalla trasmissione ereditaria dei beni... Alla classe manca la struttura chiusa, esclusiva del ceto... In definitiva il dominio di classe viene a poggiare sul possesso di capitali mobiliari, e per la stessa ragione quale insieme concreto di individui venga a goderne è di per sé una questione aperta: in vista di questo, la società borghese è caratterizzata da contrasti aperti e da costellazioni d'interessi economici che continuamente si formano, si sovrappongono, si contrappongono¹⁰.

Lo stato costituzionale, liberale dell'Ottocento presentava, per così dire, una affinità sistemica rispetto all'economia capitalistica. Entro quest'ultima, la produzione e la distribuzione della ricchezza si verificano precipuamente tramite i rapporti di mercato che si stabiliscono tra molteplici unità, ciascuna intenta esclusivamente al proprio interesse, e tutte orientate verso la ricerca del profitto tramite l'impiego produttivo della forza lavoro, a sua volta venduta sul mercato. Il principale requisito politico di questo sistema era di carattere negativo: i pubblici poteri dovevano eliminare o restringere ogni impedimento al funzionamento autonomo del mercato, ma per soddisfare questo requisito lo stato doveva affrontare tutta una serie di compiti diversi e impegnarvi a fondo la propria risorsa fondamentale, il monopolio della violenza legittima. I compiti in questione andavano dall'allestimento di infrastrutture fisiche e istituzionali (strade e ferrovie, sistemi di misura uniformi per tutto il territorio, la lotta all'analfabetismo, e così via) necessarie per l'industrializzazione, a iniziative legislative e di polizia rivolte ai problemi posti da una popolazione crescente, in corso di mobilitazione geografica, culturale, politica, e sempre più urbanizzata, alla promozione dello sviluppo collettivo oltremare¹¹.

Siccome per lo più tali attività andavano a vantaggio esclusivo o preferenziale di certi settori della popolazione piuttosto che di altri, ne derivavano effetti alienanti rispetto a questi, per moderare e controllare i quali lo stato cercava di giustificare in maniera meno discriminatoria gli oneri che le sue attività imponevano agli individui. Le élite politiche per lo più cercarono di far vedere lo stato come impegnato a custodire e perseguire gli interessi politici di un'entità più vasta e comprensiva — la nazione¹². Si parlò di questa

come base costituente dello stato medesimo, e talora come sede della sovranità.

È comprensibile che si imputino intenti ideologici a questa concezione, e che si deplorino gli effetti prodotti dal credo nazionalista nel corso dell'Ottocento (e del secolo successivo). Ma un credo può produrre effetti, buoni o cattivi che siano, soltanto quando è appunto credibile; e a sua volta la credibilità dell'idea di nazione, e del credo nazionalista, intorno alla metà e nella seconda parte dell'Ottocento, possono esser visti come un tardo effetto, inizialmente non previsto, di quell'inversione del rapporto tra stato e società a cui ho accennato all'inizio del capitolo.

3. *La democrazia liberale*

La costituzionalizzazione del processo politico, originariamente richiesta prevalentemente dalle classi medie, cominciò in seguito a produrre effetti positivi anche per altri gruppi sociali, grazie all'ampliamento e al rafforzamento della sfera pubblica che ne risultava. L'urbanizzazione, l'industrializzazione, l'alfabetizzazione crescente, la possibilità che ne risultava di stabilire comunicazioni inter-individuali altrimenti che tramite il rapporto diretto, faccia-a-faccia, permettevano a numeri crescenti di individui di entrare in contatto al di fuori del contesto della famiglia, del vicinato, del posto di lavoro, e di scoprire (o piuttosto di determinare insieme) quali interessi avessero in comune. Gli individui potevano, inoltre, giovare della libertà costituzionali di parola, di associazione, di assemblea, per coalizzarsi con altri individui di cui dividevano le opinioni al fine di promuovere quegli interessi. Infine, gli individui così associati potevano legittimamente osservare e commentare le politiche pubbliche che incidevano su tali interessi, decidere se offrire il loro appoggio alle autorità responsabili di tali politiche o ai raggruppamenti politici d'opposizione, e in tal modo cercare di influenzare e informare ulteriori iniziative politiche.

In tal modo, nel contesto di regimi costituzionali e liberali, col progredire della modernizzazione economica, cul-

turale e sociale, masse sempre più vaste d'individui diventavano consapevoli del processo politico, si coinvolgevano in esso, e se ne servivano per far valere istanze a loro proprie. Questi fenomeni mettevano sotto pressione le restrizioni del suffragio caratteristiche dei regimi in questione, conducendo al loro progressivo allargamento e alla fin fine alla loro eliminazione. Possiamo chiamare «democratizzazione» questo processo, e «liberal-democratici» gli assetti politici che produsse, in quanto in linea di massima non tolse di mezzo altre caratteristiche dell'ordine politico liberale e costituzionale.

I sistemi politici occidentali contemporanei possono tuttora essere considerati come varianti dello stato liberal-democratico, e la seconda parte di questo libro ne presenterà alcuni significativi aspetti comuni. Ma alcune osservazioni alquanto generali in proposito possono essere fatte fin d'ora.

La progressiva universalizzazione del suffragio ampliò l'elettorato a tal punto da incidere profondamente sulla natura stessa del processo politico. Possiamo discutere schematicamente tre tipi di mutamenti che caratterizzano la natura e la portata del passaggio dalla fase liberale alla fase democratica nello sviluppo dello stato: i mutamenti che concernono precipuamente la composizione del personale politico; quelli che incidono sul modo di funzionare delle istituzioni politiche, a cominciare dai corpi legislativi; e quelli che concernono la tematica di quelle istituzioni, il contenuto delle loro attività. Vediamo brevemente questi mutamenti nell'ordine indicato.

1. L'ingresso nella politica di masse popolari sempre più vaste poteva venire promosso e gestito solo da nuovi enti politici — i partiti organizzati, di massa. Questi vennero creati e diretti in buona parte da un personale politico di nuovo tipo — chiamiamoli imprenditori politici — che nello svolgere quei compiti ebbe come obiettivo la possibilità di accedere a importanti istituzioni statali (a cominciare dai corpi legislativi) o quanto meno di esercitare influenza sulle loro decisioni. Questo personale era diverso dai «notabili», cioè da chi doveva il proprio ruolo nel processo politico e in particolare legislativo all'appartenenza al ceto dei possidenti o (meno spesso) a qualifiche di carattere profes-

sionale e culturale. In particolare, i componenti del nuovo personale politico, che vissero o meno *per* la politica, erano per lo più costretti dalla propria posizione economico-sociale (talora proletaria o plebea, più spesso piccolo-borghese) a vivere *di* politica ¹².

A causa di ciò, il processo di democratizzazione — quanto meno se lo si considera dal punto di vista aspiratamente critico proprio, ad esempio, del passo ripreso più sopra da Taine — accelerò e rese più diffusa quella presuntuosa, impaziente e avida caccia al successo e quell'arrembaggio a posizioni di potere (per quanto infine) che la fine dell'*ancien régime* aveva scatenato in Francia. Questa caccia al successo aveva come obiettivo non soltanto le posizioni ufficiali precedentemente riservate ai ceti privilegiati, ma anche posizioni di tipo dirigenziale o burocratico entro organizzazioni politiche o para-politiche di tipo nuovo, costituite per promuovere gli interessi di determinate sezioni della popolazione. Molte di queste si battevano per l'estensione del suffragio a tali sezioni, e in seguito presentavano liste di candidati che le rappresentassero.

Ma il giudizio che pone l'accento sulla bassa estrazione dei nuovi protagonisti del processo politico, e attribuisce loro motivazioni dominate dall'arrivismo, pecca a volte di mancanza di generosità ed è eccessivamente sospettoso; in effetti spesso il nuovo personale politico era sospinto, più che dall'ambizione e dall'arrivismo, da ideali di giustizia, e orientato nel suo agire da una visione valida, o quanto meno non priva di sostanza intellettuale, di quel che era inaccettabile nell'ordine presente delle cose e di come vi si potesse porre rimedio. Quel che più conta, quali che ne fossero le motivazioni o gli orizzonti intellettuali, i dirigenti organizzativi e parlamentari dei partiti erano i rappresentanti di gruppi tradizionalmente esclusi dal processo politico, oppure che si venivano formando *ex novo* sotto la spinta dei processi di industrializzazione, urbanizzazione, e proletarianizzazione.

2. In ogni caso (secondo mutamento significativo) l'ingresso dei partiti di massa negli organi elettivi, centrali nella costituzione liberale per via delle loro responsabilità legislative, modificava il loro funzionamento. In particolare, ne di-

videva i componenti assegnando ciascuno a un gruppo parlamentare generalmente più stabile, meglio demarcato, più chiaramente impegnato verso una determinata linea politica di quanto non fossero i precedenti raggruppamenti parlamentari, e generalmente questi gruppi si contrapponevano più nettamente gli uni agli altri. In tal modo, i corpi legislativi pian piano cessarono di essere dei contesti nell'ambito dei quali i partecipanti dialogassero liberamente gli uni con gli altri in merito a temi di dissenso, cercando di convincersi reciprocamente della bontà delle rispettive posizioni, o quanto meno di guadagnarsi l'appoggio di partecipanti ancora incerti sulla propria posizione, e quindi talora ingenerando nuovi allineamenti, nuovi orientamenti d'opinione, nuove linee politiche.

Con la democratizzazione dei sistemi liberali, diventano protagonisti del processo di formazione delle politiche gli stessi partiti organizzati, ciascuno caratterizzato da una particolare ideologia o programma, rigorosamente controllato dalla propria dirigenza, e non disposto a concedere ai propri membri molta autonomia decisionale. All'interno dei corpi legislativi, partiti del genere normalmente costituiscono delle componenti rigide, che interraggono le une con le altre soltanto in base alle direttive delle rispettive dirigenze. Quei corpi, dunque, non costituiscono più degli ambiti autonomi in grado di produrre decisioni contingenti in base esclusivamente ai propri processi interni.

3. Infine, cambiarono non solo le modalità ma anche i contenuti dei processi decisionali del processo legislativo, che vennero a comprendere obiettivi nuovi dell'azione statale, attribuirono allo stato modi nuovi di prelevare e spendere risorse sociali, al fine di tener conto delle condizioni e delle istanze di gruppi precedentemente non rappresentati politicamente. Per dirla molto schematicamente: l'intento politico dei gruppi che in precedenza monopolizzavano la rappresentanza era stato precipuamente quello di limitare l'azione statale, al fine di accrescere la portata e l'autonomia dei processi di mercato. Ovvero, essi si erano dati da fare per determinare il contenuto concreto delle attività statali ma sempre entro un novero stabile, relativamente limitato, di linee politiche. Ora, però, con l'estendersi del suffragio

cominciano ad acquisire una qualche capacità d'incidenza politica dei gruppi a cui non importa particolarmente rispettare l'autonomia del mercato — gruppi piccolo-borghesi che cercano di conservare uno spazio economico per lo più marginale rispetto al mercato, o gruppi di provvidenza operata, che devono la loro esistenza al mercato, ma che, mancando di capitale, trovano quell'esistenza dura e allora intollerabile.

I gruppi di entrambi i tipi non sono semplicemente interessati a influenzare le scelte che lo stati operi entro un repertorio di politiche limitato. Semmai, l'ampliamento sistematico di quel repertorio, e quindi l'ingerenza progressiva dello stato nei processi di mercato costituiscono, se non l'obiettivo esplicito delle loro preferenze politiche, quanto meno un assunto implicito di quelle.

Dare le dimensioni e la rilevanza qualitativa di questi mutamenti che più o meno chiaramente si accompagnano alla democratizzazione dei sistemi politici occidentali, perché insistere a designarli come *liberal-democratici*? Per via due importanti elementi di continuità tra il nuovo ambiente politico e quello precedente, specificamente liberale. Innanzitutto, i partiti che organizzarono l'ingresso nella politica delle masse sostanzialmente, salvo qualche eccezione, rappresentarono alcuni importanti legami della politica liberale. Essi trovarono già in esistenza le istituzioni della sfera pubblica, e ne servirono, ma anche si impegnarono, più o meno e dicilmente, a mantenerle; dettero per scontata la validità del principio della rappresentanza, invece di insistere perché venisse massimizzata la partecipazione popolare diretta alla formazione e all'esecuzione delle politiche; non si batterono per abolire il principio della divisione dei poteri tra gli organi statali; e, pur accrescendo vigorosamente l'apparato amministrativo dello stato, non interferirono significativamente col modello burocratico.

In secondo luogo, tutte le forze sociali significative a cui la democratizzazione dette «voce in capitolo», compresa la *classe operaia*, accettarono, fondamentalmente, il ruolo centrale del capitale privato nello sviluppo dell'economia di tipo industriale e la divisione di classe che ne risultava, e cercarono di modificare e moderare gli effetti di tale divi-

sione invece di sopprimerla. Tra le ragioni che le indussero a tale rinuncia fu la considerazione, più o meno consapevole, che fare diversamente comportava non soltanto sfidare il capitale e il mercato, nonché le istituzioni sociali e i valori culturali associati con quelli, ma anche affrontare lo scontro con lo stato stesso, che storicamente (il che significa anche, a mio parere, per ragioni contingenti¹⁴) s'era sviluppato accanto al capitalismo moderno e in alleanza con esso, e le cui élite dirigenti avevano significativi legami di classe con la borghesia imprenditoriale.

Dicendo questo affermo (senza intendere dimostrarla, in questa sede) una tesi controversa, secondo cui i partiti della classe operaia non avrebbero mai puntato seriamente sulla socializzazione o collettivizzazione dell'economia. È probabile che strategie del genere, intraprese o meno ad istanza della classe operaia, oltre a diminuire la presa degli interessi capitalistici sulle rispettive economie nazionali, avrebbero anche arrestato il corso dell'industrializzazione, o gli avrebbero dato basi istituzionali assai diverse. Ma si dà il caso che questo non si sia verificato in alcun paese occidentale; si verificò, invece, un'alterazione cospicua del contesto in cui industrializzazione e sviluppo capitalista si svolgevano. L'aspetto politico fondamentale di quella alterazione, ripeto, fu un ampliamento drammatico del novero degli interessi sociali di cui si fece carico, con maggiore o minore successo, l'azione statale.

Nella seconda parte del libro, mi propongo di approfondire un po' questa tesi, che ho richiamata qui perché implicitamente suggerisce una domanda che possiamo riformulare nel ricapitolare assai brevemente la vicenda dello stato sommarariamente esposta fin qui. Ovvero: quali sono stati gli obiettivi fondamentali dell'azione degli stati europei, nel corso della loro esperienza storica?

4. *Sguardo retrospettivo*

Fin dai loro inizi, gli stati si sono impegnati soprattutto nella pratica di due forme (talora convergenti) di violenza organizzata: quella relativa ai rapporti di ciascuno stato con

altri; e quella principalmente d'uso diciamo domestico, ovvero impegnata a stabilire e mantenere il controllo di ciascuno stato sulla *propria* popolazione, a mantenere l'ordine entro il suo territorio. A tal fine, gli stati misero a punto dei macchinari istituzionali sempre più vasti e potenti per allestire e mettere in campo eserciti e flotte, per mantenere l'ordine pubblico e tutelare il diritto sul territorio, per prevenire e punire i comportamenti devianti e reprimere manifestazioni violente delle tensioni sociali. Per essere in grado di far questo, gli stati dovevano esigere dalla popolazione una parte del prodotto annuale delle sue attività economiche; e in vista di questo, gli stati erano anche delle macchine per generare introiti, tramite monopoli, dazi, la vendita di cariche pubbliche, l'appalto dell'esazione fiscale, imposte e balzelli di vario tipo.

All'interno di questa complessa tematica, la preparazione e la messa in atto di operazioni militari continuarono durante l'intera vicenda a costituire il tema centrale della vicenda dello stato. Ma anche se «la questione della guerra» era una *costante* di quella vicenda, aveva i suoi aspetti *variabili*.

Tanto per cominciare, quali stati si facessero effettivamente guerra dipendeva normalmente da una decisione, o meglio da una serie di decisioni; e comunque, chi questa guerra andasse a vincerla restava per sua natura una domanda contingente, a risposta aperta. Inoltre, e questo conta ancora di più, gli stati che si facevano la guerra si fecero sempre più grandi, e la posta della guerra sempre più vistosa. Infine — punto critico — la guerra continuò a cambiare dal punto di vista delle risorse tecniche e organizzative impegnate in essa¹⁵, e generalmente questi cambiamenti resero la guerra sempre più costosa, e quindi sempre più gravosa per gli stati.

Fu in buona misura in vista di questo che i principi assolutisti si provarono prima ad allentare poi a eliminare i vincoli imposti alle loro attività di esazione di risorse (chiamiamole attività *estrattive*) dal sistema di governo fondato sui ceti, che li costringeva ad ottenere il consenso e la cooperazione degli organi di ceto ogniqualvolta cercassero di accrescere e migliorare le proprie risorse militari e di impegnarle in nuove guerre. E fu nello stesso ordine d'idee, come ho

già suggerito, che alcuni principi intrapresero attività di «polizia» sempre più vaste e penetranti; vale a dire, costituiscono enti e uffici a cui spettava accertare periodicamente la fisionomia demografica e economica della popolazione, cercare di migliorarne le condizioni igieniche e il livello d'istruzione, e promuovere e regolamentare la modernizzazione economica. Da una popolazione più grande, più fattivamente occupata, più istruita, più contenta delle proprie condizioni, ci si potevano attendere introiti fiscali accresciuti, e quindi, indirettamente, una più temibile potenza militare.

Dal punto di vista dello stato, e in particolare del suo bisogno di prelevare risorse, e della priorità che costantemente attribuiva all'accrescimento del suo potenziale di violenza, esterna e domestica, da un certo momento in poi anche un processo (più o meno accelerato) di abbandono della configurazione assolutista cominciò a costituire, per così dire, un prezzo che valeva la pena di pagare. Era vero che questo comportava in alcuni casi che venissero messe da parte (talora in maniera cruenta) alcune élite politiche tradizionali; e che le nuove élite politiche e amministrative dovevano permettere al diritto e all'opinione pubblica di porre nuove remore, talora percepite come assai gravose, alle proprie operazioni. Ma la spinta impariata alla razionalità economica tipica delle attività produttive e distributive condotte sul mercato ne accresceva i frutti a tal punto che lo stato non aveva più ragione di dolersi di aver dovuto abbandonare le proprie politiche mercantilizistiche e altri aspetti del *Polizeystaat*.

In particolare, l'esazione regolare, di *routine*, da parte di organi burocratici specializzati, di tasse e imposte su vari aspetti e momenti del processo economico in corso di modernizzazione, e quindi guidato dal mercato e principalmente orientato al profitto, risultò essere un modo eccellente di produrre introiti per lo stato. Inoltre, la progressiva generalizzazione del rapporto di cittadinanza veniva a significare, tra l'altro, che la coscrizione militare metteva in grado lo stato di chiamare alle armi eserciti di dimensioni senza precedenti. Per loro conto, gli ideali nazionalistici proclamati dalle nuove élite politiche offrivano modi nuovi

di orientare e giustificare la tradizionale politica di potenza, a cominciare s'intende dal dettame di dotare il paese d'una forza militare adeguata. Infine, come Spencer vide con raccapriccio, e Durkheim con soddisfazione, per tutta la durata della sua fase liberale lo stato continuò a crescere, sia incrementando la propria produzione legislativa e regolamentare sia aggiungendo nuove articolazioni al proprio apparato amministrativo.

La sfera d'azione dello stato non vide dunque interrotto il *trend* del proprio ampliamento caratteristico delle prime fasi della vicenda dello stato in quelle successive del costituzionalismo e del liberalismo. Nel corso di queste, peraltro, un nuovo principio contribuì a determinare quali forme antiche d'azione statale dovessero venir interrotte o moderate, e quali nuove forme dovessero aggiungersi a quelle: l'azione dello stato doveva per quanto possibile perseguire interessi specifici della borghesia produttiva, accentuando l'incidenza del mercato, della proprietà privata, del contratto sulla configurazione e sulla direzione dello sviluppo della società nel suo insieme. Giovarono ad assicurare l'efficacia di quel principio il ruolo dominante che la cultura borghese svolgeva nella formazione dell'opinione pubblica, e la ristretta base sociale della rappresentanza politica.

Per questa stessa ragione, peraltro, quel principio si trovò sotto pressione quando strati sempre più vasti della popolazione vennero mobilitati e organizzati, cominciarono a definire le proprie circostanze e i propri interessi in maniera incompatibile con l'egemonia culturale della borghesia, e acquisirono una propria rappresentanza parlamentare. Cominciarono a venire richieste forme d'intervento statale nella gestione degli affari economici e sociali in contrasto con gli interessi della borghesia e col gioco delle forze di mercato. Il principio in questione continuò a valere, ma in maniera sempre più attenuata e, per così dire negativa: tramite forme d'attività antiche e (soprattutto) nuove, lo stato poteva tener conto di quelle richieste, *ma non* in misura tale da eliminare le forze di mercato, o anche di ostacolarne seriamente il funzionamento.

Che lo stato *potesse* far questo non voleva dire che *dovesse* farlo. Se, quando, in che modo e misura le politiche di

un determinato stato venissero incontro a tale richieste, divenne nell'ultima parte dell'Ottocento — e rimase nel ventesimo secolo — la questione politica fondamentale. La risposta che le si diede, per quanto variabile da fase a fase e da paese a paese (e da governo a governo) si presta quanto meno alla generalizzazione (debole quanto sicura) che durante l'intero periodo la portata dell'azione sociale continuò ad aumentare per soddisfare *anche* interessi diversi da quelli della borghesia, senza peraltro sopprimere il funzionamento delle forze di mercato e sovvertire l'ordine sociale borghese. Salvo che, come si vedrà in seguito, quest'ultima clausola trovò alcune cospicue eccezioni in forme statuali proprie del nostro secolo.

Nella seconda parte del libro verranno esaminati un po' più da vicino alcuni aspetti delle considerazioni riassuntive appena svolte. Nel frattempo, tuttavia, vorrei presentare alcune considerazioni di tipo diverso sull'intero discorso tenuto fin qui in merito alla natura, la genesi, e lo sviluppo dello stato.

NOTE AL CAPITOLO QUARTO

¹ P. Schiera, *Stato di polizia*, in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 1983².

² Si veda N. Matteucci, *Costituzionalismo*, in *Dizionario di politica*, cit.; ma anche N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà: Storia del costituzionalismo moderno*, Torino, Utet, 1988.

³ H. von Krokow, *Staat, Gesellschaft, Freiheitsuchung*, in E.-W. Boeckenhofde (a cura di), *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1976, p. 465.

⁴ J.H. Hexter, *The birth of modern freedom*, in «Times Literary Supplement», 21 gennaio 1983, p. 51.

⁵ E.-W. Boeckenhofde, *La pace di Westfalia e il diritto d'alleanza dei ceti dell'Impero*, in E. Rotelli e P. Schiera (a cura di), *Lo stato moderno*, Bologna, Il Mulino, 1974, vol. III, pp. 33 ss.

⁶ K. Kluxen, *Die geschichtlichen Grundlagen des englischen Parlamentarismus*, in K. Kluxen (a cura di), *Parlamentarismus*, Koeln, Kiepenheuer & Witsch, 1976, p. 103.

⁷ H. Taine, *Le régime moderne*, Paris, Hachette, 1909, vol. I, p. 319.

⁸ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (ed. or. 1922), Tuebingen, Mohr (Siebeck), 1976³, p. 173 (trad. it. *Economia e società*, 2 voll., Milano, Comunità, 1968²).

⁹ M.S. Giannini, *Pubblico potere: Stato e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 134.

¹⁰ H. Heller, *Staatstheorie*, Leiden, Sijthoff, 1964³, pp. 114-115 (trad. it. *La dottrina dello Stato*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1988).

¹¹ C. White, *Russia and America: The roots of divergence*, London, Croom Helm, 1987, p. 130.

¹² Si veda F. Rossolillo, *Nazione*, in *Dizionario di politica*, cit.

¹³ M. Weber, *Politik als Beruf* (1919), trad. it. in *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1971².

¹⁴ Si veda il capitolo VI di questo libro.

¹⁵ Si veda, per tutti, W.H. McNell, *The pursuit of power: Technology, armed forces, and society since AD 1000*, Oxford, Blackwell, 1984.