Pierangelo Schiera
Stato

pubblicato originariamente in *Lessico della Politica*, a cura di G. Zaccaria, Roma, Edizioni Lavoro 1987, pp. 623-631
ora in P. Schiera, *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Clueb, Bologna 2004, pp. 107-115

Stato (1987)[21]

1. La prima precisazione da fare, in tema di Stato, è che con esso non si pretende di esaurire l'intero campo della politica. Ciò è già stato definitivamente precisato da Carl Schmitt, allo scopo di individuare il nucleo del «politico» nel rapporto reale *amicus-hostis*, piuttosto che nell'apparato istituzionale statale; può però anche valere, reciprocamente, per riconsiderare la consistenza stessa dello Stato.

Quest'ultimo è infatti una produzione storica dell'uomo e, come tale, ha subito un'evoluzione profonda nel suo significato e nella sua funzione. Certamente esso ha assunto, nella fase culminante della sua storia, quella liberale ottocentesca, una forma tale da assorbire tendenzialmente l'intero mondo della politica. Ciò potè accadere mediante la riduzione di quest'ultima entro i confini istituzionali del potere «borghese» (organizzato in modo unitario ed esclusivo contro l'antico, policentrico sistema per ceti, da una parte, e contro l'insorgente mondo dei bisogni «proletari» dall'altra), fino a comprendere situazioni e comportamenti fino allora politicamente irrilevanti.

La formula che fissò, sul piano teorico e dottrinario, tale riduzione fu quella, solo apparentemente liberatoria e garantista, della separazione di Stato e società; essa in realtà consentì l'istituzionalizzazione di quest'ultima e il suo assoggettamento a regole, più o meno formalizzate, di funzionamento, ad opera delle grandi scienze sociali ottocentesche: quella giuridica, in primo luogo, poi quella economica e quella sociologica. Mai come allora si dettero le condizioni per una omologazione anche formale dei «processi» sociali e statali, allo scopo di giungere a una regolazione il più possibile «scientifica» (cioè col

[21] [In *Lessico della politica*, a cura di Giuseppe Zaccaria, Roma, Edizioni Lavoro, 1987, pp. 623-631.]

massimo grado di plausibilità tecnica e di risposta consensuale) dei conflitti sociali che il travolgente processo di industrializzazione provocava.

Un po', paradossalmente, si può affermare che proprio lo Stato liberale «di diritto», a tenore «politico» particolarmente elevato, è servito ai ceti produttivi nel frattempo divenuti dominanti («borghesia») a realizzare quella spoliticizzazione dell'esistenza che trovava il suo complemento, sul piano della teoria dell'azione, nel positivismo scientifico, vera propria dottrina quando non ideologia della «società civile», in campo naturalistico, come in quello giuridico, economico e sociale.

Non è un caso che questa complessa articolazione dei rapporti politici «borghesi» si sia potuta esprimere alternativamente, ma senza sostanziali contraddizioni, tanto nella formula dello Stato-guardiano, ispirato al criterio del *laisser faire, laisser passer* e quindi alle politiche manchesteriane del libero mercato e della concorrenza, quanto in quella del *Welfare State*, dello Stato assistenziale, di benessere, ispirato ai valori della legislazione sociale, della prestazione statale e quindi alle politiche dell'interventismo, quando non del socialismo di Stato. Tanto che è logico sostenere che «Stato di diritto» e «Stato sociale» non rappresentano altro che le due facce di una medesima moneta, entrata storicamente in circolazione, in ambito europeo, in corrispondenza con la rivoluzione industriale e con lo scoppio della *soziale Frage* (questione sociale), e almeno apparentemente ancor oggi in vigore, nonostante gli scossoni e le vere e proprie «svalutazioni» che essa ha subito, sul piano interno come internazionale, nel corso di questo tormentato ultimo secolo, che sembra in tutto avanzato fuorché nella scoperta di forme politiche adeguate ai tempi.

Da questa breve introduzione possono discendere alcuni punti di metodo a cui vorrei ancorare – e sostanzialmente limitare – il mio ragionamento intorno allo «Stato». Il primo e fondamentale punto è che non è possibile farsi un'idea piena del fenomeno Stato se non sul piano storico. La semplice considerazione giuridica o politologica non sarebbero sufficienti, comportando inoltre qualche rischio di fuorviamento, a causa della tendenza che ogni visione scientifico-positiva ha ad assolutizzare momenti particolari e parziali della vita statale. Questo punto è già stato solidamente acquisito grazie a Otto Brunner, in una prospettiva di considerazione storica del fenomeno statale che, se da una parte evita di generalizzare una concezione troppo giuridicistica (cioè troppo dipendente dalla dogmatica giuridica ottocentesca) di Stato, dall'altra ne consiglia la ricostruzione sulla base dell'impianto

interno complessivo della vita statale (*Verfassung*), nei suoi diversi momenti.

Una corretta osservazione del fenomeno statale non può allora che essere di tipo «costituzionale». Essa deve certamente cogliere il problema di fondo dello Stato nel «potere», ma deve poi preliminarmente trattare quest'ultimo attraverso i suoi «soggetti», attivi e passivi (che, ancora secondo Brunner, non possono che essere «uomini e gruppi di uomini») e nelle sue modalità di attuazione, che possono essere ricostruite e interpretate solo a partire dalle condizioni storiche da cui provengono. Ciò suggerisce una grande cautela nell'uso dei modelli, tanto dogmatici quanto ideologici, contemporanei, anche se il ricorso ad essi è, per altro verso, indispensabile, in quanto espressione di quella componente «scientifica» che, come si accennava prima, tanto ruolo ha svolto, nei tempi più recenti, nel fissare e nel rendere corrente l'immagine dello Stato.

Il terzo punto, che discende dai primi due, è che lo Stato, come espressione storica della capacità umana di dare compimento teorico e pratico alla convivenza (che a sua volta costituisce il senso ultimo della «costituzione»), è fenomeno storico anche in senso stretto, cioè in quanto si riferisce a una stagione precisa e assai limitata della storia dell'umanità: quella che solitamente si definisce come «moderna», con implicazioni precise sia sul piano cronologico che su quello geografico e storico-culturale. L'espressione tecnica di «Stato (moderno)», com'è stata proposta da Gianfranco Miglio, va riferita all'ambito europeo, a partire dal processo di territorializzazione dell'organizzazione del potere e dalla conseguente costruzione del sistema internazionale di relazioni fra territori unitariamente organizzati da cui derivò il cosiddetto «sistema europeo degli Stati».

Un quarto punto deriva di conseguenza, ovvero che si deve evitare di leggere la storia dello Stato moderno solo come fase preparatoria dello Stato in cui stiamo tuttora vivendo. In tal modo si finirebbe per idealizzare e assolutizzare quest'ultimo, mentre si deve mirare proprio all'opposto: a mostrarne cioè gli inevitabili aspetti di crisi o di decadenza per inventare possibili rimedi o soluzioni alternative. Ciò vale a cominciare proprio dalle appena ricordate condizioni esterne della vita statale, se è vero che la prima guerra mondiale sancì l'irreversibile fine di quel *jus publicum europaeum* in cui consisteva lo stesso sistema europeo degli Stati.

Tutto ciò porta a concludere che lo Stato è solo uno fra i molti elementi che hanno «costituito» la complessità della nostra storia politi-

ca. Esso dev'essere perciò studiato tenendo presenti due confliggenti necessità. Di rispondere, in primo luogo, alle urgenze del presente, che richiedono formulazioni e risposte adeguate, sul piano scientifico come su quello operativo. Di non appiattire però, d'altra parte, le stesse possibilità di risposta su problemi e bisogni troppo circoscritti all'oggi, in modo avulso dalla grande tradizione di cui lo Stato stesso è espressione.

2. *Stato come concetto concreto, legato ad un'epoca precisa*, intitolava Carl Schmitt un suo saggio del 1941, in cui proseguiva lo studio della sovranità, intrapreso fin dal 1922 nella *Teologia politica* e culminato nel 1938 nel *Leviatano nella dottrina dello Stato di Thomas Hobbes*. Nella nostra tradizione, questo è certamente il tratto più caratteristico della statualità. Sovranità significa contemporaneamente unicità e unitarietà di potere. Essa si riassume nella figura-simbolo del principe e si traduce nelle forme storiche dell'assolutismo e della dittatura (spesso attutite sotto le spoglie del «cesarismo»). La tendenza a incrementare la carica di efficienza, di espansione, di razionalità della comunità politica organizzata ha segnato fin dall'inizio la forma statale moderna e continua ad apparire come suo elemento costitutivo, soprattutto nei momenti di mutamento e di crisi. Ne sono testimonianza non solo le esperienze dittatoriali e totalitarie compiutesi in Europa nella prima metà del nostro secolo, ma anche le tentazioni presidenzialiste subìte dai principali regimi democratici occidentali negli ultimissimi tempi.

Una seconda tendenza, apparentemente opposta, si è però mantenuta costantemente viva (anche se spesso in subordine a quella della sovranità) come elemento pure costitutivo dello Stato moderno: quella della intensificazione delle forme di partecipazione alla gestione del potere, mediante la definizione in proprio, da parte di gruppi più o meno organizzati, dei fini da perseguire e la rappresentanza diretta dei corrispondenti interessi. Espressa ancor oggi sotto forma di «autonomia» o di «corporativismo», tale tendenza ha le sue radici nell'antica componente «cetuale» dell'originaria forma statale, rappresentando la variante «simbiotica» (teorizzata da Altusio) rispetto a quella «sovrana» (risalente a Bodin) sopra delineata. Rispetto a quest'ultima, essa presenta caratteri più difensivi e conservativi, producendo di norma anche effetti istituzionali di tipo meno intensamente «razionalistico».

Spiegata dalla dottrina tedesca ottocentesca – in particolare da Otto Gierke – come contrapposizione fra i due criteri della «signoria» (*Herrschaft*) e della «consociazione» (*Genossenschaft*), la presenza dei

due modelli si è venuta in realtà configurando piuttosto come alternanza o addirittura come coesistenza, dando addirittura luogo all'ipotesi (di Miglio) di un inesorabile ritorno dei sistemi politici (statali) contemporanei alla logica dello «Stato per ceti» d'antico regime. Tale ipotesi è realisticamente fondata nell'osservazione empirica della complementarietà che i due tipi di evoluzione presentano. Essa abbisogna però di un'ulteriore verifica, in rapporto al comune punto di derivazione, ma si potrebbe dire di devianza, che essi presentano.

Quest'ultimo consiste in primo luogo nella struttura parlamentare liberale, in cui lo «Stato di diritto» trovò forma adeguata al processo di massificazione e democratizzazione della politica, in atto dalla metà del XIX secolo. Sia l'istanza cesaristico-carismatica, infatti, che quella corporativo-cartellistica segnalano la rottura dell'ipotesi di un sistema politico interamente confinato nei limiti di uno «Stato» separato e contrapposto a una «società», semplice sede d'interessi privati. Come già osservato, tale ipotesi poteva sussistere solo in presenza di una sostanziale identificazione fra i due livelli, a partire dai soggetti concretamente attivi in entrambi. È comprensibile che l'allargamento a nuovi «soggetti» della sfera «sociale» (a causa del processo di proletarizzazione conseguente alla rivoluzione industriale) al di là della rappresentatività del polo «statale» (nonostante i correttivi portati dal suffragio universale e dall'avvento dei partiti di massa, come strumenti di attuazione della «democrazia» politica) abbia riproposto l'antitesi fra le due tendenze di fondo dell'esperienza politico-statale europea, solo momentaneamente sospesa e neutralizzata dal sistema politico liberal-rappresentativo, durante la breve stagione della piena dominanza dei ceti «borghesi».

Un dato ulteriore ha però concorso a favorire l'apparente riallineamento dei sistemi politici occidentali contemporanei allo schema ibrido (d'antico regime) del dualismo autorità-partecipazione. Si tratta della straordinaria trasformazione tecnologica che ha colpito in particolare, durante il nostro secolo, il sistema della «comunicazione», rendendo progressivamente obsoleto il ruolo intermediario svolto dalla burocrazia (principale interfaccia dello pseudo-sistema paritetico «Stato-società»), con l'incremento contemporaneo delle capacità d'intervento (e di manipolazione) del potere accentrato e delle pretese di azione diretta (e di autonomia) dei gruppi periferici. In questo modo, Stato e società possono tornare tendenzialmente a sovrapporsi, con continui e provvisori interscambi funzionali e con un indubbio allargamento della sfera «politica», anche attraverso il superamento di confini, che sembravano fissi, fra il pubblico e il privato.

Si tratta di fenomeni che hanno trovato già attenzione, non solo teorica, nella grande ondata sessantottesca e che, dopo l'inevitabile reazione di contraccolpo, si stanno ora attuando nella pratica politica. Non sembra però che a questo nuovo stadio di «normalità» istituzionale corrisponda un'equivalente consapevolezza teorica. Le opinioni in materia svariano infatti dall'accettazione acritica del fatto compiuto all'interrogativo esistenziale sulla «fine» dello Stato o addirittura della politica. È a questo problema che è urgente dare risposta. E questa risposta deve basarsi non su elementi formali interni alle diverse figure politiche (o statali), ma su problemi sostanziali dei soggetti storici interessati ad esse.

3. Delineare questi ultimi è il compito che resta per concludere l'esame del problema «Stato» nella sua conformazione attuale. Va innanzi tutto fatto salvo tutto ciò che di duraturo è stato introdotto nella vita statale dalle grandi rivoluzioni borghesi settecentesche e ottocentesche, a partire dall'estensione alla politica degli effetti benefici della tecnica normativa giuridica (mediante lo strumento della «costituzione» scritta e rigida e dell'inserzione in essa dei «diritti» individuali e sociali) e dall'accettazione di fondo della «separazione (meglio che divisione) dei poteri». Va però anche accolto il principio della conflittualità sociale come molla permanente del confronto politico fra la pluralità dei soggetti (individuali e di gruppo) di cui sono riconosciuti in astratto, dalla costituzione, i diritti. Da tale conflittualità (che comporta anche la costante instabilità dei soggetti in gioco) deriva la necessità di un aggiornamento permanente sia dei contenuti reali dei «diritti» che dell'articolazione dei «poteri». È questo l'inevitabile rapporto fra costituzione in senso formale (quella astrattamente prescritta per legge) e costituzione in senso materiale (quella concretamente imposta dalle esigenze cangianti dei soggetti politici, pure mutevoli). Su questa linea scorre anche l'interpretazione più intelligente della stessa Costituzione della Repubblica italiana, fornita da Costantino Mortati.

Nel rapporto, sempre faticoso, in tal modo instauratosi, mi pare che i punti da tenere fermi siano sostanzialmente tre, ai quali vanno dunque subordinate anche le possibili soluzioni in tema di diritti e di poteri. Il primo è rappresentato dall'esigenza «di governo» che ogni comunità politica esprime e che anzi è, alla fin fine, il motivo stesso del suo costituirsi. L'antica prerogativa sovrana permane ancora intatta nella funzione decisionale che ogni governo deve poter esercitare, se vuole essere tale. Il secondo punto consiste invece nell'istanza «rappresentativa», che ha trovato, a partire dallo Stato di diritto a base parlamentare ottocentesco, una soluzione difficilmente superabile, grazie all'attribuzione al «popolo sovrano» del monopolio legislativo. Il terzo punto, infine, è quello di gran lunga più originale, sul quale la transazione è ancora aperta. Da essa probabilmente dipende la possibilità storica della «forma-Stato» di mantenersi, come espressione istituzionale della politica, anche nel futuro prossimo. Mi riferisco alle componenti «di movimento» che in esso si è attutita, fino a scomparire quasi del tutto, alla contrapposizione di classe che aveva dominato durante l'intera fase della grande industrializzazione.

Il discorso sui primi due aspetti è scontato, anche se in verità essi stessi andrebbero studiati in modo più critico e approfondito alla luce dell'ultimo. Ciò vale tanto per il tradizionale strumento della funzione sovrana, cioè la burocrazia (di cui sta profondamente mutando proprio il ruolo di interfaccia fra autorità e soggetti), che per lo strumento principe della funzione rappresentativa, cioè i partiti (le cui tendenze «movimentistiche» sono uno dei segnali più vistosi della torsione che l'obbligazione politica sta subendo, verso un nuovo equilibrio fra il comando e l'obbedienza). Il perno della trasformazione «costituzionale» in corso può essere facilmente individuato nel già ricordato superamento, o per meglio dire diluizione della separazione fra Stato e società in un diverso «sistema» di relazioni di potere (di comandi, cioè, e di obbedienze), in cui gran parte delle funzioni, dei ruoli, delle stesse autorità e dipendenze stanno ricevendo nuova collocazione e contenuto.

Le indicazioni metodologiche fornite in apertura tornano qui di utilità. L'intera vicenda della politica (come modo di convivenza tipicamente occidentale) è storicamente determinata; a maggior ragione, solo storicamente può essere compresa e seguita la vicenda dello «Stato (moderno)» che di quella politica è un'espressione. Ma, grazie all'approccio «storicistico» consigliato, è possibile pensare di gestire e manipolare la politica e lo Stato, vere e proprie creazioni dell'uomo, nella versione culturale (mi piacerebbe dire «antropolitica») occidentale. Ciò significa, almeno, che si può e si deve prestare attenzione alle parti strumentali di cui il nostro Stato è fatto, per verificarne il grado di usura, e anche di adeguatezza ai bisogni della convivenza contemporanea e futura, e ancor più al tipo di soggetti che ne sono protagonisti. Tutti i discorsi di legislazione elettorale o referendaria, di riforma dei partiti, di istituzionalizzazione di forze sociali o di movimenti rientrano a pieno titolo in questo contesto. Sono discorsi che devono essere fatti in continuazione, ai diversi livelli di competenza (ideologica, dot-

trinaria e scientifica), allo scopo di tener vivo il rapporto fra costituzione materiale e costituzione formale, che non sono due realtà (una cattiva e una buona) in antitesi e neppure una semplice espressione retorica dell'ineluttabile tendenza alla corruzione della politica, ma due facce della stessa medaglia, che a sua volta è una medaglia molto prosaica, perché necessariamente molto «maneggiata»: la medaglia della politica, nella sua dimensione insostituibilmente «laica».

Ero partito affermando che lo Stato non esaurisce la politica; concludo ricordando che la politica non è una virtù, ma un'arte, cioè un'attitudine umana (di certi, determinati uomini storici: quelli prodotti e insieme produttori della cultura occidentale), sviluppata grazie al ricorso a criteri tecnici e scientifici, a fini essenzialmente operativi. Tali fini, come si è detto, non riguardano l'empireo degli ideali filosofici e dei valori etici, ma, molto più concretamente, la sfera «mondana» degli impulsi e degli interessi in cui si traduce la vita consociata. In questo senso, la politica è per definizione laica, in quanto consiste di soluzioni tecniche di tipo istituzionale e procedurale, con cui comporre impulsi e interessi, di provenienza individuale e di gruppo, in soluzioni unitarie, inevitabilmente di tipo mediatorio e compromissorio (facendo ricorso principalmente allo strumento della norma giuridica e della legge statistica). Il risultato complessivo può essere sintetizzato nella grande opera di neutralizzazione dei conflitti che attraverso lo Stato (nelle sue funzioni di autorità, di rappresentanza e di movimento) la politica è riuscita sostanzialmente a garantire, consentendo in tal modo la condizione necessaria per la straordinaria accelerazione e intensificazione dei rapporti fra uomini e gruppi, che ha caratterizzato la storia moderna dell'Occidente, nei suoi termini principali di «modernità» e di «mobilità». Tutto ciò è stato possibile anche – e in misura crescente nei secoli recenti – grazie allo Stato, gran «macchina» teorica e pratica della politica moderna, in cui i diversi congegni di volta in volta adottati hanno potuto trovare composizione unitaria.

Il fatto che, a partire dal XX secolo, il quadro politico (a base statale) che ho ripetutamente indicato come proprio dell'Occidente si sia andato estendendo (in modo più o meno violento e coattivo) al resto del mondo, costituisce l'ultima variabile del modello interpretativo dello Stato che sto delineando. La pluralità delle unità politiche in concorrenza fra loro ha costituito fin dall'inizio uno degli ingredienti principali del quadro statale: sia, come si è visto, all'interno dei singoli Stati che nei rapporti degli Stati fra loro. È però vero che, a seconda dell'ampiezza e della complessità del sistema internazionale entro cui gli Stati

agivano, si sono avute ripercussioni anche sulla vita costituzionale interna, secondo una formula già elaborata da Sir John Robert Seeley e poi sviluppata in modo compiuto da Otto Hintze. C'è dunque da chiedersi se la diagnosi sopra proposta della costituzione statale contemporanea sia in linea con il progressivo allargamento all'intero pianeta del sistema delle relazioni internazionali, da una parte, e con la tendenziale applicazione al nuovo sistema planetario del modello statale.

Le risposte possono essere due. O la planetarizzazione dei rapporti umani (che però è accompagnata dalla sempre maggiore simultaneizzazione della comunicazione) è una condizione critica per il funzionamento dei meccanismi principali di cui è fatto lo Stato; oppure quest'ultimo si sa ammodernare al punto da continuare a svolgere il compito per cui storicamente è sorto e si è sviluppato. Quest'ultimo – abbiamo visto – consisteva essenzialmente nell'assorbire i conflitti insorgenti dall'incremento (quantitativo e qualitativo) dei rapporti fra uomini e gruppi produttori, in misura sufficiente a rendere possibile (e a regolare) quell'incremento stesso. Si tratta della tendenza di fondo che ha dominato la storia, prima europea e poi mondiale, da sette o otto secoli. Non è però detto che sia una tendenza obbligatoria o, tanto meno, eterna. Tuttavia, è presumibile che tale tendenza non possa perdurare, anche nelle nuove condizioni planetarie, senza meccanismi regolatori del tipo di quelli fin qui messi in opera dallo Stato. Da qui deriva la necessità di studiare quest'ultimo nella sua dimensione storica: al duplice scopo di coglierne le caratteristiche di fondo, per misurare il loro grado di consistenza e di adeguatezza attuale e di saper inventare gli accorgimenti necessari per realizzare i necessari aggiustamenti.

O anche, al più, per accertare che l'antica macchina non può più essere trasformata oltre, a costo di perdere le sue stesse caratteristiche di fondo, di snaturarsi cioè al punto da non essere poi più in grado di dare neppure quelle prestazioni per cui era stata costruita.