



**I CONFINI DEL DIRITTO  
ISTITUZIONI E ANTAGONISMI**

---

**LABORATORIO  
LO STATO DELLO LO STATO  
05 MARZO 2015  
ISTITUTO SVIZZERO DI ROMA**

## STATO DISAGGREGATO

Nelle società odierne, lo Stato svolge il suo fondamentale ruolo di mediazione? O ha ragione Pierangelo Schiera quando, in un saggio molto illuminante, parla di **Stato disaggregato**, introducendo un concetto deflagrante, che però egli preleva da Anne-Marie Slaughter<sup>1</sup>?

Nello Stato disaggregato, tanto la tradizionale **ragion di Stato**, quanto l'idea di **sovranità dello Stato**, la quale implica il suo costituirsi come **soggetto**, vengono meno. Lo Stato disaggregato è un **non-soggetto**, del tutto eterogeneo, formato da **pezzi di apparato burocratico** ciascuno dei quali assume competenze specifiche e coopera con gli omologhi di altri stati e di entità sovranazionali, le quali prendono decisioni sopra la testa dei governi in un regime di assoluto **arcana imperii**. Tutto questo introduce la contrapposizione tra *government*, funzione tipica dello Stato moderno, e *governance*.

## IL PROCESSO DI FORMAZIONE DELLO STATO MODERNO E IL SUO CARATTERE TRANSEUNTE

Nel *Principe* di Machiavelli non si parla esplicitamente Stato: la definizione canonica di Stato in quanto Stato moderno sarà formulata solo a inizio Novecento da Max Weber. Come mai si è giunti così in ritardo a tale formulazione? Ci sono studi – per esempio quello di Lauren Benton<sup>2</sup> – in cui, riferendosi al periodo che precede la formazione dello Stato ottocentesco, si esamina la storia degli imperi, cioè di quelle forme statuali o para-statali che avrebbero trovato compimento nell'Impero Britannico. Gli elementi portanti di questi imperi erano i corridoi di navigazione, gli estuari dei fiumi, i porti, le roccaforti militari e un preciso rapporto tra legge e geografia che faceva sì che l'impero, pur essendo espressione dello Stato, si ponesse alternativamente al concetto canonico di Stato. In fondo in quel breve arco temporale della storia dell'umanità in cui gli stati erano ancora attori dominanti non è rappresentato dall'ordine di Westfalia, ma dalla concentrazione di potere senza precedenti avvenuta nel corso dell'Ottocento.

Ovviamente qualsiasi definizione generale di Stato rischia di apparire riduttiva se si prendono in considerazione gli effettivi rapporti di forza che vigono tra le nazioni. C'è infatti un pugno di stati forti, egemonizzati dall'impero americano e dalla Cina, e quindi una serie di stati, quelli occidentali, di media potenza e infine gli stati deboli o addirittura i cosiddetti stati fantoccio. Inoltre, vanno considerati i processi di formazione dei vari stati. Per esempio, a proposito delle nazioni costruitesi attorno alle colonie, non si è mai parlato di **stati sovrani**, ma di **quasi stati**, di zone economiche speciali, ecc. Oltretutto, non c'è un unico modo di intendere la dimensione statualistica. Si può assumere infatti un punto di vista culturale, un punto di vista storico, un punto di vista geografico ecc.

Va considerato poi che la **forma Stato**, quale è venuta determinandosi storicamente, presenta un carattere transeunte, tanto che, nell'attuale fase post-westfaliana, stiamo assistendo alla definizione di una nuova forma, in cui non si è però esaurita la dimensione del dominio e del potere.

Infine, oggi siamo testimoni di un inedito processo in cui le forme periferiche di Stato (per esempio, quelle delle nazioni post-coloniali sudamericane) stanno sempre più affermandosi come modello di sviluppo degli stati occidentali. In questa situazione, lo Stato concorre con altre agenzie alla determinazione di processi tanto dall'alto quanto verso il basso, in una commistione di economia formale e informale.

## RAPPORTO STATO-MERCATO E FUNZIONE DEL NEOLIBERALISMO

Nel quadro appena tracciato, rientra a pieno titolo la questione dello Stato disaggregato. Gli stati odierni non sono affatto elementi marginali nei processi di riorganizzazione dello spazio fisico, per esempio quei processi di regionalizzazione che determinano una serie di fratture nella territorialità

emersa dal modello westfaliano. Questi processi continuano a vedere comunque lo Stato come entità in grado di sovradeterminarle. Tuttavia, nell'attuale fase storica gli Stati giocano comunque un ruolo parziale nella mappa globale del potere, perché devono interagire con attori che contano come o più di quanto essi contassero in passato. E infatti la figura dello Stato che si è delineata negli ultimi decenni è la figura di uno Stato permeato non tanto dall'universalità, quanto piuttosto da logiche imprenditoriali, settoriali, corporative, categoriali, ecc. In una parola abbiamo assistito al progressivo **divenire impresa dello Stato**. Quale passaggio storico si è consumato affinché avvenisse questa trasformazione complessiva delle forme di gestione della cosa statale? Che cosa significa esattamente lo Stato come impresa al servizio delle altre imprese, come **agenzia di servizi**. Ci muoviamo in una dimensione che ha reso obsoleta la definizione leniniana di Stato come **comitato d'affari della borghesia**?

Fortemente connesso al processo di conversione neoliberale dello Stato è il tema della **corruzione**. Come pensare il rapporto tra corruzione e apparati dello Stato in questa fase storica? Quale ruolo gioca la corruzione in un'epoca in cui le strutture dello Stato, i suoi poteri di prossimità, governano a sostegno delle imprese in ogni loro passaggio normativo (definizione delle politiche di bilancio ecc.). La corruzione è diventata l'elemento costitutivo del governo economico della città, e più in generale dei territori? Siamo di fronte a un inedito rapporto tra corruzione e Stato laddove sono in corso processi di nuova accumulazione originaria, con tutto ciò che questo implica in termini di violenza extralegale? Che cosa significa meritocrazia e valutazione relativamente alle prestazioni dell'apparato statale?. La **controrivoluzione** dell'ultimo trentennio, con il drammatico approfondimento che si è determinato con lo scoppio della crisi, può essere intesa solo come fuga del mercato dallo Stato?

Tutto questo rinvia alla più generale questione della crisi della mediazione statale, ossia a ciò che Pierangelo Schiera definisce la **statalizzazione della società**, a partire dalla distinzione tra **Stato e società** operata dal liberalismo prima e dal neoliberalismo poi.

## CRISI DELLA TRADIZIONALE FUNZIONE MEDIATRICE SVOLTA DALLO STATO

La trasformazione neoliberale dello Stato ha corrisposto a uno svuotamento delle funzioni dello stesso, e a una presa in ostaggio delle strutture statali da parte delle agenzie di mercato. In questo antagonismo tra il principio dello Stato e quello del mercato, una facile, quanto errata, risposta è offerta dai tentativi di conferire al primo la sua potenza perduta, senza considerare che la trasformazione degli assetti statuali avvenuta degli ultimi trent'anni non è coincisa con una semplice sottrazione di potere. Questa trasformazione è iniziata, infatti, nel momento in cui lo Stato si è rivelato incapace di mediare la conflittualità, lo scontro di interessi sociali contrapposti, quando cioè è venuta meno la sua funzione mediatrice. Si pensi, ad esempio, all'indipendenza delle banche centrali dai ministeri del Tesoro: si tratta, precisamente, di una delle massime espressioni di un processo in cui la conflittualità, la pressione esercitata all'interno degli istituti della contrattazione sociale, non potevano più trovare ricomposizione nell'ambito delle politiche monetarie.

## LO STATO COME MEZZO DELLA CONVIVENZA E LA SOVRANITÀ POPOLARE

Lo Stato può essere definito come persona giuridica a sé stante o come **mezzo della convivenza**. Dal nostro punto di vista, lo Stato, in prima battuta, dovrebbe essere inteso come mezzo della convivenza. Allo stesso modo, si dovrebbe evitare di collegare direttamente il concetto di sovranità al problema dello Stato. Sono evidenti le limitazioni di sovranità sotto il profilo dell'integrazione sovranazionale. Tuttavia, la sovranità, da un certa epoca storica in poi, è sempre coincisa con **sovranità popolare**, tanto che la stessa dovrebbe essere ormai concepita come forma di autonomia. È chiaro infatti che, nell'assetto

di potere globale, le singole comunità possono esercitare forme di autonomia più che di sovranità in senso assoluto. Anche perché la sovranità popolare è per sua natura relativa, dal momento che nasce insieme alle costituzioni, le quali presentano sempre dei limiti.

Il vero problema, quindi, è capire come mai lo Stato, da mezzo di esercizio della sovranità popolare, si sia trasformato in figura giuridica rappresentante una quota di potere autofondato, che non ha più collegamento con la sovranità popolare. Una prima risposta potrebbe essere fornita dai processi di interdipendenza globale che si basano precisamente sul tentativo di sottrarre i territori alla sovranità popolare. Quando si parla di deterritorializzazione, infatti, si intende emancipazione del territorio dalla sovranità popolare, dalla possibilità stessa, da parte di chi ci vive, di decidere come vivere su quel territorio.

## LA GOVERNANCE E IL PROBLEMA COSTITUENTE

Negri definisce la governance come l'ingresso dell'elemento della temporalità nel diritto (e a ciò corrisponde anche l'ingresso dell'elemento informale nel mondo del lavoro). Pierangelo Schiera ricorda che, prima della governance, c'era il problema della *Polizei* novecentesca, e tutta la scienza dell'amministrazione caratterizzante il dibattito moderno riprende chiaramente questa tematica.

La nostra impressione è che si debba abbandonare l'idea della governance come semplice elemento di frammentazione. In particolare negli ultimi quindici anni, abbiamo visto affermarsi una corrente teorica e politica (seguita anche dai movimenti sociali) che ha esaltato la **frammentazione orizzontale** operata dalla governance, ignorando quegli elementi che testimoniano di una sua capacità di **ricomposizione verticale**. I fatti europei dimostrano come, malgrado la **frammentazione**, l'**eterogeneità**, la **ridislocazione** delle funzioni dello Stato e del potere in generale siano fenomeni di cruciale importanza, occorra porre maggiore rilievo sui caratteri, per così dire, di **ricomposizione**, non limitando questa espressione al ripristino dell'unitarietà tipica della sovranità.

A questa altezza, entra in gioco la dimensione costituzionale. Nella rivoluzione francese essa aveva una valenza universalistica e in qualche modo era finalizzata alla limitazione dei poteri e alla garanzia dei diritti. Tuttavia, il testo cardinale del costituzionalismo è la *Dichiarazione* del 1789, e in essa non si parla di Stato, ma di società: "Ogni società che non assicura la garanzia dei diritti e non divide i poteri non ha costituzione". Eppure siamo all'origine della costituzione dello Stato ottocentesco (lo Stato napoleonico).

Da questo punto di vista, sappiamo che la coppia costituito-costituente è stata, nella storia della modernità, strettamente confinata all'interno dei perimetri statuali. Come si ripropone questo problema oggi? Relativamente al tema della presa del potere: chi prende il potere è in grado per ciò stesso di avviare un processo costituente?

## UNA NOTA A MARGINE: EVITARE UNA NUOVA IMPASSE TEORICA

Nella realtà vecchi elementi statali e nuovi processi di governance si conciliano perfettamente. Stessa cosa si può dire riguardo alle nuove articolazioni dello Stato che la dottrina costituzionale non riesce bene a inquadrare. La nostra situazione è simile a quella che dovette affrontare Foucault ai tempi del suo insegnamento al Collège de France. Le lezioni di *Bisogna difendere la società*<sup>3</sup> si aprono con una presa di distanza dal marxismo, e ciò ha fatto ritenere che le analisi foucaultiane fossero incompatibili con il pensiero marxiano. Questa credenza ha prodotto per molti anni una relativa stagnazione del dibattito su questi temi. Sarebbe auspicabile che questo stesso genere di impasse non condizionasse il ciclo di dibattiti promosso dalla presente serie di laboratori.

1- A.M. Slaughter, *Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks*, in *Michigan Journal of International Law*, 2003, p. 1041 e sgg.

2- L. Benton, *A Search for Sovereignty: Law and Geography in European Empires, 1400-1900*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

3- M. Foucault, *Bisogna difendere la società*, a cura di Mauro Bertani e Alessandro Fontana, Feltrinelli, Milano, 2009.

*Mettiamo a disposizione un riassunto in forma di appunti di lavoro dei nodi tematici affrontati, delle prospettive emerse, e dei problemi incontrati durante le discussioni del Laboratorio che ha preparato la relativa conferenza del ciclo "I Confini del Diritto". Ogni pretesa di completezza lascia il posto all'intento di offrire dei materiali ausiliari per la fruizione del video integrale della conferenza, nonché per un potenziale e auspicabile prolungamento delle ricerche che l'hanno preparata.*

*Ai Laboratori hanno preso parte:*

*Giuseppe Allegri, Giso Amendola, Marco Anastasi, Gaetano Azzariti, Luca Basso, Felice Besostri, Raffaele Bifulco, Vanessa Bilancetti, Andrea Bixio, Gabriella Bonacchi, Francesco Brancaccio, Ilaria Bussoni, Olivier Butzbach, Giuseppe Caccia, Luca Cafagna, Guelfo Carbone, Alioscia Castronovo, M.V. Catanzariti, Marcello Cecchetti, Roberto Ciccarelli, Antonello Ciervo, Lorenzo Coccoli, Filippo Contarini, Alberto De Nicola, Achille De Nitto, Daniele Di Mitri, Paolo Do, Alessia Dro, Guido Farinelli, Maria Rosaria Ferrarese, Carlo Ferrari, Marco Fioravanti, Matteo Gargani, Dario Gentili, Fabio Gianfrancesco, Francesca Giannini, Elisa Giglielli, Chiara Giorgi, Massimiliano Guareschi, Marco Iasci, Augusto Illuminati, Dario Ippolito, Michele Luminati, Alberto Manconi, Antonio Manconi, Maria Rosaria Marella, Emiliano Marini, Giacomo Marramao, Nicolas Martino, Bianca Maria Mennini, Sandro Mezzadra, Paola Milli, Marina Montanelli, Anna Montebugnoli, Paolo Napoli, Elisa Olivito, Rocco Palma, Eugenio Pizzorno, Federico Rabola, Francesco Raparelli, Tania Rispoli, Laura Ronchetti, Giacomo Maria Salerno, Luca Scuccimarra, Pietro Sebastianelli, Anna Simone, Philippe Sormani, Michele Surdi, Gunther Teubner, Walter Tocci, Alessandro Torti*

[www.confinideldiritto.istitutovizzero.it](http://www.confinideldiritto.istitutovizzero.it)

 Istituto Svizzero