

Concetti e dottrine nella storia della politica

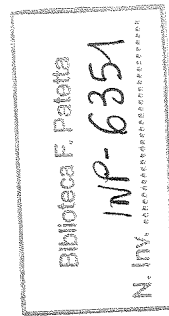
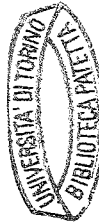
*collana diretta da*  
Raffaella Gherardi

4

La collana raccoglie materiali sulle grandi tematiche della politica moderna e contemporanea. Tenendo conto delle linee guida della recente riforma universitaria, essa si rivolge in primo luogo agli studenti, e comprende sia antologie sui concetti politici fondamentali, sia studi dedicati a determinati problemi e movimenti che hanno avuto particolare rilevanza nelle trasformazioni del pensiero politico moderno e contemporaneo.

## Lo Stato moderno Origini e degenerazioni

Pierangelo Schiera



€19,80

UBO 2411074 124-F-5

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941 n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTI-GIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore.

Schiera, Pierangelo

Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni / Pierangelo Schiera. - Bologna : CLUEB, 2004  
313 p. ; 22 cm.  
(Concetti e dottrine nella storia della politica / collana diretta da Raffaella Gherardi ; 4)  
ISBN 88-491-2196-2

In copertina: Particolari dell'Affresco del buon governo di Ambrogio Lorenzetti

CLUEB  
Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna  
40126 Bologna - Via Marsala 31  
Tel. 051 220736 - Fax 051 237758  
www.clueb.com

Finito di stampare nel mese di febbraio 2004  
da Studio Rabbi - Bologna

## INDICE

|                                                                                                                                                        |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Premessa .....                                                                                                                                         | pag. 7 |
| Avvertenza .....                                                                                                                                       | 11     |
| I. Lo Stato "moderno": concetto comprensivo delle forme di potere .....                                                                                | 13     |
| <i>Lo Stato moderno. Antologia. Tre introduzioni</i> .....                                                                                             | 15     |
| Introduzione I (1971) .....                                                                                                                            | 15     |
| Introduzione II (1973) .....                                                                                                                           | 27     |
| Introduzione III (1974) .....                                                                                                                          | 44     |
| <i>Dizionario di politica. Quattro voci</i> .....                                                                                                      | 59     |
| 1. Assolutismo (1976) .....                                                                                                                            | 59     |
| 2. Stato moderno (1976) .....                                                                                                                          | 71     |
| 3. Società per ceti (1976) .....                                                                                                                       | 83     |
| 4. Stato di polizia (1976) .....                                                                                                                       | 91     |
| <i>Patriziati e aristocrazie nobiliari. Intervento (1978)</i> .....                                                                                    | 99     |
| <i>Stato (1987)</i> .....                                                                                                                              | 107    |
| II. Il compimento dello Stato: "costituzione" e amministrazione .....                                                                                  | 117    |
| <i>Dalla costituzione alla politica: la decisione in Carl Schmitt (1981)</i> .....                                                                     | 119    |
| <i>Tra costituzione e storia costituzionale: la crisi dello Stato (1981)</i> .....                                                                     | 131    |
| <i>Amministrazione e costituzione: verso la nascita della scienza politica (1982)</i> .....                                                            | 159    |
| <i>Concetto di polizia e statualità nell'assolutismo illuminato: il ruolo della scienza nella trasformazione della protezione statale (1994)</i> ..... | 179    |
| <i>La pace di Westfalia fra due "tempi storici": alle origini del costituzionalismo moderno (2000)</i> .....                                           | 199    |

|                                                                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III. Degenerazioni dello "Stato": crisi di un concetto .....                                                                                  | 213 |
| <i>Crisi di legittimazione e trasformazione del politico (1983) .....</i>                                                                     | 215 |
| <i>Legittimità, disciplina, istituzioni: tre presupposti per la nascita dello Stato moderno (1994) .....</i>                                  | 231 |
| <i>Centralismo e federalismo nell'unificazione statal-nazionale italiana e tedesca. Spunti per una comparazione politologica (1997) .....</i> | 259 |
| <i>Seicento e Novecento. Le categorie moderne della politica (2002) .....</i>                                                                 | 281 |
| Indice dei nomi .....                                                                                                                         | 305 |

## Premessa

Accingersi alla ripubblicazione di interventi vecchi su un tema che è stato, in sostanza, il perno dell'attività di ricerca di uno studioso, come chi scrive, avviato alla fase finale, e dunque più matura, della sua riflessione, è cosa ardua. C'è il rischio di scoprire che si era molto più intelligenti e avventurosi da giovani e che i passi avanti compiuti, da allora, siano stati davvero pochi.

Non è questo, ovviamente, un tema che interessi molti altri, oltre a me. Eppure il problema si pone lo stesso, perché si deve pur giustificare l'energia spesa per far questo libretto, in un'ottica che non vorrebbe essere narcisistica, se è vero che ho il coraggio di rimettere in discussione cose magari dimenticate e certo obsolete, visti gli anni trascorsi.

Corro volentieri il rischio di apparire estemporaneo, perché, nel complesso, devo dirmi soddisfatto a constatare, da una parte, che sul problema dello Stato moderno il dibattito è stato molto ampio e approfondito e non si è ancora concluso, mentre dall'altra non mi pare che le proposte lanciate da trentacinque anni in qua siano state davvero superate: nonostante l'impegno speso da molti a produrre considerazioni volte a ridurre la portata – forse troppo generale e astratta e dunque "concettuale", nella versione fin dall'inizio da me proposta – di quel concetto di Stato, per ridurlo però alla fine a nulla più che merito ordinamento o sistema politico vigente.

È questa prospettiva a giustificare il contenuto della presente raccolta – come anche del suo titolo –, che prende le mosse dalle introduzioni ai tre volumi sullo *Stato moderno* che il Mulino accolse, dal 1971, in catalogo (grazie vecchio Beppe Ulianich!) dopo che editori più sofisticati l'avevano rifiutato. Quei volumi erano opera di due au-

*Calvinismo e ragion di Stato in Prussia agli inizi del XVIII secolo.* In tal modo si insiste, tra l'altro, nella precisa scelta, finora mantenuta nei tre volumi pubblicati, di integrare le ricostruzioni più specificamente di storia delle istituzioni e di storia amministrativa con indagini di storia della cultura e del pensiero politico (oltre che di storia sociale), al fine di tracciare quadri il più possibile esaustivi di storia «costituzionale». Quanto al problema della «partecipazione», infine, si è voluto cedere, forse in modo un po' provocatorio, alla tentazione di presentarne il risvolto tedesco (di cui si è già denunciata sopra l'aperta ambiguità) come nient'affatto autonomo, ma direttamente influenzato, e garantito, se non costruito, da un ben preciso rapporto internazionale di forze. Il che ci introduce anche – come, d'altronde, è ormai tempo – in un'altra grande prospettiva, che, d'ora in poi, non potrà essere trascurata neppure per quanto riguarda la storia dello Stato moderno: quella del rapporto che quest'ultimo ha necessariamente avuto, nelle sue fasi di sviluppo e certamente anche nella sua crisi, con il sistema delle relazioni internazionali.

Di questa prospettiva, il saggio assai documentato e recentissimo di Ernst-Wolfgang Böckenförde (*La pace di Westfalia e il diritto di alleanza dei ceti imperiali*) offre un esempio brillante, mostrando come un antico, sacrosanto, strumento di resistenza degli inferiori verso il superiore, quale il diritto di alleanza, si trasformi in bieco strumento diplomatico nelle mani di due potenze vittoriose per piegare la terza, sconfitta, usando dei ceti dell'Impero come di semplici pedine da muovere su uno scacchiere ad esse in fondo sconosciuto. Ma dimostrando anche come ciò costituisca la matrice di uno sviluppo costituzionale ulteriore – certamente non previsto, né voluto – nella misura in cui, proprio su quelle basi, attraverso la nuova posizione dei ceti dell'Impero, si innesta e rapidamente prende corpo l'esperienza statale prussiana e poi tedesca.

## Dizionario di politica. Quattro voci

### 1. Assolutismo (1976)<sup>16</sup>

I. *L'Assolutismo come forma specifica di organizzazione del potere.* Sorto forse nel Settecento, ma diffuso nella prima metà dell'Ottocento, ad indicare nei circoli liberali gli aspetti negativi dell'illimitatezza e della pienezza del potere monarchico, il termine-concetto «Assolutismo» si è da allora diffuso in tutti i linguaggi tecnici europei per indicare, sotto l'apparenza di un fenomeno unico o almeno unitario, fattispecie o addirittura categorie diverse dell'esperienza politica, ora – ed in misura prevalente – con esplicita o implicita condanna dei metodi di governo autoritari in difesa dei principi liberali, ora invece – con risultati qualitativamente se non quantitativamente altrettanto efficaci – con l'aria di dimostrare l'ineluttabilità e la convenienza, se non la necessità, del sistema monarchico ed accentrato per il buon funzionamento di un'unità politica moderna.

La forza polemica del termine, presente fin dalla nascita e non certo sopita dalla sua contraddittoria diffusione, ne ha accelerato ed accentuato la fortuna, ma ha anche facilitato non pochi equivoci sulla sua sostanza, rendendone ad un certo punto problematica l'utilizzazione entro margini di rigore sufficienti a garantire la scientificità ormai richiesta anche dalla ricerca storiografica.

La prima generalizzazione a cui si è inevitabilmente giunti è stata di identificare il concetto di Assolutismo con quello di «potere arbitrario e illimitato». Se questa era stata la probabile origine del significato del ter-

<sup>16</sup> [In *Dizionario di politica*, a cura di Norberto Bobbio – Nicola Matteucci, Torino, UTET, 1976, pp. 64-69.]

mine, è anche evidente che si trattava di un'accezione indubbiamente utile sul piano del dibattito politico ed ideologico, ma del tutto sterile ai fini della ricerca storico-politica e costituzionale, dal momento che nulla aggiungeva in capacità di distinzione e specificazione all'interno di un fenomeno di per sé generico e metastorico quale quello del «potere».

Da qui la duplice tendenza a collegare strettamente il concetto in questione ad una prospettiva eminentemente tipologica o strutturale, confondendolo o assimilandolo all'altro concetto, ben più definito sul piano logico e dei contenuti, di «tirannide»; oppure a ridurlo a sinonimo di quella più precisa specificazione storica del governo arbitrario che è il «dispotismo», con i suoi insostituibili elementi magico-sacrali e la sua assoluta mancanza di referenti giuridici, in senso occidentale. In entrambi i casi, ma soprattutto nel secondo (che infatti anche sul piano linguistico fu quello in cui si crearono i maggiori equivoci, con la non ancora del tutto superata utilizzazione dei due termini come sinonimi, nelle principali lingue europee), si ebbe un'ulteriore conseguenza: di proiettare l'Assolutismo verso la dimensione, eminentemente contemporanea, del «totalitarismo».

È evidente che si tratta, in ogni caso, di un concetto artificiale. Tanto nei suoi significati polemici, quanto nei diversi significati scientifici attribuitigli, ogni definizione di esso non può non apparire ed essere «esterna», convenzionale e relativa, valutabile quindi solo in funzione del grado di chiarezza che può introdurre nella comprensione — sul piano storico e, di conseguenza, anche su quello categoriale — di un aspetto imprescindibile dell'esperienza politica, qual è il potere.

Non si può perciò prescindere, se si vuol battere questa strada, dal serio tentativo di riportare l'Assolutismo ad una forma specifica di organizzazione del potere, caratteristica rispetto ad altre; in particolare tale specificità andrà a sua volta colta sul piano storico, con riferimento ad una forma storicamente determinata di organizzazione del potere. La prospettiva che ne risulta è quindi, in primissimo luogo, quella storico-costituzionale. Al suo interno, i parametri classificatori più ovvi e redditizi appaiono quelli attinenti allo spazio culturale dell'Occidente europeo, al periodo storico dell'età moderna e alla forma istituzionale dello Stato moderno. La prima delimitazione serve, innanzi tutto, a mantenere le distanze dall'esperienza orientale e slava del despotismo cesaro-papista. La seconda a differenziare l'organizzazione «assolutistica» del potere dal precedente sistema politico feudale e dall'antica «società per ceti». La terza, infine, a richiamare i contorni concreti che l'Assolutismo come «forma» di potere storicamente assunse.

II. *La sovranità*. Da un punto di vista descrittivo, si può partire dalla definizione di Assolutismo come quella forma di governo in cui il detentore del potere esercita quest'ultimo senza dipendenze o controlli da parte di altre istanze, superiori o inferiori. Il che è tutt'altra cosa dal definirlo «sistema politico in cui l'autorità sovrana non ha limiti costituzionali», oppure anche solo «sistema politico che si concretizza giuridicamente in una forma di Stato in cui tutta l'autorità (potere legislativo ed esecutivo) è senza limiti né controlli, nelle mani di una sola persona». Il problema decisivo è quello dei limiti: rispetto ad esso l'Assolutismo si differenzia in modo netto dalla tirannide da una parte e dal despotismo cesaro-papista dall'altra.

In primo luogo, infatti, la riduzione, valida seppure elementare, del principio di fondo dell'Assolutismo alla formula *legibus solutus*, riferita al principe, implica autonomia solo da qualsiasi limite legale esterno, tranne che dalle norme poste dalla legge di natura o dalla legge divina; oltretutto, quasi sempre, dalle «leggi fondamentali» del regno: si tratta, quindi, anche nelle sue teorizzazioni più radicali, di una assoluta relatività alla gestione del potere, il quale invece reca dei limiti intrinseci, per eccellenza costituzionali, in rapporto ai valori e alle credenze dell'epoca. L'Assolutismo non è quindi tirannide.

Secondariamente, quei limiti (in particolare i primi due), pur essendo di matrice religiosa o sacrale, sono appunto soltanto limiti: svolgono cioè un ruolo negativo, non rappresentando la sostanza dell'Assolutismo, il suo contenuto, ma solo l'imprescindibile termine di confronto, il limite invalicabile (nei confronti appunto della tirannide). Ma in tal modo, l'Assolutismo è tutt'altra cosa dal despotismo, il quale invece trova in elementi magico-sacrali e religiosi la propria identificazione positiva, la propria legittimazione ultima.

Si tratta allora di un regime politico costituzionale (nel senso che il suo funzionamento è comunque sottoposto a limiti e regole prestabilite), non arbitrario (in quanto il volere del monarca non è illimitato), e soprattutto di matrice secolare, profana. Con queste precisazioni, la collocazione spaziale-culturale, cronologica e istituzionale dell'Assolutismo acquista maggiore credito e significato.

Dando convenzionalmente per scontato il termine finale dell'Assolutismo nella Rivoluzione francese (anche se resta aperto tutto il problema della sopravvivenza di elementi assolutistici in diverse parti dell'Europa continentale), le opinioni sono necessariamente contrastanti quanto al suo inizio. Presente, in germi più o meno sviluppati a seconda dello stadio di sviluppo delle diverse monarchie «nazionali» euro-



pee, già nella fase di transizione dal sistema feudale allo Stato moderno, è in concomitanza con l'affermazione di quest'ultimo che il regime assolutistico si afferma pienamente e consapevolmente sia sul piano pratico che su quello teorico. A parte quindi la necessità di ricercarne le origini e le anticipazioni fin nel XIII secolo, si può forse ragionevolmente assegnare ad esso, come età peculiare se non esclusiva, quella che va dal XVI al XVIII secolo. Più complicato è invece tentare di fissare, entro questi margini, un suo sviluppo omogeneo nelle diverse esperienze politiche europee, dove al contrario esso si presentò in tempi e modi differenziati, dando luogo a non pochi importanti problemi di recezione o di influssi da un'esperienza all'altra (basti pensare alle grosse differenze esistenti fra Assolutismo inglese, francese e tedesco).

Resta da dire, infine, del rischio connesso con un'eccessiva identificazione dell'Assolutismo con la forma storica occidentale moderna dello Stato. In primo luogo perché sono senza dubbio esistiti esempi illustri di organizzazione statale moderna in Occidente del tutto devianti rispetto all'ipotesi assolutistica. In secondo luogo perché quest'ultima è stata comunque solo un'ipotesi, spesso realizzata in modo compiuto, ma mai al punto da escludere altre ipotesi e orientamenti, opposte o contraddittorie, dalla cui dialettica è anzi derivata buona parte del successivo sviluppo costituzionale. Se dunque, nella sua prima fase, il moderno Stato occidentale è stato soprattutto Stato assoluto, esso non è stato solo quello, e l'Assolutismo è stato solo una componente essenziale di esso, accanto ad altre: elemento caratteristico ma non esclusivo della vicenda costituzionale occidentale, riconducibile nella sua essenza ai due principi fondamentali della secolarizzazione e della razionalizzazione della politica e del potere. Di tale processo l'Assolutismo rappresentò certamente, sul piano teorico come su quello pratico, una delle prestazioni più efficaci dello spirito europeo, e in questa luce merita di essere studiato.

III. *Aspetto giuridico-costituzionale.* Se questa ipotesi è vera, l'Assolutismo ci si presenta nella sua forma piena come la conclusione di una lunga vicenda che, attraverso l'indispensabile mediazione del Cristianesimo come dottrina e della Chiesa romana come istituzione politica universale, conduce dalle origini magiche e sacre del potere alla sua fondazione in termini di razionalità e efficienza. Fa buona testimonianza di ciò l'evoluzione subita dal principio di legittimazione monarchica dall'antica investitura per grazia divina alla monarchia di diritto divino, per giungere infine al principio monarchico costituzio-

nale dell'Ottocento: evoluzione lungo la quale si passa da una giustificazione consapevole religiosa (anche se sempre meno magica) del potere, ad una eroica e classicheggiante (individuabile nella presenza, fra il 1460-70 e il 1760-70, di richiami ideologici o propagandistici di tipo mitologico alla figura del principe), per giungere ad una prevalentemente giuridica e razionale rispetto allo scopo.

L'ampiezza della parabola entro cui l'Assolutismo si colloca consente di attribuire un significato meno superficiale alla sua stessa radice etimologica. Il concetto di *legibus solutus* denuncia immediatamente che il terreno sul quale si insediò fin dal Medio Evo l'obbligazione politica in Occidente fu quello giuridico. In quell'ambito tuttavia, su cui agiva la grande tradizione romana, tenuta viva e interpretata dalla Chiesa, si verificò, agli inizi dell'età moderna, una spaccatura rivoluzionaria, nella misura in cui l'indipendenza dalle leggi divenne ben presto l'emblema dei nuovi principi territoriali che aspiravano a conquistare e a consolidare una posizione di autonomia in contrasto con le pretese egemoniche imperiali e papali da una parte e con le signorie locali dall'altra. Al fondo questo scontro rifletteva però un importante mutamento culturale, reso possibile e incrementato dalla riscoperta del diritto romano e dall'immensa opera di aggiornamento ed interpretazione compiuta su di esso dai giuristi laici ed ecclesiastici, per scuole e orientamenti che si succedettero in tutta Europa fino al Seicento. Si tratta della progressiva contestazione del «buon diritto antico», del semplice e indimostrato richiamo a «Dio e al diritto», della concezione — di natura evidentemente sacrale — del diritto «trovato» dal principe-sacerdote nella gran massa delle norme (consuetudinarie, naturali, divine) esistenti da tempo immemorabile. Al suo posto si afferma invece l'idea di un diritto «creato» dal principe, secondo i bisogni del tempo e in base alle tecniche più aggiornate. Un diritto quindi concreto, adeguato allo scopo, ma perciò anche mutevole, non vincolante, al quale il principe, che l'ha creato, può sempre sottrarsi. E nei confronti di questo diritto che il principe proclama (fa proclamare dai suoi legisti) l'indipendenza: prova evidente che questa nuova tendenza si muove già consapevolmente nel senso della razionalizzazione e intensificazione del potere e del fondamentale rapporto in cui esso si esplica: quello fra autorità e sudditi.

La formula suddetta si articola infatti, sul piano logico, in due ulteriori rivendicazioni, ancora una volta riprese, seppure in un senso completamente diverso, dall'antico diritto romano, e corrispondenti, in sostanza, alle linee di fondo del processo di formazione dello Stato

moderno, attraverso il consolidamento dell'autorità verso l'esterno e all'interno del «territorio» su cui esso sorge. Supremazia imperiale e papale da una parte e partecipazione dei poteri locali (*consilium*) dall'altra sono i due ostacoli che si frappongono alla definizione del potere monocratico del principe. Contro il primo di essi, quest'ultimo si proclama «superiorem non recognoscens» e «imperator in regno suo», negando qualsiasi forma di dipendenza sia verso l'Imperatore che verso il Pontefice. Contro il secondo, in concomitanza con la sostituzione sempre più convincente del diritto «creato» a quello «trovato» e con la crescente esigenza di stabilire e mantenere la pace territoriale, si afferma il principio per cui «quod principi placuit legis habet vigorem».

A questo punto l'assolutezza del potere monarchico è in teoria raggiunta, non incontrando più il principe limiti all'esercizio del suo potere né all'esterno né all'interno del nascente Stato. Egli non è più suddito di nessuno e ha ridotto a sudditi tutti coloro che stanno sotto di lui. Si è insomma delineato nei suoi tratti essenziali il nuovo e indiscutibile principio di legittimità del principe nello Stato: il principio di sovranità, la «summa legibusque soluta potestas» di cui nell'ultimo quarto del Cinquecento Bodin potrà dare la sistemazione teorica definitiva.

La riduzione dell'Assolutismo ai suoi referenti giuridici, tuttavia, se esaurisce l'aspetto semantico del problema e serve a descrivere buona parte della sua storia, non basta a delineare compiutamente il mutamento profondo a cui, nell'ambito dell'esperienza politica occidentale, l'Assolutismo corrispose. Passando anche attraverso il filtro giuridico, ma investendo problematiche e convinzioni ben più radicate e coinvolgenti, si compì infatti, fra il XIII e il XVI secolo, una delle maggiori rivoluzioni culturali che abbia conosciuto l'Occidente.

*IV. Aspetto politico-razionale.* Se secolarizzazione significa progressiva riduzione dei valori religiosi (cristiani) della vita umana, in tutti i suoi aspetti, Assolutismo significa anche, e soprattutto, separazione della politica dalla teologia e conquista di autonomia della prima, entro schemi di comprensione e criteri di giudizio indipendenti da ogni valutazione religiosa o anche solo morale. Da questo punto di vista, rientrano certamente nella storia dell'Assolutismo come dottrina politica anche pensatori e movimenti che sotto un profilo strettamente tecnico ne esorbiterebbero, per la scarsa attenzione prestata agli elementi giuridico-istituzionali che fanno dell'Assolutismo un fenomeno concretamente costituzionale.

Tralasciando i singoli passaggi attraverso cui si compì la «de-mora-

lizzazione» della politica, contribuendo alla nascita dello «spirito laico», in chiave prevalentemente anti-tomistica, uno dei punti d'arrivo di quel processo è senza dubbio rappresentato dall'opera di Niccolò Machiavelli, nonostante la posizione equivoca che egli mantenne nei confronti dei due straordinari fenomeni storico-politici che si stavano preparando o compiendo sotto i suoi occhi: lo scoppio della Riforma religiosa e la costruzione del moderno Stato istituzionale. Difatti, il confronto di Machiavelli con l'Assolutismo è ancora prevalentemente improntato agli schemi tradizionali; l'ordine assoluto, contrapposto a quello civile, è per lui sinonimo di tirannia, di illimitato e incontrollato potere; d'altra parte, il suo principe risponde, pur con ogni cautela e precisazione delle condizioni necessarie, a quel modello, in funzione dell'unica cosa che in fondo gli interessa: l'erezione del potere a momento centrale se non unico dell'esperienza politica, l'elaborazione di criteri e norme di comportamento politici unicamente commisurati a quello scopo, l'eliminazione di ogni elemento inquinante la «purezza» del rapporto scaturito dall'obbligazione politica rigorosamente formulata nei suoi termini terreni, concreti, effettuali, reali. Che poi, in realtà, le formule di Machiavelli appaiano storicamente troppo rigide e circoscritte dipende unicamente dal pesante condizionamento da parte delle condizioni politiche italiane da cui egli non poté liberarsi e, in tribù alla sua opera maggiore, *Il Principe*, che è appunto un trattato sul potere e non sullo Stato.

A dimostrazione della complessità, ma anche della globalità assunta dal fenomeno di assolutizzazione della politica, in cui rientra anche l'Assolutismo come vicenda storica e di cui Machiavelli fu certamente l'esponente più significativo, non si può trascurare neppure l'altro filone attraverso cui si concretò il contributo strettamente religioso (cristiano) alla separazione fra politica e morale, sia pure attraverso la strada (che era sempre stata caratteristica della contestazione al tomismo all'interno della Chiesa) di un recupero radicale dell'altra dimensione: appunto quella religiosa. Si tratta, naturalmente, della Riforma protestante, il cui contributo al rafforzamento del potere monarchico nella sua dimensione più istituzionale è innegabile, sia in teoria che in fatto, non solo nei territori tedeschi dove poterono giocare anche motivi storici contingenti, ma anche nei principali paesi europei, già da tempo avviati alla concentrazione e razionalizzazione monarchica (in primo luogo l'Inghilterra e la Francia).

Di tale contributo merita di essere ricordato non solo l'assunto del-

la non-positività della vita terrena per l'aldilà e la conseguente svalutazione di ogni impegno, anche politico, al di fuori di quello – eminentemente d'ufficio, di servizio – del principe, ma anche il conseguente e strettissimo vincolo all'obbedienza del suddito all'autorità e, ancor più (per la modernità e successiva fortuna della giustificazione) la legittimazione del potere assoluto in termini di mero «bonum commune»: inteso quest'ultimo in senso spiccatamente materiale, di sicurezza, pace, benessere e ordine.

Sono tutti motivi (quelli machiavelliani e quelli riformati) che confluirono facilmente nelle dottrine politiche dell'Assolutismo, dal XVI al XVIII secolo, sia in quelle a contenuto più immediatamente operativo e contingente, farraginosamente riunite sotto il genere letterario (che altro non fu) della cosiddetta «dottrina della ragion di Stato», sia in quelle a più spiccato fondamento teorico e sistematico dei grandi autori dell'Assolutismo, quali Jean Bodin o Thomas Hobbes.

*I Sei libri dello Stato* del primo rappresentano certamente il progetto più convincente uscito dal movimento dei *politiques*, sullo scorcio del XVI secolo, in risposta ad una situazione interna francese gravemente deteriorata, se si pensa che il già lungo cammino compiuto dalla monarchia verso una gestione accentrata e razionale del territorio unificato aveva subito una cesura e un regresso sorprendenti, in nome di una contrapposizione religiosa dietro cui si celava uno strano miscuglio di antichi interessi feudali e di nuovi, forse non ancora consapevoli, bisogni borghesi, in lotta con le preponderanti prerogative e aspirazioni dell'alta nobiltà, dei Grandi del regno. Che la vittoria sia toccata ai *politiques*, in nome del nuovo principio (polemicamente attribuitogli dagli avversari) di «estat, estat; police, police», è altamente significativo. A vincere furono infatti, per la prima volta in modo palese, lo Stato e la politica, incarnate sì, l'uno e l'altra, nella figura del principe, ma portate ad unità teorica, ad opera di Bodin, nel principio di legittimazione della sovranità, «summa legibusque soluta potestas», estrinsecatesi essenzialmente nel «non ... essere in alcun modo soggetto al comando altrui, e ... (nel) poter dare la legge ai sudditi, e scancellare o annullare le parole inutili in essa per sostituirne altre, cosa che non può fare chi è soggetto alle leggi o a persone che esercino potere su di lui» (*I Sei libri dello Stato*, Libro I, Capitolo VIII). Resta, certamente, il limite della «legge naturale e divina», ma è un limite, oltre che difficilmente sanzionabile, anche abbastanza lontano da non toccare i problemi inerenti ai concreti affari di governo: che, anzi, proprio la loro assoluta inderogabilità serve a Bodin per ribadire la dero-

gabilità delle «leggi ordinarie» (*ibidem*, richiamando un passo delle *Decretali*). Resta ancora il limite di «quelle leggi che riguardano la struttura stessa del regno e il suo assetto fondamentale», ma anch'esso trova una spiegazione del tutto convincente nei termini stessi dell'Assolutismo, il quale inerisce assai più alla logica e alla forza interna dello Stato che alla figura personale del monarca, «in quanto esse sono connesse alla corona e a questa inscindibilmente unite» (*ibidem*). Ci sarebbe in verità un ultimo limite, che sarebbe decisivo e porrebbe in gioco il concetto stesso di sovranità se fosse davvero vincolante: quello derivante dal giuramento fatto dal principe di rispettare le «leggi civili», o i «patti» da lui stipulati con i sudditi (soprattutto, in concreto, con le assemblee dei ceti). È un caso che Bodin affronta con una serie sconfinata di distinzioni e esempi storici, per poi risolverlo definitivamente col ricorso ad un espediente ultimo (che non a caso è stato assunto da Carl Schmitt come il vero tratto distintivo della sovranità): la decisione nel caso di eccezione spetta comunque al principe, «secondo l'esigenza di circostanze, tempi, persone». Resta così stabilito una volta per tutte che «il punto più alto della maestà sovrana sta nel dar legge ai sudditi in generale e in particolare, senza bisogno del loro consenso» (*ibidem*).

Ancora più calzante e nitida è l'argomentazione portata, tre quarti di secolo dopo, da Hobbes a sostegno del potere assoluto. Più inquietante anche, poiché la maggior complessità dei problemi lo costringe a lasciare la solida via di Bodin e dei *politiques*, mirante ad una fondazione prevalentemente funzionale del potere, in termini di efficienza e di ordine, con il solo ricorso alla logica astratta e strumentalmente neutra del diritto. In una situazione politica sicuramente più avanzata, che aveva già visto l'affermazione del potere monarchico e ne stava vivendo l'aspra contestazione da parte di forze assai più omogenee e consolidate nella difesa dei nuovi interessi economici di quanto non fosse accaduto in Francia nel secolo precedente, Hobbes è costretto a battere l'unica strada disponibile per riallacciare il legame spezzato fra sovranità (quella rivendicata in modo così deciso e tradizionale dalla monarchia Stuart) e diritto (quello dei centri di potere locale, del Parlamento che li riuniva, della *gentry* che cominciava ad esprimerli a livello di classe) e per fondare una reale legittimità: l'assunzione di un sistema giuridico dotato di riconoscimento universale. Esso esisteva nel moderno diritto naturale che, dopo essere stato utilmente impiegato nel corso del Cinquecento come strumento razionale per risolvere questioni abnormi o del tutto originali (talune condizioni proprie



delle nuove terre d'oltremare, lo stesso diritto internazionale), trovò applicazione, ad opera di Hobbes, nella definizione teorica del potere, della sovranità, dello Stato. Dopo il gran quadro che ne aveva dato Bodin, quest'ultimo fu ridotto alla sua essenza ultima di «animale artificiale», di «automa»: non altro «che un uomo artificiale benché di maggiore statura e forza del naturale, per la protezione e difesa del quale fu concepito» (*Leviatano*, Introduzione).

In tal modo, l'Assolutismo che caratterizza il potere dello Stato non è altro che la proiezione della naturale assolutezza del rapporto esclusivo esistente fra uomo e uomo, il razionale rifugio dalle mortali conseguenze dell'inevitabile conflitto nel quale gli uomini vivono nello stato di natura. La legittimazione che ne risulta è la più radicale mai concepibile, poiché affonda le sue radici nella natura stessa dell'uomo e nell'«analogia delle passioni» proprie di ciascun uomo. Così, alla fine, Hobbes conduce a compimento la rivoluzione di Machiavelli, raducando l'assolutezza della politica nell'assolutezza dell'uomo e fondando la brutalità necessaria del potere nello Stato sulla semplice considerazione che quest'ultimo è una creazione artificiale dell'uomo a cui egli ricorre per moderare nella storia la tragicità del suo destino di *homo*, che non può essere che la morte. Il ragionamento è elementare: le passioni dell'uomo (tanto naturali quanto nocive) non sono peccato finché non vi sia una «legge» che le vieti: ma quest'ultima dev'essere fatta, e, allo scopo, si deve nominare una persona dotata di autorità. Ingiustizia, legge, potere sono tre anelli della medesima catena logica che mira a consentire all'uomo di sopravvivere, artificialmente.

In conclusione, anche per Hobbes l'essenza della sovranità sta nell'assolutezza e nell'unicità del potere, in modo che tutti i singoli voleri umani siano ridotti a un volere solo: «Questo è più che consenso o accordo: è una reale unificazione di tutti quelli in una medesima persona, fatta per mezzo di un patto di ogni uomo con ogni uomo ...» (*ibidem*, Capitolo XVII). Lo Stato, da uomo artificiale, si tramuta in dio mortale, «... una persona, dei cui atti ciascun individuo di una gran moltitudine, con patti vicendevoli, si è fatto autore, affinché possa usare la forza ed i mezzi di tutti loro, secondo che crederà opportuno, per la loro pace e per la comune difesa» (*ibidem*).

Che la sovranità si esprima per eccellenza nella potestà legislativa deriva dalle premesse stesse del discorso di Hobbes: solo il diritto positivo sa snidare le passioni umane e positivamente impedirle (sanzionandole). In tal modo esso non è che la necessaria propaggine, artificiale razionale, del diritto naturale, le cui leggi erano continuamente

violare, nello stato di natura, dalle passioni. Lo Stato, fatto a somiglianza dell'uomo, ma «quasi-dio», esprime in fondo per Hobbes, al di là dell'assolutezza della politica (carattere permanente di tutto l'Assolutismo politico), anche l'assolutezza dell'uomo, nelle sue passioni ma anche nel suo eroismo. La grande finzione in cui esso consiste (l'astrazione del potere in una volontà artificialmente unificata) è lo strumento razionale con cui l'uomo salva la propria concretezza: cioè la vita. Nello Stato, l'uomo si salva, non si perde.

V. *Modello bipolare: autorità e suddito*. Paradossalmente, proprio questo è il risultato finale a cui conduce l'Assolutismo politico: la garanzia della libertà umana – di quel tanto di libertà umana compatibile con la stringente necessità della politica – ormai definitivamente ridotta a sfera autonoma di rapporti umani, senza più giustificazioni o rimandi di tipo trascendente. Da Hobbes in poi, sarà all'interno della realtà effettuale del potere, con riferimento alla figura astratta ma potentissima dello Stato, che si svolgerà il processo di allargamento e di consolidamento di quella garanzia. I modelli che seguiranno, sia di tipo costituzionalistico che assolutistico-illuminato, per arrivare a quelli più moderni dello Stato di diritto e dello Stato sociale, non potranno uscire dalla rigida relazione-separazione su cui, mediante il ricorso alla sovranità, l'Assolutismo aveva fondato la propria obbligazione politica: quella fra autorità e suddito. Solo nell'ambito di tale dualismo, nella precisa delimitazione delle rispettive competenze, è possibile da una parte conoscere gli esatti confini (per quanto ampi ed estesi essi siano, come nel caso di Hobbes) del potere e quindi, in qualche modo limitarlo; dall'altra stabilire e difendere gli ambiti (fosse solo quello dello spazio interiore apolitico di Hobbes) di autonomia e indipendenza individuale.

L'Assolutismo politico diede in realtà, sul piano storico-costituzionale concreto, risposte assai unilaterali a questi problemi, dilatando a dismisura un polo del dualismo (quello autoritario) rispetto all'altro; esso fissò tuttavia il principio della contrapposizione e quindi la necessità premessa di ogni sua possibile regolamentazione.

Ciò consente, infine, di stabilire una indiscutibile distinzione di principio fra Assolutismo e totalitarismo, il quale ultimo consiste invece proprio nella totale identificazione di ogni soggetto con l'intero corpo politico organizzato, ma ancor più con l'organizzazione stessa di quel corpo. Il che, ovviamente, può accadere nelle due direzioni implicite nel dualismo autorità-suddito: mediante la smisurata dimensio-

ne del polo autoritario, che giunge a comprendere in sé ogni aspetto e momento della vita individuale, riducendo il privato a semplice elemento costitutivo della sua stessa struttura organizzativa, oppure attraverso l'assolutizzazione della presenza individuale, in una continua e globale partecipazione dell'uomo alla politica. In entrambi i casi, si avrebbe l'assoluta politicizzazione della vita individuale, in una prospettiva drammaticamente alienante oppure fascinosamente liberante, ma con lo stesso risultato almeno su un punto: la liberazione della politica da ogni limite, la sua – appunto – totalizzazione, e quindi anche la perdita della sua autonomia in nome di un'egemonia assoluta su ogni altro aspetto della vita umana, che la assoggetterebbe inevitabilmente, di nuovo, a scelte e opzioni pregiudiziali di tipo trascendente.

Si tratti di un totalitarismo autoritario e tecnocratico, oppure di un totalitarismo democratico e umanistico, certamente i moduli organizzativi (ma prima ancora culturali ed esistenziali) in cui esso si concreterebbe sarebbero necessariamente diversi da quelli a cui l'esperienza costituzionale occidentale dell'età moderna ci ha abituati. In ogni caso quindi – per quanto appaia assurdo e pretestuoso accostare, sul piano dei contenuti, le due possibili linee di tendenza – appare necessario prendere coscienza delle implicazioni e delle conseguenze che ciascuna di esse comporta, nella convinzione, sempre più probabile, che, forse, l'età del totalitarismo è già cominciata.

### Bibliografia

K. Kaser, *Geschichte Europas im Zeitalter des Absolutismus und der Vollen-  
dung des modernen Staatensystem*, 1923 (trad. ital., Firenze, 1926); F. Meinecke, *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*, 1924 (trad. ital., 2 voll., Firenze, 1942); F. Hartung e R. Mousnier, *Quelques problèmes concernant la monarchie absolue, in Relazioni del X Congresso internazionale di Scienze storiche. IV: Storia moderna*, Firenze, 1955; F. Walter, *Europa im Zeitalter des Absolutismus 1600-1789*, Monaco, 1959; W. Hubatsch, *Das Zeitalter des Absolutismus 1600-1789*, Braunschweig, 1965; C. Vivanti, *Note per una discussione sull'Assolutismo*, in «Quaderni di rassegna sovietica», *Atti del III Convegno degli storici italiani e sovietici*, Roma, 1969; A. Negri, voce *Assolutismo*, in *Scienze Politiche, I (Stato e politica)*, Milano, 1970; G. Oestreich, *Problemi di struttura dell'Assolutismo europeo*, in *Lo Stato moderno. I: Dal Medioevo all'età moderna*, a cura di E. Rottelli e P. Schiera, Bologna, 1971.

## 2. Stato moderno (1976)<sup>17</sup>

1. *Lo Stato moderno come forma storica determinata*. «Per la nostra generazione, rientra ormai nel sicuro patrimonio della consapevolezza scientifica il fatto che il concetto di "Stato moderno" non è un concetto universale, ma serve soltanto ad indicare e a descrivere una forma di ordinamento politico sorta in Europa, a partire dal XIII secolo fino alla fine del XVIII o agli inizi del XIX, sulla base di presupposti e motivi specifici della storia europea, e che da quel momento in poi si è estesa – liberandosi in certa misura delle sue originarie condizioni concrete di nascita – all'intero mondo civilizzato». Questa affermazione di Ernst-Wolfgang Böckenförde può ben servire da punto di partenza, una volta chiarito che il metodo qui adottato è quello storicocritico, inteso, da una parte, a fornire al fenomeno che si vuole studiare il necessario spessore concettuale e, dall'altra, a rintracciare gli esatti confini entro cui si può far uso in modo omogeneo di quel concetto. In tal senso lo «Stato moderno europeo» ci appare come una forma di organizzazione del potere storicamente determinata e, in quanto tale, caratterizzata da connotati che la rendono peculiare e diversa da altre forme, pure storicamente determinate, e, al loro interno, omogenee, di organizzazione del potere.

L'elemento centrale di tale differenziazione consiste, senza dubbio, nel progressivo accentramento del potere secondo un'istanza sempre più ampia, che finisce col comprendere l'intero ambito dei rapporti politici. Da questo processo, fondato a sua volta sulla concomitante affermazione del principio della territorialità dell'obbligazione politica e sulla progressiva acquisizione della impersonalità del comando politico, attraverso l'evoluzione del concetto di *officium*, scaturiscono i tratti essenziali di una nuova forma di organizzazione politica: lo Stato moderno appunto.

Max Weber ha tradotto il carattere dell'accentramento – valido soprattutto a livello storico-istituzionale – in quello, più spiccatamente politico, del «monopolio della forza legittima». Il richiamo concettuale di comprendere meglio il significato storico dell'accentramento, mettendone in luce, al di là dell'aspetto funzionale ed organizzativo,

<sup>17</sup> [In *Dizionario di politica*, a cura di Norberto Bobbio – Nicola Matteucci, Torino, UTET, 1976, pp. 1006-1012.]



l'evidenza più schiettamente politica, che consiste nella tendenza al superamento del policentrismo del potere in favore di una concentrazione del medesimo in un'istanza tendenzialmente unitaria ed esclusiva. La storia della nascita dello Stato moderno è la storia di questa tensione: dal sistema policentrico e complesso delle signorie di origine feudale si giunge allo Stato territoriale accentratore e unitario attraverso la cosiddetta razionalizzazione della gestione del potere – e quindi della organizzazione politica –, dettata dall'evolversi delle condizioni storiche materiali.

Ciò implica la ricerca delle forze storiche che hanno interpretato il nuovo corso e si sono fatte portatrici dei nuovi interessi politici in gioco. Nei suoi termini essenziali, la forma di organizzazione del potere conforme a tali interessi si contrappone ad un mondo politico caratterizzato da due tratti di fondo, solo in apparenza contraddittori. Il primo è la concezione universalistica della *respublica christiana*, enunciata nella teoria ed attuata nella prassi, da parte papale, attraverso la lotta per le investiture (1057-1122): per suo tramite furono poste le premesse per la rottura irrimediabile dell'unità politico-religiosa che ancora reggeva la vita politica dell'Occidente. Infatti – ed è il secondo aspetto – proprio proclamando il primato dello spirituale sul politico, al fine di fondare più solidamente il proprio primato, il papa riconosceva di fatto l'autonomia almeno potenziale della politica ed offriva il terreno su cui poterono insediarsi, muoversi, rafforzarsi e, infine, prevalere gli interessi temporali scaturenti dai nuovi rapporti economici e sociali. Questi, per parte loro, agivano con effetti dirompenti sugli ambiti chiusi e circoscritti delle signorie di origine feudale, fondate su una economia naturale esclusivamente agricola e di scambio e sulla organizzazione sociale corrispondente, statica ed integrata, prevalentemente incentrata sui rapporti personali del signore coi soggetti.

L'incontro dei due movimenti descritti, dall'alto e dal basso, si compì assai lentamente su un primo piano, spaziale, costituito dal «territorio»: estensione fisica di terreno sufficientemente ampia da consentire il crescente intreccio di interessi e di relazioni fra gruppi vicini e da ricevere quindi riconoscimento e disciplina istituzionale. È il passaggio che Theodor Mayer ha sinteticamente definito dal *Personenverbandstaat* all'*institutioneller Flächenstaat* (dallo Stato per associazioni personali allo Stato territoriale istituzionale). Il secondo piano, su cui l'incontro avvenne, attiene ancor più al momento istituzionale, e propriamente al problema dell'organizzazione del potere, attraverso l'emergere, sulle diverse antiche «signorie» di cui in origine constava il

nuovo «territorio», di un momento sintetico di decisione e di governo, rappresentato dal signore territoriale, cioè dal principe, in capo al quale l'antica, generica signoria a contenuto prevalentemente personale si trasforma in sovranità a contenuto sempre più marcatamente politico. È il passaggio dalla «signoria terriera» (*Grundherrschaft*) alla «sovranità territoriale» (*Landeshoheit*) attraverso la «signoria territoriale» (*Landesherrschaft*). Entrambi questi piani esprimevano però un dato di fondo comune, nella misura in cui servivano a dar forma – una delle possibili forme – a nuovi contenuti politici, scaturenti dal mutamento sociale indotto e gestito dall'incipiente borghesia, in via di trovare il proprio spazio esclusivo d'azione nelle cose del mondo, sempre più separate da quelle del cielo, e quindi sempre più bisognose di regimi e sicurezze immediati e attuali, piuttosto che di giudizi morali e di promesse ultraterrene; non a caso fu proprio il «terzo Stato» (la nascente borghesia) ad offrire al principe, per la maggior parte, gli «aiutanti» di cui servirsi per fondare teoricamente ed attuare concretamente la sua nuova sovranità.

La descrizione appena compiuta rappresenta, nelle sue grandi linee, lo «Stato» politico dell'Europa cristiana nell'età immediatamente premoderna, cioè fra il XIII ed il XVI secolo. Questo è, d'altra parte, il significato che il termine «Stato» (*Status, Estat, Estete, Estado, Staat*) generalmente possiede nei documenti del tempo: esso indica la condizione del paese nei suoi dati sociali come politici, nella sua costituzione materiale, nei tratti che ne costituiscono l'ordinamento: la condizione del principe e dei suoi aiutanti, dei ceti che esprimevano entrambi, dell'organizzazione del potere che ne derivava. Lo «Stato», in conclusione, di tutto ciò che riguarda la sfera della vita umana organizzata, non direttamente rivolta al fine spirituale. «La distinzione fra lo 'spirituale' ed il 'mondano', da principio introdotto dai Papi per fondare la supremazia della Chiesa, spiegò ora la sua forza nella direzione del primato e della supremazia della politica».

II. *Lo Stato come «ordine politico»*. La transizione non fu tuttavia indolore, se è vero che proprio le lotte religiose che lacerarono l'Europa del '500 e del '600 sono da considerare la matrice, o comunque il necessario punto di passaggio, della nuova forma di organizzazione del potere che si richiama espressamente alla «politica». La drammaticità di tale genesi è, a sua volta, ancora esaltata dal fatto che il conflitto religioso trovò alla fine – segnatamente in Francia, ma in modo non dissimile anche in Germania ed Inghilterra – la sua soluzione non nel

trionfo di una fede sull'altra, ma proprio nel superamento di ogni pretesa di fondazione del potere su una fede purchessia. Aldilà delle parti contendenti, schierate sui due opposti fronti della conservazione dei residui di polcentrismo del potere a base signorile, fondato sulle antiche libertà feudali ormai in via di trasformarsi nei moderni diritti innati, e della rigorosa affermazione del potere monarchico del Re sulle altrettanto tradizionali basi divine e personali, ebbe la meglio una visione tecnica del potere che, intendendo quest'ultimo come ordine esterno necessario a garantire la sicurezza e la tranquillità dei sudditi, puntava espressamente sul compimento del processo di integrazione e di riunificazione del potere stesso nella persona del principe, sorretto da un apparato amministrativo (l'organizzazione degli uffici) efficiente e funzionale agli interessi degli strati sociali traenti. La dottrina dei *politiques*, espressione diretta del primo funzionario della monarchia francese e, per suo tramite, delle forze più vive del «Terzo Stato», si riprende nella necessità dell'unità del paese, nell'osservanza del comando del sovrano come legge suprema e nel riconoscimento del sovrano stesso, e della sua sovranità, come istanza neutrale, posta al di sopra dei partiti e dei sudditi: l'unica in grado di conservare la pace. La religione cessa di essere parte integrante della politica: quest'ultima si giustifica ormai dal suo interno, per i fini che è chiamata a realizzare, che sono i fini terreni, materiali ed esistenziali, dell'uomo: in primo luogo l'ordine ed il benessere. È facile cogliere, in questo processo, il ruolo svolto da quelle che sono già state indicate come le premesse necessarie alla nascita della nuova forma di organizzazione del potere. L'unità del comando, la territorialità del medesimo, il suo esercizio attraverso un corpo qualificato di aiutanti «tecnici» sono altrettante esigenze di sicurezza e di efficienza per quegli strati di popolazione che da una parte non riescono più a svolgere i loro rapporti sociali ed economici all'interno delle antiche strutture organizzative e, dall'altra, individualmente con chiarezza nella persistenza del conflitto sociale il maggiore ostacolo alla propria affermazione. Fin dalla sua preistoria, lo Stato si presenta appunto come la rete connettiva dell'insieme di tali rapporti, unificati nel momento politico della gestione del potere. Ma è solo con la fondazione «politica» del potere, conseguente alle lotte religiose, che gli attributi nuovi dello Stato – mondanità, finalità e razionalità – si fondono a dare di quest'ultimo l'immagine moderna di unica ed unitaria struttura organizzativa formale della vita associata, di vero e proprio apparato per la gestione del potere, operante secondo procedure sempre meglio definite, ma soprattutto in funzione di uno scopo

concreto: la pace interna del paese, l'eliminazione del conflitto sociale, la normalizzazione dei rapporti di forza, attraverso l'esercizio monopolistico del potere da parte del monarca, definito come *souverain* in quanto capace di stabilire, nei casi controversi, da che parte stia il diritto, cioè, come anche è stato detto, di «decidere intorno al caso d'emergenza». Con Bodin, il più noto dei *politiques*, e con Hobbes, che mezzo secolo più tardi porta a conclusione, su basi ancor più rigorose e moderne, un discorso analogo, la fondazione mondana del potere, unitario e accentrato, totalitario e assoluto, è compiuta.

Tale è il carattere essenziale del nuovo Stato anche sul piano istituzionale ed organizzativo. Con riferimento ad esso, si è parlato di Stato-macchina, di Stato-apparato, di Stato-meccanismo, di Stato-amministrazione: in ogni caso si tratta di un'organizzazione dei rapporti sociali (del potere), attraverso procedure tecniche prestabilite (le istituzioni, l'amministrazione), utili alla prevenzione e neutralizzazione dei casi di conflitto e al raggiungimento dei fini terreni che le forze dominanti nella struttura sociale riconoscono come propri e impongono come generali all'intero paese. Ciò è divenuto possibile all'interno di una nuova visione del mondo, risultante dal passaggio da una concezione dell'ordine come gerarchia prefissata ed immutabile di valori e di fini, estesa all'intero universo – ordine al quale la sfera sociale non poteva che adeguarsi attraverso una sua articolazione interna che rispettasce l'armonia del cosmo – ad un ordine più ristretto, ma più immediato e, quindi, più attinente all'uomo: l'ordine mondano dei rapporti sociali, che l'uomo poteva e doveva gestire direttamente con gli strumenti di cui disponeva, in base alle necessità e alle capacità della sua natura. Ed è quest'ultima, indagata sempre più a fondo nei suoi connotati empirici e materiali (ad opera in primo luogo di Hobbes), a fornire il necessario tramite logico fra la vita stessa dell'uomo nel mondo – carica di paura e di egoismo, bisognosa di pace e di benessere – e il Dio sempre più astratto e «nascosto» che giustifica tutto.

L'ordine statale diventa così un «progetto ragionevole» dell'umanità intorno al proprio destino terreno: il contratto sociale, che segna simbolicamente il passaggio dallo stato di natura allo stato civile, non è altro che la presa di coscienza, da parte dell'uomo, sia dei condizionamenti materiali cui è soggetta la sua vita in società, sia delle capacità di cui egli dispone per controllare, organizzare, gestire, utilizzare quei condizionamenti, in primo luogo per la sua sopravvivenza, secondariamente per il suo crescente benessere. Ma, dal momento che tutto ciò presuppone l'instaurazione dell'ordine «politico», cioè l'eliminazione



preventiva dei conflitti sociali, sorge immediatamente il problema del posto occupato, in tale struttura, dai raggruppamenti sociali tradizionali e di quelli in via di formazione (i ceti, le classi), nella loro pretesa di esercizio di una funzione egemone sull'intera comunità. Proprio dal diverso successo e dal diverso grado di dominanza assunto dalle forze sociali vecchie e nuove dipeseo le diversità, insorte nei diversi paesi e nei diversi momenti storici, intorno al modo generale di organizzazione dei rapporti sociali, come varianti dello stesso modello generale di Stato, detentore del monopolio della forza legittima.

III. *Dall'antica società per ceti alla moderna società civile.* Nell'impossibilità di seguire nel dettaglio l'intera evoluzione, basterà indicare il modulo di fondo entro cui essa si coniuga, con riferimento appunto alla persistenza, nella prima fase organizzativa dello Stato moderno, dell'articolazione sociale per ceti (in base al riconoscimento giuridico dei «diritti e libertà» tradizionali ed al prestigio della posizione sociale in tal modo acquisita) ed alla contemporanea prefigurazione, in essa, di un diverso modo di articolazione sociale, non più verticale ma orizzontale, fondato sulla posizione di classe nei confronti del rapporto di produzione capitalistico. Sotto il primo profilo, si parla normalmente di «società per ceti» per indicare quella fase iniziale dello Stato moderno, già caratterizzata dalla unità territoriale e dall'emergenza di un'istanza di potere tendenzialmente egemone nella figura del principe, ma anche dalla presenza di una valida organizzazione delle forze sociali tradizionali, sui due piani, strettamente collegati, della decisione e dell'amministrazione. L'elemento unificante del dualismo costituzionale che ne risulta è principalmente costituito dal motivo finanziario che fin dall'inizio si presenta come uno dei più solidi fili conduttori dell'esperienza statale moderna. L'origine «signorile» del potere monarchico fu infatti talmente marcata da condizionare ben presto il processo di formazione dell'apparato statale, a causa dell'assoluta insufficienza delle entrate «private» del principe per l'instaurazione di un'amministrazione efficiente e soprattutto per la creazione di un esercito stabile. Ne risultò l'assoluta necessità del principe di ricorrere all'aiuto del «paese», attraverso le sue espressioni politiche e sociali: i ceti riuniti in assemblea. Si capisce da sé che tale aiuto non poteva non essere subordinato ad un previo «consiglio» da parte dei ceti medesimi, intorno agli scopi per i quali il principe era costretto a sollecitare il loro contributo finanziario. Al consiglio era poi spesso accompagnato un ulteriore controllo sulla gestione delle somme riscosse, che si tra-

mutava sostanzialmente in una vera e propria amministrazione diretta da parte dei ceti della riscossione stessa. A ciò si aggiunge che la posizione di forza in tal modo occupata dai ceti nel nascente Stato territoriale aveva importanti riflessi sul piano costituzionale, nella partecipazione che essi ottenevano ed esercitavano nei più alti uffici politici ed amministrativi che via via sorgevano ad accompagnare la crescita della dimensione statale.

Che tutto ciò costituisse un elemento contraddittorio alla tendenza di fondo dello Stato moderno, intesa, com'è stato qui fatto, come tendenza all'accentramento e alla gestione monopolistica del potere da parte di un'istanza unitaria e monarchica, seppure fondata su un solido apparato di uffici, non v'è bisogno di dimostrarlo. Lo sviluppo costituzionale dello Stato moderno doveva svolgersi contro i ceti, in funzione dell'eliminazione del loro potere politico ed amministrativo. Ancor più, è forse possibile affermare che si può parlare di Stato moderno in senso proprio solo quando il dualismo costituzionale tipico dello «Stato per ceti» fu definitivamente accantonato. Che ciò sia potuto accadere con relativa facilità dipende dal fatto che quel potere era in realtà fondato su una concezione e un'organizzazione dei rapporti sociali di vecchio stile. Non a caso si preferisce ora parlare, piuttosto che di «Stato per ceti», di «antica società per ceti»: ciò evidenzia nel modo più netto il carattere ancora non differenziato di una struttura organizzativa in cui la separazione fra sociale e politico non si era ancora verificata del tutto e persisteva invece una articolazione policentrica, a base prevalentemente signorile o «personale», del potere. Lo Stato moderno significava appunto la negazione di tutto ciò: l'instaurazione di un livello diverso di vita associata, la delimitazione di una sfera rigidamente separata di rapporti sociali, gestita esclusivamente in modo politico, nel senso non equivoco che si è visto sopra. In tale sfera rientravano anche, più o meno direttamente, i tradizionali «diritti e libertà» dei ceti; ma essi erano sottoposti alla gestione unitaria e politica cui l'intera sfera soggiaceva, da parte del principe monarchico, sovrano garante del diritto. La validità di quei «diritti» e di quelle «libertà» era affidata alla decisione di quest'ultimo e diventava sempre più discutibile, nella misura in cui lentamente veniva meno il reale motivo di forza dei ceti nei confronti dello Stato moderno: il motivo finanziario. Via via che il principe accantonò il «diritto di approvazione delle imposte» dei ceti, inventando modi e canali di esazione dei contributi controllati e amministrati direttamente da lui, i ceti perdettero la loro originaria posizione costituzionale e videro ridotta la loro presenza —



che fin qui era stata globale, all'interno di una visione del mondo che non conosceva distinzione fra sociale e politico, fra società e Stato – alla sfera sociale. È in quest'ambito che essi non cessarono di svolgere un ruolo più o meno importante a seconda dei diversi paesi, continuando talvolta ad esercitare rilevanti influenze politiche, mantenendo ed organizzando non indifferenti fermenti di resistenza nei confronti del principe assoluto.

Ma quel processo fu reso possibile, come si è accennato, dalla progressiva acquisizione da parte del principe e del suo apparato amministrativo, della sfera finanziaria, alla quale era strettamente legata quella economica del paese. Ciò poté accadere in primo luogo grazie all'appoggio che il principe facilmente trovò, nella sua lotta contro i privilegi anche fiscali del più importante dei ceti: la nobiltà, da parte degli strati economicamente più impegnati della popolazione, e segnatamente nella borghesia cittadina, mirante non solo ad una più equa distribuzione del carico fiscale fra le diverse forze del paese, ma anche ad un'attiva politica di difesa, di sostegno e di stimolo del principe nei confronti dell'attività manifatturiera e commerciale. L'importanza rivestita, sul piano istituzionale, dai commissari fiscali del principe in entrambe quelle direzioni e, ancor più, il ruolo centralissimo del concetto di «benessere» come obiettivo della politica economica e come premessa della politica fiscale dello Stato mercantilista dimostrano chiaramente l'obbligatorietà di questo passaggio per la crescita dello Stato moderno.

La riduzione dei ceti alla fascia sociale, svincolata da quella politica in cui dominava l'apparato statale, significò anche il superamento definitivo di quell'organizzazione dei rapporti interumani che era caratteristica dell'«antica società per ceti», in cui, aldilà della distinzione fra pubblico e privato, non era ammessa alcuna presenza politica dell'individuo, totalmente assorbito nella dimensione comunitaria di membro di un corpo sociale – dalla famiglia alla rappresentanza di ceto – attraverso la quale soltanto trovava esplicazione la vita associata. Una volta eretto lo Stato – il principe ed il suo apparato di potere – a monopolista della sfera politica, i suoi interlocutori diretti non furono più i ceti, ma gli individui-sudditi nella singola sfera del loro «privato». Questo dato, che trova infiniti riscontri nella storia culturale e religiosa dell'Occidente del Sei e Settecento, costituisce il terreno di fondo su cui si venne costruendo, in primo luogo, la presa di coscienza da parte dei singoli dell'identità e comunanza dei loro interessi privati; secondariamente, ed in conseguenza di ciò, la prima organizzazione di

tali interessi attraverso un atteggiamento sempre meno passivo e sempre più critico nei confronti della gestione dello Stato da parte della forza storica che aveva consentito il superamento dell'antica struttura feudale: il principe. È per queste vie e soprattutto sulla base dello sviluppo economico, vero principio unificatore degli interessi comuni dei sudditi, severamente impegnati non solo nella difesa del loro principe ma nell'attribuzione ad esso di valenza politica, che si venne formando la moderna «società civile», come insieme organizzato degli interessi privati, e al suo interno la primordiale differenziazione in classi, sulla base dell'acquisita dominanza, sempre meno contrastata, del nuovo modo di produzione capitalistico.

IV. *La concezione liberale dello Stato e la sua crisi.* Si attuò in tal modo, proprio nel momento culminante della forma di organizzazione del potere propria dell'età moderna, cioè nell'ambito dello Stato assoluto, la messa in crisi della legittimazione esclusiva del principe alla titolarità del potere medesimo, attraverso il tentativo di riqualificazione politica di quelle posizioni private che si erano nel frattempo, più o meno consapevolmente, andate organizzando a livello sociale. Che tale andamento presenti non indifferenti sfasature cronologiche nei diversi paesi dell'Occidente, soprattutto per quanto riguarda l'esperienza continentale e quella anglosassone, non sembra alterare il significato dell'intero processo ora descritto, che consiste nella contestazione, ad opera dei movimenti rivoluzionari moderni, non già della struttura di potere sottratta allo Stato assoluto, ma principalmente della personificazione storica che tale struttura aveva ricevuto nella figura del monarca. La unicità del comando, il suo carattere di ultima decisione, la sua possibilità di attuazione attraverso un solido apparato professionale di organi esecutivi e coattivi: tutto ciò non muta, come non muta l'obiettivo di fondo a cui tutto ciò era rivolto: l'instaurazione ed il mantenimento dell'ordine.

Solo, quest'ordine, pur continuando a presentarsi come esclusivamente mondanico, razionale e tecnico, perde il significato prevalentemente neutrale, di difesa dal conflitto sociale e di garanzia della libertà soggettiva, che aveva fin qui avuto, per acquisire lentamente connotati positivi, di realizzazione e sviluppo di interessi più precisi, descritti e presentati come propri dell'individuo, ormai assunto al rango di diretto protagonista della vita non solo civile ma politica. Sono i valori dell'individuo a riempire ormai l'ordine statale: quest'ultimo anzi si presenta precisamente, attraverso la mediazione giusnaturalistica, come la

somma, la codificazione razionalizzata dei valori individuali. Il fondo radicamento sociale di questi ultimi nella società civile ormai pienamente organizzata fa sì, alla fine, che sia lo stesso ordine a fingersi persona e ad assumere in sé gli elementi di legittimazione del potere e di esplicazione del medesimo che fino allora erano toccati al principe, ormai dipinto come «despota»; nella migliore delle ipotesi come despota paterno ed illuminato. Ciò diventa tanto più plausibile, in quanto sono gli individui stessi a detenere gli strumenti diretti di determinazione di tale ordine, attraverso la faticosa conquista del potere decisivo (quello di comando, cioè il potere legislativo) da parte della forza egemone della società organizzata: la borghesia. Quest'ultima, in virtù della struttura non più verticale, ma orizzontale, del nuovo assetto economico-sociale, poté esercitare in prima persona, sia pure in nome di tutti, il potere dello Stato, il quale trovava a sua volta la propria incarnazione nell'ordinamento (ordine) giuridico e la propria giustificazione materiale nell'ordine (naturale) dell'economia. Lo Stato continuò ad esistere nella sua dimensione storica; sul piano istituzionale ben poco mutò nel passaggio dall'antico al nuovo regime; anzi i tratti essenziali dello Stato moderno furono ulteriormente perfezionati e rafforzati, in corrispondenza con il progressivo carattere tecnico assunto dal governo e dall'amministrazione, in cui si era venuta riducendo tutta la carica di neutralità che fin dall'inizio aveva caratterizzato l'esperienza statale come monopolio del politico. Il fenomeno s'inquadrava, a sua volta, in un più generale processo di formalizzazione dello Stato stesso, per il quale si rendeva sempre meno necessaria la personificazione nella figura del monarca e sempre più indispensabile la connotazione astratta entro schemi logicamente ineccepibili e convenzionali, il principale dei quali era appunto la legge, la norma giuridica.

Il passaggio dalla sfera della legittimità a quella della legalità segnò, in tal modo, una fase ulteriore dello Stato moderno, quella dello Stato di diritto, fondato bensì sulla libertà politica (e non più solamente privata) e sull'uguaglianza di partecipazione (e non più soltanto prestatale) dei cittadini (non più sudditi) di fronte al potere, ma gestito dalla borghesia come classe dominante, con gli strumenti scientifici offerti dal diritto e dall'economia nell'età trionfale della rivoluzione industriale.

È nei confronti di questo Stato, fondato sul diritto al punto da esser fatto coincidere con lo stesso ordinamento giuridico, rispettoso dell'individuo e dei suoi diritti naturali e quindi anche della società e delle sue leggi naturali, soprattutto in campo economico, che è stata

proposta la definizione di «strumento di dominio della classe dominante» e che è stata sviluppata la coerente diagnosi della sua necessaria eliminazione, una volta che quel dominio avesse potuto essere accantonato, grazie all'instaurazione di una società senza classi. Ma è anche nei confronti di questo medesimo Stato che si è esercitata la capacità di sopravvivenza della società civile, borghese, con l'impiego di mezzi sempre più raffinati di auto-organizzazione e di controllo dell'ordine costituito. Così, se sul piano teorico come su quello della pratica attuazione, l'elaborazione di modelli di rappresentanza e di associazione più adeguati all'espansione della società (a causa della recezione in essa di nuovi titolari di nuovi diritti), e rapportati al ruolo qualitativamente diverso in essa svolto dalla borghesia come forza egemone, portò alla recezione dei temi di fondo della dottrina democratica, formalizzati nel fenomeno del parlamentarismo e del partito di massa; il vero passo in avanti fu però rappresentato dal costituirsi dello Stato come Stato sociale, in risposta diretta ai bisogni sostanziali delle emergenti classi subalterne. Si assistè in altre parole ad una riassunzione da parte dello Stato e del suo apparato di una funzione di gestione diretta dell'ordine sociale, ma soprattutto dell'ordine economico, il cui andamento naturale era ormai posto in dubbio dal venir meno dell'omogeneità di classe della società civile e quindi dall'impossibilità di un automatico ed univoco controllo dello Stato medesimo da parte di quest'ultima. Il benessere tornò ad essere l'obiettivo più prestigioso della gestione del potere, anche se non più in funzione dichiaratamente fiscale e politico-economica come al tempo dello Stato assoluto, bensì in vista di un progressivo e indefinito processo di integrazione sociale. L'amministrazione cui, nell'ideologia dello Stato di diritto, era stata attribuita una funzione marginale e sussidiaria (anche se di fatto, come fu ben inteso dai maggiori teorici dello Stato di diritto medesimo, essa esercitava il ruolo insostituibile e delicatissimo di tramite fra società e Stato, come dimostra la stessa nascita, fin dall'inizio rigogliosissima, del diritto amministrativo), riacquistò in tal modo l'antica importanza, traendo vantaggio dal fatto che nel frattempo essa si era naturalmente sottratta ad ogni legame con il titolare personale del potere (il monarca assoluto) e viveva quindi di vita autonoma, come parte essenziale dell'ordinamento statale, favorita anzi proprio da quel carattere di neutralità e tecnicismo derivante dalla sua integrale soggezione all'ordine giuridico.

Non è il caso di richiamare le preoccupazioni di Tocqueville o di Weber nei confronti della rinascita burocratica; basterà chiedersi, in base a quanto è stato detto finora, quali siano stati gli interessi mate-

riali che di fatto si concretizzarono in questo processo di riacquisizione di attributi sostanziali (di intervento, di politica cioè) da parte di un ordine statale di cui si era invano tentata l'esorcizzazione formale. Lo sbocco autoritario che i primi tentativi di instaurazione dello Stato sociale ebbero in qualche paese, fra cui il nostro, sono noti a tutti. Se non si trattò di sbocchi inevitabili, è però certo che essi furono il frutto di un'adesione non critica ad uno sviluppo che più o meno inavvertitamente andava trasferendo sul piano di soluzioni puramente materiali, reificate, problemi di sostanza e di qualità, attinenti ai valori ultimi della vita umana. Dopo cinquant'anni, certo, i mezzi tecnici di gestione dell'ordine sociale ed economico si sono assai raffinati: analogamente però forse si sono ulteriormente attuate le difese tradizionali della società (dell'uomo) nei confronti di un'amministrazione tecnologica, a cui sembra ormai doversi necessariamente ridurre la versione contemporanea dell'antico modello statale di ordine razionale e monodano, inteso come prevenzione, repressione o gestione del conflitto sociale. Quel che resta da chiedersi è se quel modello sia ancora valido.

### Bibliografia

- J. Burckhardt, *Die weltgeschichtlichen Betrachtungen*, 1905 (trad. ital., Torino, 1958); M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922 (trad. ital., Milano, 1961); C. Schmitt, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, Monaco-Lipsia, 1964, 3ª ed.; Id., *Le categorie del «politico»*, trad. ital., Bologna, 1972; O. Brunner, *Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte*, Göttinga, 1968 (trad. ital., Milano, 1970, 2002); F. Chabod, *Esiste uno Stato del Rinascimento?*, in *Scritti sul Rinascimento*, Torino, 1967; M. S. Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, parte 1a: «Le premesse sociologiche e storiche e i profili costituzionali», Milano, 1970; *Scienze politiche*, I: (*Stato e politica*), a cura di A. Negri, Milano, 1970; *Lo Stato moderno*, a cura di E. Rotelli e P. Schiera, 3 voll., Bologna, 1971-1974.

### 3. Società per ceti (1976)<sup>18</sup>

I. *Dal medioevo all'età moderna*. La grande «fase di transizione» che porta dal sistema feudale allo «Stato moderno» e che copre, all'incirca, il periodo dal XII al XVI secolo, altrimenti noto come basso medioevo, ebbe pure un suo tipo di organizzazione del potere che, seppure non uniforme e non generalizzabile, può però essere ricostruito nei suoi termini di massima, comuni alla maggior parte delle esperienze politiche europee del tempo. È l'epoca in cui si prepara la grande costruzione dello Stato, attraverso il tracollo e lo sfacelo di quell'imponente struttura, a base imperial-religiosa, incentrata sul rapporto feudale, con cui per la prima volta l'Occidente esprime la propria unità politica e la propria capacità di darsi forme organizzative consapevoli. Autori insigni hanno da tempo indicato in quest'età la sede storica originaria dei principali motivi evolutivi della storia costituzionale e politica europea fino ai nostri giorni. V'è chi ha preteso di fare risalire tanto indietro la fondazione stessa dello Stato moderno (insistendo soprattutto sulla nascita delle prime monarchie «nazionali»), v'è, invece, chi si è limitato a sottolineare la problematicità che quest'epoca presenta, nel suo sviluppo di temi antichi e anticipatori, in un intreccio contraddittorio ma dialettico in cui sarebbe racchiusa tutta la ricchezza e la peculiarità della storia occidentale moderna.

Inutile ricordare che questa è anche l'età di una grande riscoperta dell'uomo, in termini sia religiosi che laici, spirituali che terreni, culturali che economici; è una rivalutazione della presenza dell'uomo nel mondo, della sua condizione, del suo «status». Elementi universalistici, anzi cosmici, si intrecciano con la scoperta della più ampia e articolata differenziazione delle situazioni umane, tutte ugualmente legittime e legittimate, purché inquadrare, ciascuna nel rispetto delle proprie competenze, nel disegno globale e coerente che dovrebbe racchiuderle tutte.

Tutto ciò costituisce certamente il riflesso della crisi senza scampo in cui è precipitato il sistema feudale: il fallimento dell'ipotesi meccanica, rigorosa, austera di un rapporto politico di tipo fondamentale-

<sup>18</sup> [In *Dizionario di politica*, a cura di Norberto Bobbio - Nicola Matteucci, Torino, UTET, 1976, pp. 961-964.]

mente bilaterale, fra signore e signore, da livello inferiore a livello superiore, fino al signore supremo, in cui tutte le serie di rapporti feudali trovano la loro giustificazione: l'imperatore. Il superamento di un'economia a base fondamentalmente naturale, il cui unico protagonista era il signore fondiario che esprimeva la sua posizione di preminenza sul piano sociale mediante la rivendicazione e l'esercizio di quel complesso sinallagmatico di diritti e doveri che era il diritto feudale. Non è un caso che, fino alla Rivoluzione francese, l'unica accezione in cui ebbe vigore il termine «feudale» fosse appunto quella giuridica. La multiformità che si sostituisce allo schema feudale è invece il riflesso di una mobilità sociale nuova, a sua volta indotta dall'incipiente trasformazione della vita economica e dalla conseguente necessità di fissare schemi di organizzazione politica più aderenti alle mutate condizioni di vita.

Questo passaggio si compie su due piani: quello tradizionale, a base agraria, della proprietà fondiaria, attraverso la progressiva trasformazione del feudo in «signoria»; e quello invece nuovo, delle nascenti attività produttive e commerciali, in sviluppo soprattutto nei centri urbani comunali, attraverso la formazione di organizzazioni corporative di diversa natura ed entità, ma con caratteri di fondo comuni. Minimo comune denominatore di entrambi questi processi è la pretesa all'autogestione: alla soluzione cioè dei problemi relativi a ciascun ambito (signorile o comunitario) all'interno di quell'ambito stesso, da parte delle forze in esso operanti. Va da sé che, al di là di tale impronta comune, proprio la diversa struttura delle due vie di sviluppo indicate fa sì che in ciascuna di esse predominino un criterio di gestione diverso: quello signorile, appunto, piuttosto che quello comunitario. Si tratta, com'è noto, di due aspetti spesso indicati come caratteristici dell'intera storia costituzionale occidentale moderna; la loro presenza, anzi la loro genesi, nel periodo che stiamo qui considerando, serve da sola a giustificare lo studio autonomo della forma organizzativa dominante in quel periodo in campo politico: la «società per ceti».

II. *Dimensione sociale del politico*. L'analisi di questa espressione – ricavata per traduzione dalla storiografia tedesca (*ständische Gesellschaft*) e, in particolare, dalla elaborazione abbastanza recente fat-  
tane da Otto Brunner (*altständische Gesellschaft*) – dovrebbe consentire di coglierne con facilità ed immediatezza i tratti caratteristici. Cosa s'intende, intanto, per «ceto»? (ted. *Stand*; fr. *Estat*; ingl. *Estate*; lat.

*status*). È l'insieme delle persone che godono, per la comune condizione in cui si trovano, della medesima posizione in ordine ai diritti e ai doveri politici; e che, per il fatto di goderne insieme, elaborano e praticano forme di gestione della loro posizione che sono appunto comunitarie o perlomeno rappresentative.

Un primo elemento che emerge dalla presentazione in questi termini del problema è il carattere non più «personale» ma necessariamente «collettivo» che presenta l'obbligazione politica scaturita dalla crisi del sistema feudale e che si realizza nell'organizzazione per ceti. Nella signoria come nella corporazione (ma a partire dalla «casa» che, come vedremo, è la forma primigenia dell'intera organizzazione, addirittura a livello antropologico) il rapporto politico coinvolge più persone contemporaneamente, è insomma un rapporto di gruppo e, come tale, è più difficilmente riducibile ad una mera definizione giuridica, presentando aspetti, interessi, impegni concreti di tipo più globalmente sociologico.

Ne consegue un secondo elemento, ovvero che rapporti politici di questo tipo possono sussistere non solo in quanto siano strutturati al loro interno, in modo collettivo, ma in quanto trovino anche riscontro, all'esterno, nell'esistenza di altri rapporti di gruppo, cosicché alla fine si verifichi la creazione di una rete di rapporti che, attraverso la soluzione, settore per settore, dei rispettivi problemi, conduca alla soluzione di tutti, contemporaneamente e in modo equilibrato, riducendo al minimo le mediazioni e gli interventi superiori, anche per la mancanza effettiva, in questo periodo, dei titolari di poteri adeguati allo scopo. Il risultato è – ancora una volta necessariamente – una forma organizzativa dei diversi ambiti di soluzione dei problemi non eterodiretta o gestita dall'alto, ma che ricava dal suo stesso interno una composizione in qualche modo automatica delle diverse esigenze espresse nei diversi settori della vita associata e dai diversi settori fra loro. Ne risulta, insomma, una «società», insistendo sui significati spontaneistici del termine e sui contenuti collettivistici che esso esprime. Una «società per ceti» appunto, che aspira ad essere, ed è in gran parte, una forma storicamente determinata di organizzazione del potere, funzionante concretamente in base a principi propri, anche se operante in modo diverso (più sociologico e meno politico) dalla forma organizzativa che l'aveva preceduta (il sistema feudale) e da quella che la seguirà (lo Stato): entrambe fondate su un tipo di obbligazione politica più rigorosa e vincolante, seppure per ragioni diverse. Essa è infatti la forma di organizzazione del



potere propria di una fase di transizione quale quella descritta all'inizio.

Si sono visti finora gli elementi per cui la società per ceti si differenzia dal precedente sistema politico a base feudale: superamento della base personale e, di conseguenza, prevalentemente giuridica del potere, mutamento della struttura economica sottostante e infine passaggio da un'impronta prevalentemente militaristica del rapporto politico ad una più sociale. Si tratta ora di individuare gli aspetti che distinguono questa forma di organizzazione del potere da quella, a noi più vicina, propria dello Stato moderno. In ciò sta anche l'aspetto metodologicamente più importante del problema, in quanto, come si è già avvertito la «società per ceti» è una costruzione concettuale della storiografia dei nostri giorni e quindi necessariamente condizionata, nella sua struttura logica, dagli elementi propri della forma di organizzazione del potere da cui quest'ultima è oggi, in ogni caso, condizionata.

III. *Policentrismo del potere in ambiti autonomi.* Sotto tale profilo, gli aspetti che più meritano di essere messi in luce sono due: entrambi antitetici ad elementi caratteristici dello Stato moderno. Si tratta, da una parte, del rapporto fra sfera pubblica e sfera privata e, dall'altra, dell'alternativa fra «concentrazione» del potere e «policentrismo» del medesimo. Entrambi, a loro volta, si condensano in una differenza di fondo fra le due forme di organizzazione del potere: il rapporto-contraffazione fra lo «Stato» e la «Società», del tutto mancante nella società per ceti, essenziale invece per lo Stato moderno.

Pubblico e privato, si dice, non costituiscono categorie politiche per la storia costituzionale precedente all'età moderna. Ciò non significa che non esistessero, allora, le due dimensioni, che cioè non esistesse una distinzione fra atti attinenti alla vita privata degli individui e atti dotati invece di rilevanza più ampia, in qualche modo collettiva. Significa soltanto che i due tipi di atti non inerivano a due poli separati e contrapposti (l'individuo come tale e il titolare del potere politico) ma coesistevano in capo alle medesime situazioni. La distinzione fra loro, insomma, non era in alcun modo causa o conseguenza di una separazione costituzionale fra l'esercizio del potere da una parte e la semplice soddisfazione di bisogni individuali. Al contrario, spesso comportamenti che — secondo il metro moderno — sarebbero classificabili come «privati» comportavano immediatamente l'insorgere di diritti e doveri «pubblici». Esemplare è, in questo senso, il caso del «si-

gnore di casa» (*Hausherr*) il quale, nel momento in cui svolgeva la sua funzione, oggi privatistica, di capofamiglia, esercitava un vero e proprio potere pubblicistico (giurisdizionale, amministrativo, di rappresentanza e via dicendo) sui membri della «casa», a lui subordinati. Lo stesso valeva per qualsiasi altra forma di «signoria», fosse essa gestita in termini signorili oppure comunitari.

Una situazione del genere può essere comprensibile solo nella misura in cui si superi la concezione — caratteristica dell'età moderna — della concentrazione del potere in un'unica sede. La società per ceti è appunto eminentemente pluralistica: non già nel senso moderno, per cui in essa sono presenti centri differenziati di controllo o di partecipazione al potere (sempre inteso come unitario e integrato, anche se «diviso» o articolato al suo interno) o nel senso che essa consta di centri «periferici» a cui il potere sia delegato dalla sede centrale e originaria, ma nel senso che il potere scaturisce da fonti differenti e si esplica in sedi differenti, più o meno in concorrenza fra loro, più o meno coordinate fra loro. Le diverse fonti corrispondono, in sostanza, alle diverse funzioni sociali, alle diverse condizioni o «status» presenti nella «società», ai suoi diversi «ceti», insomma. Le diverse sedi corrispondono invece ai diversi ambiti organizzativi che quelle funzioni si sono date: dalla famiglia («casa») come si è visto, alla dieta (assemblea di ceti o dei ceti).

Quel che manca nell'antica società per ceti e ne costituisce la differenza di fondo è insieme il carattere eminente rispetto allo Stato moderno è proprio ciò che Max Weber considerava l'essenza stessa dello Stato: cioè il «monopolio della forza legittima». Quest'ultima è dislocata, al contrario, in modo più o meno intenso, in numerosi punti, ciascuno dei quali, come si è visto sopra, ha diretta efficacia politica, mancando del tutto (essendo impensabile) la distinzione fra privato e pubblico. Non c'è in altre parole, lo Stato, come momento sintetico e unificante di titolarità e di esercizio del potere; di conseguenza manca anche la società, come sede degli interessi privati e dei rapporti ad essi inerenti. La società per ceti è, in termini moderni, contemporaneamente Stato e società: *societas civilis sive status*. È una forma di organizzazione del potere originale e autonoma, ispirata a principi diversi da quelli dello Stato moderno.

IV. *Contraddizioni di fondo della Società per ceti rispetto allo Stato moderno.* L'ultima osservazione ci consente di tornare alla precisazione metodologica fatta sopra. Il quadro della società per ceti fin qui trac-



ciato corrisponde in realtà ad un «tipo ideale»: all'astrazione cioè di elementi ritenuti qualificanti in un processo durato secoli e secondo modalità differenziate, non solo da paese a paese ma da territorio a territorio. Inoltre, si tratta di un «tipo» elaborato dalla storiografia contemporanea: quella tipica dello Stato moderno, per intenderci. È quindi certamente condizionato nella sua struttura interna, in positivo come in negativo, dai motivi ispiratori di quest'ultimo. Non si tratta qui di vedere come funzionasse «realmente» l'antica società per ceti. Si tratta piuttosto di ricordare la complessità della vicenda costituzionale descritta, percorsa da tendenze e spinte contraddittorie e qualche volta opposte fra loro. La «signoria», la conseguente pluralità di centri di potere, l'autonomia locale possono essere nello stesso tempo momenti di partecipazione al potere e momenti di esclusione o addirittura di oppressione. Possono riflettere gli interessi conservatori delle situazioni (*status*) costituite oppure promuovere e stimolare la mobilità sociale, facilitare la nascita di *status* nuovi. La concorrenza di più centri di potere fra loro può essere ancora fattore di mobilità e di progresso, ma anche fonte inesauribile di conflitti. La mancata distinzione fra pubblico e privato può arricchire di responsabilità e competenze la vita di ciascuno, ma può anche complicare a dismisura il corretto sviluppo dei rapporti sociali, mescolando motivi e giustificazioni personali ad esigenze ed aspirazioni collettive. Tutte queste possibilità, in realtà, coesistevano nell'antica società per ceti, determinando una duplice tendenza.

Da una parte, soprattutto all'inizio, caduto il sogno di unificazione imperiale e il corrispondente sistema organizzativo feudale, il sorgere spontaneo di condizioni sociali dotate di legittimità e quindi di potere politico favorì l'imponente trasformazione economica e sociale in atto, e anche, in qualche caso, il loro coagularsi intorno a entità territoriali e politiche sempre più unitarie. Ma dall'altra, in particolare sotto quest'ultima spinta, la molteplicità di funzioni e competenze pubbliche si rivelò elemento di disturbo e di inefficienza, in contrasto con gli interessi sempre più marcati di pace e sicurezza, difesa e protezione, espressi da una fascia crescente di ceti nuovi: quelli di marca manifatturiera e mercantile. Otto Brunner ha inequivocabilmente indicato nella «faida» uno degli strumenti principali di «politica» nella società per ceti. Strumento né pubblico né privato, bensì modo riconosciuto legittimo di soluzione delle controversie. Una delle costanti di tutto questo periodo è il perseguimento della «pace territoriale» a cui viene sempre aggiunto l'attributo (più frutto di speranza che rea-

le, però, visto che le dichiarazioni si succedono innumerevoli) di «eterna».

La dialettica fra tutte queste componenti porterà, com'è noto, allo Stato moderno, grazie al trionfo dell'istanza della razionalizzazione e della intensificazione del potere, e quindi della sua unificazione, sulla base degli interessi congiunti di un insieme di condizioni di ceto via via in procinto di trasformarsi in classe: la nascente borghesia. Ciò anche a causa della progressiva sclerotizzazione a cui inevitabilmente la società per ceti è sottoposta, attraverso una formalizzazione sempre più accentuata dei suoi elementi costitutivi, in una struttura costituzionale ibrida, a cui viene dato tradizionalmente il nome di «Stato per ceti», e consistente essenzialmente in una specie di dualismo di potere fra il principe da una parte (che si è fatto titolare delle istanze di accentramento ed efficienza politica) e i ceti organizzati dall'altra. Il fatto che l'organizzazione dei ceti (nelle assemblee locali e territoriali e negli uffici amministrativi ad esse collegati) fosse gestita in modo preponderante dalla nobiltà è certo una delle cause che radicalizza l'esigenza razionalizzatrice dei ceti mercantili e produttivi, facendo loro prendere progressivamente coscienza dei reali interessi materiali e spingendoli dalla parte del principe, in cui s'incarnavano le speranze, ma anche le reali possibilità, di gestione razionale del potere.

La vittoria del principe sui ceti fu netta e inequivocabile. La storiografia più avvertita tende però a sottolineare con insistenza che i ceti non furono in alcun modo cancellati ed eliminati del tutto. Essi continuarono a sussistere, anche se con rilievo non più costituzionale bensì solo sociale ed economico, e schiacciati anche in questi settori dalla progressiva affermazione delle «classi», conseguente al consolidamento del modo di produzione capitalistico. I ceti continuarono a sussistere, negli aspetti positivi e negativi che ne avevano caratterizzato il periodo d'oro: come momento di conservazione, ma anche di partecipazione. Sulla persistenza di entrambi questi caratteri si fonda infatti una vecchia polemica storiografica, mai risolta e forse insolubile, fra coloro che insistono su un'interpretazione dei ceti (delle loro assemblee) come anticipatori del moderno principio rappresentativo e parlamentare e coloro che accentuano invece la dimensione costituzionale (per non dire esistenziale) della società per ceti, vera e propria forma di organizzazione del potere, dotata di caratteri distintivi originali ed esclusivi. Si è qui sposata la seconda tesi, meno formalistica e più «globale» (anche se più suscettibile di utilizzazioni conservatrici e di assurdi pianti

sul bel tempo antico): va però precisato che si tratta di una scelta compiuta a livello scientifico, di tipo «comprensivo» cioè, più che politico e sostanziale. È la scelta per un «tipo», come si è detto, che consente di «comprendere» in modo soddisfacente lo sviluppo costituzionale dell'Occidente, dal medioevo ad oggi. Che si tratti di un tipo contraddittorio è stato detto, che in esso fossero presenti gli elementi per lo sviluppo successivo è pure evidente: quelli verso lo Stato assoluto, in primo luogo, ma certamente anche alcuni che si sarebbero pienamente realizzati nella fase ancora successiva, dello Stato liberale e rappresentativo.

### Bibliografia

O. Hintze, *Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes* (1930); *Weltgeschichtliche Bedingungen der Repräsentativverfassung* (1931), ora in *Staat und Verfassung: Gesammelte Abhandlungen*, I, Göttinga, 1962; E. Lousse, *La société d'Ancien Régime. Organisation et représentation corporatives*, Louvain, nuova ediz., 1952; O. Brunner, *Die Freiheitsrechte in der altsächsischen Gesellschaft*, in *Verfassungs- und Landesgeschichte. Festschrift für Th. Mayer*, vol. I, Costanza, 1954 e *Das «ganze Haus» und die alteuropäische Ökonomik*, in *Zeitschrift für Nationalökonomie*, 1958 (entrambi tradotti in O. Brunner, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milano 1970, 2002); H. M. Cam, A. Marongiu, G. Stoekl, *Recent Works and Present Views on the Origins and Development of Representative Assemblies*, in *Relazioni del X Congresso internazionale di Scienze Storiche*, I, Firenze, 1955; R. Mousnier (ed.), *Problèmes de stratification sociale*, Paris, 1968.

### 4. Stato di polizia (1976)<sup>19</sup>

I. *Accezione storiografica e concreta origine storica della «polizia»*. Il termine-concetto in questione acquista il suo significato tecnico in campo storiografico. Ciò significa che si tratta di un'espressione coniatà dalla storiografia per indicare un ben preciso e circostanziato fenomeno storico. Più precisamente, essa risale a quegli storici costituzionali tedeschi della metà dell'Ottocento che, muovendo da un impegno politico liberal-borghese corrispondente all'ideale costituzionale dello «Stato di diritto», intesero contrapporre a quest'ultimo, come fase antitetica o quanto meno precedente dello sviluppo storico delle forme statali, appunto lo «Stato di polizia».

La stessa origine del termine suggerisce già l'intenzione peggiorativa con cui esso venne coniato ed usato per lungo tempo. Tale intenzione si riferisce evidentemente alla parte appositiva del termine, a quella «polizia» cioè che, nella classificazione delle forme di vita statale implicita nell'uso storiografico sopra accennato, doveva contrapporsi al «diritto», come dimensione non solo più limitata e circostanziata, ma anche degenerativa rispetto a quest'ultimo.

Dando per scontate le precisazioni relative al concetto di Stato, alle quali sarà peraltro necessario ritornare di tanto in tanto, conviene dunque fissare l'attenzione sul concetto di «polizia», cercando di cogliere nella sua evoluzione storica le ragioni che hanno determinato un atteggiamento storiografico così univoco come quello che si è appena ricordato. In tal modo sarà possibile non solo rendersi conto con esattezza delle motivazioni ideologiche che stanno alla base del significato deteriore comunemente attribuito al concetto di Stato di polizia, ma anche convincersi che a quel significato se ne deve sostituire un altro ben più fondato storicamente e dotato non già di implicazioni positive o negative ma di una più stretta aderenza ai caratteri reali di quella forma di Stato.

Come spesso accade nella storia dei concetti e dei significati, infatti, gli storici liberali che coniarono il termine di cui ci stiamo occupando non errarono affatto nell'individuare nell'attività di polizia il carattere più qualificante della forma di Stato precedente, in Germa-

<sup>19</sup> [In *Dizionario di politica*, a cura di Norberto Bobbio - Nicola Matteucci, Torino, UTET, 1976, pp. 1001-1004.]

nia, allo Stato di diritto. Senonché, come altrettanto spesso accade, essi attribuirono a quell'attività il significato ristretto e inequivocabilmente valutativo corrente al loro tempo, nell'ambito cioè della concezione dello Stato di diritto, e sostanzialmente analogo a quello contemporaneo. Non resta perciò altro da fare che ripercorrere la storia del concetto di «polizia» per cercar di scoprire quale significato esso avesse nell'ambito di quella concezione e di quella prassi statale facendone capo appunto allo Stato di polizia.

Non è difficile individuare nel termine greco *politeia* e in quello latino (tardo-medievale) *politia* la matrice etimologica della moderna «polizia». Tanto nel pensiero greco classico, però, che nella sua recezione (tardo-medievale) *politia* la matrice etimologica della moderna «polizia». Tanto nel pensiero greco classico, però, che nella sua recezione (tardo-medievale) *politia* la matrice etimologica della moderna «polizia». Tanto nel pensiero greco classico, però, che nella sua recezione (tardo-medievale) *politia* la matrice etimologica della moderna «polizia».

Fu all'interno degli Stati rinascimentali, in Italia ma soprattutto in Francia, nel Ducato di Borgogna, che il concetto di polizia acquistò un immediato rilievo operativo, di strumento preciso nelle mani del principe per perseguire i suoi fini politici (o adempiere i doveri del suo «stato» che è lo stesso). Dalla Borgogna il nuovo significato passò in Germania, dove trovò diffusione e fortuna grazie alla particolare situazione costituzionale del Sacro Romano Impero, ridotto a partire dal 1500 a mero ambito territoriale e formale in cui i principi tedeschi conducevano le loro operazioni per la conquista della sovranità.

In Francia, invece, la *police* venne ben presto acquistando un significato spiccatamente tecnico, nell'ambito del precoce orientamento giuridico che assunse colà, a causa delle diverse (più anticipate) condizioni costituzionali, l'attività dello Stato. Ormai compiuto il processo di unificazione territoriale e consolidata nei fatti la sovranità

del monarca, i problemi costituzionali che in Francia si posero a partire dal sec. XVII furono quelli del consolidamento e della difesa di tale sovranità nei confronti delle persistenti forze eccentriche miranti a conservare o a riconquistare gli antichi privilegi locali. La solidità del titolo di sovranità del monarca e la sua posizione di difesa e non di attacco nei confronti delle altre forze politiche – oltre all'esistenza di una consolidata tradizione giuridica che da secoli era al servizio delle pretese regie e che proprio nel '500 aveva raggiunto la massima completezza – fecero sì che la *police*, pure intesa da principio come insieme delle attività di governo, si sottoponesse a sempre più precise determinazioni giuridiche, cristallizzandosi progressivamente in una somma di interventi prefissati su materie ormai consolidate e tendenzialmente riducibili alla sicurezza e alla tranquillità dei sudditi (e del principe).

II. La «polizia» come momento centrale nella formazione dello Stato territoriale tedesco. Radicalmente diverso fu invece il ruolo svolto dalla *Policey* nei territori tedeschi. Qui essa divenne lo strumento di cui si servì il principe territoriale per imporre la propria presenza e la propria autorità nei confronti delle forze tradizionali della società imperiale: l'imperatore, al di sopra di lui, e i «ceti», al di sotto. Nel passaggio da una struttura costituzionale tipicamente «per ceti», come quella imperiale del sec. XVI, ad una organizzazione accentrata del potere nei singoli Stati territoriali, quale si verificò in alcuni territori tedeschi nel corso del sec. XVII, è facile comprendere come il problema centrale consistesse nella necessità per il principe territoriale – che si poneva storicamente come il fulcro di tale passaggio – di crearsi un proprio spazio autonomo, una propria sfera sovrana sia verso l'alto che verso il basso. Tale operazione fu tentata, con diverso successo, dai maggiori fra i principi tedeschi: suo tratto costante fu, laddove riuscì, che il principe conquistò la propria sovranità, oltre e più che appropriandosi di competenze e funzioni prima spettanti alle forze politiche concorrenti – inferiori o superiori che fossero –, creandosi piuttosto nuovi campi di intervento e di presenza politica nei settori nuovi della vita associata, che il processo storico rendeva sempre più importanti e che nel frattempo l'arcaica struttura costituzionale del Sacro Romano Impero della Nazione Tedesca non consentiva di coprire adeguatamente. L'insieme degli interventi e delle affermazioni del principe in tali settori – sempre mutevoli e nuovi – costituì nella sua pienezza la *Policey*, che dunque in sostanza fu il principale strumento col quale il principe

riuscì a realizzare il proprio disegno accentratore e insieme a giustificare storicamente.

L'esempio più probante della linearità di questo processo è dato dal modo stesso con cui esso si mise in moto. Il '500 tedesco è caratterizzato dagli sforzi dell'imperatore di ridare all'Impero la capacità di rispondere alle esigenze e alle necessità politiche dei nuovi tempi. Accanto a provvedimenti più spiccatamente costituzionali, furono in tal senso attuati interventi immediatamente operativi intesi a provvedere in modo uniforme per tutto l'Impero ai più urgenti bisogni concreti del momento: furono cioè emanate importanti ordinanze imperiali di polizia relative ai più diversi campi della vita associata. La labile struttura politica dell'Impero non consentiva però all'imperatore stesso di curare direttamente l'attuazione e l'osservanza di tali ordinanze: di esse dovettero perciò prendersi cura gli stessi esponenti dei singoli territori in cui l'Impero era diviso: i ceti dell'Impero appunto, ovvero i principi territoriali. È facile comprendere come questa occasione si trasformasse da motivo di rafforzamento della struttura imperiale in motivo ulteriore del suo sgretolamento, a favore della nascente forza politica dei singoli principi. Costoro infatti non si limitarono ad attuare le ordinanze imperiali, ma ne emanarono di proprie (ordinanze territoriali di polizia), in buona parte ricalcate integralmente sulle prime, ma in misura crescente vertenti su materie nuove: sempre comunque scaturenti direttamente dall'autorità sovrana del principe territoriale e non più da quella imperiale. In tal modo, lentamente, il «comando» del principe venne acquistando forza di legge, ponendosi come fonte originaria accanto al diritto tradizionale. Dai problemi più minuti della vita sociale, quali il controllo sui pesi e le misure, sulle bevande e sui generi alimentari, sui mercati e sulle attività commerciali, sulla sicurezza e sulla tranquillità della vita nelle città e nelle campagne, il comando del principe si estese a regolamentare i problemi di fondo dei nascenti Stati territoriali: la creazione di un esercito stabile, l'aumento della tassazione, la formazione di un'amministrazione professionale, efficiente e sicura, l'impulso all'attività economica, il benessere dei sudditi. In tutti questi settori, il comando del principe interviene come elemento di razionalizzazione, di regolazione e di spinta del meccanismo statale in via di formazione, svolgendo influssi nelle due direzioni delle superiori competenze imperiali e dei tradizionali privilegi dei ceti locali. Dove l'azione del principe ebbe successo (in primo luogo in Prussia), il risultato finale fu la costruzione di un corpo compatto di prerogative sovrane, di interventi regolatori indiscriminati nella vita dei sudditi, di

nuovi strumenti amministrativi e burocratici saldamente impugnati dal principe: tutto ciò è ormai, alla fine del '600, la polizia, «l'intero ordinamento interno dello Stato e di conseguenza l'apparato di potere destinato a garantire quest'ultimo».

III. *Lo Stato di polizia come sintesi di ordine e di benessere. Sua forma tipica di realizzazione in Prussia.* La polizia riassume sostanzialmente in sé il nuovo «ordine» dello Stato: ordine di elementi in parte nuovi ma anche assai antichi, fino allora lasciati quasi a se stessi, in una visione tradizionalmente gerarchizzata e quindi automatica, statica, disorganizzata, ed ora invece regolati, semplificati, guidati, diretti. Alla gerarchia statica dell'ordine chiuso medioevale (imperiale) si sostituisce, per mano del principe e della sua polizia, una struttura aperta, innovativa, meccanica, tendenzialmente egualitaria (i sudditi da una parte, il principe dall'altra), ordinata dall'alto.

Si spiega in tal modo da solo il significato tautologico dell'espressione più comunemente usata dai contemporanei per indicare il sistema politico informato all'attività di polizia: «gute Ordnung und Polizei», dove polizia ed ordine vengono ad essere sinonimi o, meglio, a costituire una sorta di endiadi in cui la polizia è vista come il mezzo per perseguire l'ordine, a sua volta inteso non come uno schema prefissato e immobile (come nella tradizione aristotelico-scolastica), ma come il frutto sempre mutevole di precisi interventi politici. Ciò è confermato dall'attributo implicito a quest'ordine di polizia: esso dev'essere «buono», deve cioè ispirarsi a precisi criteri di fondo che il principe è chiamato a attuare, non già a modificare. Tali criteri sono in sostanza riducibili ad uno solo: il *Wohlfahrt*, il ben-essere dei sudditi, anch'esso inteso in modo del tutto diverso dal suo antecedente medioevale — il *bonum commune* della Scolastica, rigido e immutabile, e da conservare più che da creare. Il benessere della «polizia» è invece non solo impegnato di elementi eudemonistici, mondani, concreti (la «felicità materiale» di cui ridondano gli scritti politici del Sei e Settecento), ma proprio perciò è sempre frutto di interventi umani, di operazioni politiche, di scelte consapevoli e faticose. Inoltre, il benessere dei sudditi non è solo un fine da raggiungere per realizzare lo Stato ideale; esso è un mezzo importante per far funzionare lo Stato nella sua concretezza storica. A tal fine è illuminante lo stretto rapporto che s'instaura, nella teoria e nella prassi dello Stato tedesco del Sei e Settecento, fra il benessere dei sudditi e la prosperità dello Stato. Quest'ultimo ha bisogno di sempre più imponenti mezzi finanziari per mante-



nere in efficienza l'apparato militare e burocratico che costituiscono la sua spina dorsale. Il canale imprescindibile per ottenere tali mezzi è la tassazione, il gettito della quale peraltro dipende dal tenore di vita dei sudditi, dal loro benessere: questo è il meccanismo grazie al quale il benessere diventa una molla decisiva per il funzionamento del nuovo Stato e non a caso la polizia è stata definita come il complesso degli istituti creati dal principe per realizzare il benessere dei sudditi.

Se si pensa alle implicazioni pratiche che il nesso benessere-tassazione comporta nell'attività dello Stato, si ha finalmente un quadro completo del significato complessivo che può rivestire l'espressione di «Stato di polizia». Stimolare il benessere significa infatti guidare l'economia, porre in essere interventi persuasivi o dissuasivi nei confronti di questa o quella attività economica. Ciò significa non solo rifarsi ad una precisa politica economica — che riflette perfettamente, in questa fase, i principi della teoria mercantilistica —, ma anche predisporre gli strumenti necessari per attuare gli interventi richiesti ed avvalersi dell'opera di tecnici, di amministratori, di esperti del settore. D'altra parte, l'accentuazione del momento relativo alla tassazione comporta conseguenze dello stesso tipo, tanto sul piano dell'organizzazione concreta (uno dei momenti decisivi per la formazione di una burocrazia professionale è costituito in Germania dai Commissari per le imposte), quanto su quello della elaborazione teorica (si è visto altrove che il Cameralismo non è altro che l'interesse scientifico unitario per i diversi settori della scienza di polizia, dell'economia privata e della scienza delle finanze). Il benessere e l'ordine si presentano perciò come i momenti centrali, sul piano della giustificazione ideologica ma anche su quello del funzionamento concreto, della polizia, di cui costituiscono alternativamente gli obiettivi e gli strumenti. La politica degli Hohenzollern, che dalla metà del Seicento alla fine del Settecento hanno fatto della Prussia uno dei principali Stati europei, è stata sintetizzata come «politica di potenza e di benessere» e con queste parole è possibile anche dare la migliore definizione dello Stato di polizia.

Proprio in Prussia infatti quest'ultimo trovò la sua prima e più compiuta realizzazione storica: tanto imponente da essere addirittura generalizzata a forma «tipica» di Stato. Le tappe concrete di questa realizzazione non sono facilmente individuabili. La totalità, la globalità dell'attività di polizia impediscono di cogliere in essa momenti particolarmente significativi. Occorre riandare all'opera dei tre grandi principi prussiani della Casa Hohenzollern per avere un senso approssimativo di quella vicenda ultrasecolare. Al Grande Elettore (Federico

Guglielmo I) che dal 1640 al 1688 impiantò solidamente le basi dell'esercito stabile e della nuova organizzazione tributaria dipendente direttamente dal principe. Al nipote di lui Federico Guglielmo II (ma I, come re di Prussia), noto come «Re-soldato» per l'espansione che diede all'esercito, ma più importante per lo sforzo accentrato che compì in campo amministrativo, soprattutto creando, nel 1723, un nuovo organo unitario, il «General-ober-Finanz-Kriegs-und-Domänen-Direktorium» (*Generaldirektorium*), vero organo propulsore e di controllo del *Gesamtsstaat* prussiano, di cui non curò solo il settore finanziario e militare, ma l'intera attività di polizia, nella quale appunto quei due settori recuperavano la loro unità. E infine a Federico II (il Grande), suo figlio, che a partire dal 1740 dedicò ogni suo sforzo a far funzionare — sia in pace che in guerra — il complesso e delicato meccanismo costruito dai suoi predecessori. Fu con lui che lo Stato di polizia raggiunse il maggior fulgore e il più alto livello di prestazione. Fu contro di lui che da Kant in poi si sviluppò in Germania quel movimento liberale d'opinione contro lo Stato paterno, contro il principe-padre che pretendeva di decidere cosa fosse meglio per i sudditi, contro la tutela in cui questi ultimi erano tenuti per tutto ciò che riguardava la loro vita.

È indicativo che l'espressione «Stato di polizia» sia stata coniata proprio per definire, in termini svalutativi, lo Stato di Federico il Grande. Certo nel frattempo era mutato il significato del concetto di polizia e in quell'espressione si volle cogliere soprattutto l'aspetto oppressivo, oppressivo dell'interventismo statale e non invece anche la filosofia politica, le finalità complesse che stavano dietro ad esso. Il termine impiegato si è rivelato tuttavia assai ben scelto anche dopo l'esame del significato reale che ebbe la polizia nel suo peculiare contesto storico: gli storici liberali di cent'anni fa, preoccupati di difendere la dignità individuale dalle prepotenze paternalistiche di uno Stato troppo invadente, poterono arrestarsi ad una ricostruzione polemica piuttosto riduttiva della forma di Stato che li aveva preceduti. Gli storici (gli uomini) di oggi non possono più farlo. Ad essi il significato pieno, globale, etico dello Stato di polizia è indispensabile per comprendere, anche alla luce dei problemi contemporanei, un aspetto determinante della loro storia, della storia di quello stesso «Stato moderno» nel quale continuano a vivere.

## Bibliografia

K. Wolzendorff, *Der Polizeigedanke des modernen Staates. Ein Versuch zur allgemeinen Verwaltungslehre unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Preussen*, Breslavia, 1918; E. Bussi, *Principi di governo nello Stato di polizia*, Cagliari, 1955; H. Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft)*. *Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland*, Neuwied am Rhein-Berlino 1966.

# Patriziati e aristocrazie nobiliari. Intervento (1978)<sup>20</sup>

Come dimostra il taglio dato alle quattro relazioni introduttive, l'obiettivo del convegno è di far confluire la prospettiva ideologica, quella istituzionale, quella economica e quella ecclesiologica in una lettura complessiva di «storia costituzionale» che consenta una compressione strutturale del fenomeno in questione. Ma qual è il fenomeno?

Il sistema politico e la composizione sociale nell'Italia centro-settentrionale fra Cinque e Settecento, si potrebbe dire.

Formulato in questi termini, il tema presenta interesse non solo nella direzione di comprensione storiografica unitaria cui ho sopra accennato, ma anche in quella più tipologica e quasi sociologizzante dell'analisi e classificazione delle strutture di governo dominanti e delle dinamiche sociali sottostanti, in un'età comunque ritenuta esemplare per la formazione del «modo» politico moderno.

Per quanto queste due linee siano generiche e approssimative, resta il fatto che questa è stata l'ottica in cui mi sono posto nell'organizzare l'incontro, pur nel rispetto assoluto delle posizioni dei singoli invitati. In realtà, gli stessi quattro amici che si sono prestati a introdurre i lavori (Carlo Capra, Giorgio Chittolini, Claudio Donati e Paolo Prodi) non condividono o condividono solo in parte l'impostazione che ho detto. Inoltre, i due terzi del tempo stabilito per il nostro incontro saranno dedicati a una liberissima discussione: non c'è quindi rischio di sopraffazione da parte mia. Ne approfitterò perciò ora, più per esprimere

<sup>20</sup> [In *Patriziati e aristocrazie nobiliari. Ceti dominanti e organizzazione del potere nell'Italia centro-settentrionale dal XVI al XVIII secolo*, a cura di Cesare Mozzarelli - Pierangelo Schiera, Trento, Libera Università degli Studi di Trento, 1978, pp. 102-110.]