

Lo Stato nel laboratorio politico europeo

Pier Paolo Portinaro

I.

Tre tesi hanno ampiamente dominato il dibattito nella storiografia e nella teoria politica degli ultimi decenni. La prima si sostanzia nell'affermazione che lo Stato è una figura storica dell'organizzazione del potere e, come tale, al pari dell'ordine tribale, della *polis* o della società feudale non può che essere destinato alla trasformazione e all'estinzione, trapassando in ordinamenti con diversi caratteri strutturali. Nella fase della transizione non solo esso viene progressivamente perdendo il «monopolio della decisione ultima», come amava sostenere Carl Schmitt, ma è il concetto stesso di sovranità a perdere di significato. La seconda tesi sostiene che lo Stato non è adeguato alle logiche della società complessa: la teoria sistemica a partire da Niklas Luhmann ha ampiamente insistito sul tema dell'impossibilità di governare gerarchicamente una società a partire dal centro e dal vertice. La crescente impotenza della politica nei confronti dei gruppi d'interesse, dei cartelli e delle *corporations* si manifesta nei fenomeni dell'inflazione del potere, nella crisi finanziaria del *welfare*, nella futilità dell'interventismo amministrativo e nell'incapacità di coordinamento degli interventi nel quadro di un ordine stabile. La terza tesi afferma che lo Stato non è adeguato alle logiche della globalizzazione. Nell'età della deterritorializzazione della ricchezza e della digitalizzazione il potere degli Stati non poggia ormai più in materia predominante sull'estensione territoriale e sulla densità della popolazione bensì su risorse a-territoriali, quali il capitale e il sapere tecnologico, per cui non sembra più aver molto senso attribuire a uno Stato definito territorialmente o a un governo unitario le funzioni tradizionalmente assegnate ai sistemi politici: tali funzioni possono essere più flessibilmente assolte

da governi non territoriali come i «regimi internazionali»¹.

Anche se la disputa sulle origini dello Stato non accenna a placarsi, come ampiamente documenta il dibattito storiografico, sull'estraneità del concetto al lessico premoderno non è oggi più il caso d'insistere: da Max Weber a Carl Schmitt, da Otto Brunner a Norbert Elias, la teoria classica del Novecento (che sull'oggetto in questione è segnata dall'incontestabile egemonia della dottrina tedesca²) ha messo definitivamente in discussione l'uso universalizzante del concetto prevalente tra i giuristi di scuola positivista. La storiografia delle istituzioni non ha fatto nel tempo che accumulare prove su prove dell'eterogeneità tra le organizzazioni premoderne del potere e le successive formazioni statali a struttura burocratica rigorosamente gerarchizzata³. Da circa mezzo secolo si è così consolidata come *communis opinio* la tesi che la statualità moderna si distingue da comunità politiche anteriori, anche da quelle caratterizzate da grandi organizzazioni territoriali, in virtù di una serie di connotazioni, principalmente la tutela effettiva della pace interna a opera di un potere che ha il monopolio della forza, l'intensità e l'universalità del comando statale, la separazione del diritto dal costume, la razionalità delle strutture organizzative, l'esistenza di una burocrazia disciplinata da un ordinamento giuridico impersonale (diritto 'formale')⁴.

«Stato – ha scritto un autorevole storico – non è soltanto effettività di potere su una certa area territoriale, Stato è anche e soprattutto una certa mentalità di potere, una certa psicologia di potere. Stato significa compiutezza e compattezza di potere politico, perché Stato è entità politica segnata al suo interno da una

¹ Sintetizzo in queste pagine una porzione frammentaria dei risultati di ricerche che ho consegnato ai seguenti lavori: P. P. PORTINARO, *Stato*, Bologna 1999; P. P. Portinaro, *Introduzione*, in P. P. PORTINARO (ed), *Stato*, Roma-Bari 2004, pp. VII-XXXI; P. P. PORTINARO, *Stato: un tentativo di riabilitazione*, in O. GUARALDO - L. TEDOLDI (edd), *Lo stato dello Stato. Riflessioni sul potere politico nell'era globale*, Verona 2005, pp. 34-63; P. P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni. Una storia europea*, Bologna (in corso di stampa).

² Si veda C. MÖLLERS, *Staat als Argument*, München 2000. Per un bilancio degli studi più recenti in materia P. P. PORTINARO, *Una disciplina al tramonto? La Staatslehre da Georg Jellinek all'unificazione europea*, in «Teoria politica», 1/2005, pp. 3-33.

³ Cfr. P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano 2001; M. FIORAVANTI (ed), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari 2002; M. MEUMANN - R. PRÖVE, *Die Faszination des Staates und die historische Praxis. Zur Beschreibung von Herrschaftsbeziehungen jenseits teleologischer und dualistischer Begriffsbildungen*, in M. MEUMANN - R. PRÖVE (edd), *Herrschaft in der Frühen Neuzeit. Umriss eines dynamisch-kommunikativen Prozesses*, Münster 2004, pp. 11-49.

⁴ Cfr. E. KERN, *Moderner Staat und Staatsbegriff*, Hamburg 1949.

struttura semplice. Lo Stato quando è veramente tale – per esempio, il suo archetipo, lo Stato moderno – è una delle creature politiche più semplici che si possa immaginare, ed è connotabile verso l'esterno per la sua assoluta insularità. Lo Stato, proprio perché struttura compatta, non consente frazionamenti entro il suo organismo, è un potere per vocazione totalizzante, omnicomprensivo, e tende a vanificare ogni condizionamento dall'esterno»⁵.

Possiamo lasciare aperta la questione se questa semplicità debba davvero essere ascritta ai caratteri costitutivi dello Stato e se a essa debba essere imputata la sua incapacità di governare la complessità del mondo contemporaneo. È innegabile comunque che con il XX secolo si sia aperta una nuova fase di trasformazione delle istituzioni e dei concetti, una fase che è stata ripetutamente interpretata come uscita dall'epoca della statualità. Le tesi di Carl Schmitt hanno fatto variamente scuola. Wolfgang Reinhard conclude la sua imponente storia del potere statale in Europa riproponendo quasi immutato il verdetto di Schmitt: «Lo Stato moderno, che nel corso di molti secoli si è sviluppato in Europa e successivamente, con l'espansione europea, si è diffuso nel mondo, non esiste più»⁶. Sulla base di queste diagnosi è diventato poi ragionevole domandarsi se i concetti della politica centrata sullo Stato «possano servire ancora e contribuire alla scrittura di un'altra storia, in cui l'occidente sarà certamente protagonista, ma non più dittatore-dittatore, oppure se essi dovranno essere aggiornati, miscelati, ibridati, magari abbandonati e sostituiti»⁷.

Non andrebbe però dimenticato che da sempre la tesi della storicità dello Stato non è priva di una forte valenza polemica. Sostenendo che, come ha avuto un'origine, così lo Stato moderno avrà la sua fine, essa sembra oggi suggerire, sulla base di un sottaciuto e talora inconsapevole schema di filosofia della storia, che questa fine sia desiderabile, perché foriera di superiori forme di organizzazione di tipo cosmopolitico, di cui per altro proprio il pensiero politico europeo dell'epoca degli Stati aveva prefigurato l'attuazione. Nella realtà, tuttavia, questo processo di oltrepassamento della forma-Stato si sta configurando come un processo forse meno innovativo e comunque assai più ambivalente e complesso di quanto sulla base di quella disposizione teleologica si sia disposti a riconoscere. Per cui non è forse inutile riproporre l'intera questione in una prospettiva che consenta di evidenziare non solo le discontinuità ma anche le permanenze, le resistenze e le inerzie che conno-

⁵ P. GROSSI, "Auctoritas" universale e pluralità di "potestates" nel mondo medievale, in L. BARLETTA - F. CARDINI - G. GALASSO (edd), *Il Piccolo Stato. Politica storia diplomazia*, Città di Castello 2003, p. 81.

⁶ W. REINHARD, *Storia del potere politico in Europa*, Bologna 2001, pp. 644-645.

⁷ P. SCHIERA, *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna 2004, p. 244.

tano la storia istituzionale di quella parte di umanità che fino al XX secolo ha esercitato la sua egemonia (e qualche volta, più brutalmente, il suo dominio) sul mondo.

2.

Se si estende lo sguardo a epoche precedenti della storia occidentale, due altri soggetti politici si trovano a svolgere un ruolo di primo piano anteriormente agli Stati: gli Imperi e, entro contesti geostoricamente limitati ma di particolare rilevanza culturale, le Città autonome. Questi altri sistemi politici sono altrettanto importanti per la genesi delle istituzioni europee. Uno di essi, la Città-Stato, è anch'esso, per quanto ne sappiamo (ma dell'archeologia della *polis* in area orientale in realtà sappiamo relativamente poco), una peculiarità della storia europea – fermo restando che l'invenzione della città va ascritta alla Mesopotamia. Gli Imperi, all'estremo opposto, sono invece soggetti ubiquitari, cromosomicamente multiculturali, della storia universale. In Europa comunque, fino al secondo millennio, ciò che oggi chiamiamo politica è stata circoscritta all'interno di due modelli di esperienza storica, quello delle Città autonome e delle Confederazioni di città (dalle *poleis* greche ai Comuni medievali) e quello dei grandi Imperi territoriali (dal dominio degli assiri all'impero romano-germanico). In particolare, il mondo antico appare polarizzato tra le uniformi estensioni dei grandi Imperi patrimoniali e la frammentazione micropolitica delle città. Roma si colloca nel mezzo di quelle realtà, condizionata sia dal policentrismo che dalla volontà egemonica, ed è la Città autonoma che compie una straordinaria metamorfosi sociale, politica e ideologica, diventando Impero.

Tre forme di organizzazione dell'esistenza collettiva hanno conseguentemente dominato l'autorappresentazione politica e insieme l'universo normativo dell'Europa: *Polis*, *Impero* e *Stat*. La visione secolarizzata del mondo politico nasce, è ben noto, con la filosofia greca, che concettualizza il modello della *polis*. Aristotele ne ha fornito, contemporaneamente sotto il profilo descrittivo e normativo, la rappresentazione più adeguata. Dall'apogeo di Roma al tramonto della *respublica christiana* domina l'idea d'Impero. Dante Alighieri ne ha elaborato un'audace legittimazione nel *De monarchia*. Con la dissoluzione dell'ordine pluralistico medievale e della *respublica christiana* si fa strada un nuovo modello di organizzazione del potere: lo Stato moderno. Thomas Hobbes è l'autore che appresta lo strumentario concettuale per la sua fondazione normativa. Progressivamente, la cultura storica moderna acquista poi consapevolezza dell'eterogeneità strutturale di quei modelli di organizzazione politica. La fortuna imperitura della tripartizione

delle forme di governo proposta da Montesquieu a metà del Settecento – repubblica, monarchia, dispotismo – che, come è noto, ha soppiantato la classica partizione delle forme di governo di origine greca, è dovuta fra le altre cose proprio al fatto che essa ha saputo cogliere i fondamentali di una teoria delle forme politiche nella duplice polarità di Antico e Moderno, Oriente e Occidente.

Con la *polis* prende forma un tipo di organizzazione dell'esistenza politica che presenta delle specificità che acquisteranno un valore eccezionale per l'immaginario politico dell'Occidente ma che nel corso della storia successiva sembreranno a lungo essere andate perdute. *Polis* (e per i latini *civitas*) è per un verso l'insediamento urbano circoscritto, il luogo in cui s'intensificano i rapporti tra i molti, lo spazio in cui si concentrano le interazioni sociali (ma a indicare lo spazio urbano nella sua fisicità il greco ha *astu* e il latino *urbs*), per l'altro la comunità politica, il sostrato materiale della cittadinanza, la Città-Stato. A caratterizzare questo tipo di gruppo di potere (nel senso weberiano di *Herrschaftsverband*) concorrono fondamentalmente i seguenti elementi: a) in essa città e contado sono fuse in un'unità politica, b) l'agire di comunità che regola le relazioni tra gli abitanti assume il carattere dell'autogoverno di una «cittadinanza», c) questo autogoverno trova espressione in assemblee popolari e in forme collettive di decisione politica che si contrappongono in modo netto alla prassi monocratica dei signori patrimoniali, al modello dell'*oikos* dispotico. Il presupposto dell'integrazione è la comunanza etnica. Il fallimento della *polis* come struttura politica di lungo periodo è legato invece alla sua incapacità di organizzare l'eterogeneità etnica, dando vita ad aggregazioni più vaste e più solide.

Se il concetto di *polis* appare, in virtù di una letteratura che ha accompagnato lo sviluppo e la stagione matura di questa forma d'organizzazione del potere, sufficientemente determinato, non la stessa cosa può affermarsi dell'*Impero*. Imperi (*archai*) sono dette genericamente nel mondo greco quelle formazioni di potere che esercitano uno stretto controllo su città fondate in altri territori. Nel lessico latino *imperium* non designa originariamente un dominio territoriale, bensì il potere del comandante militare, di chi ha la direzione della violenza organizzata in quella specifica organizzazione che è un esercito. Col tempo il significato del termine viene allargandosi e passa a designare un dominio territoriale di tipo dispotico in cui la forza militare è il fattore di coesione e di governo. In età medievale è, con una valenza assiologica positiva, l'unità a vocazione universalistica sovraordinata alla pluralità delle fonti di potere. In età moderna il termine perde progressivamente la sua valenza normativa e viene a definire una macrounità territoriale

volta al controllo di grandi spazi e composta da ordinamenti eterogenei o più semplicemente uno Stato che persegue con continuità una politica di espansione coloniale o di sottomissione economica di altre nazioni: per Burke l'Impero è un aggregato di molti Stati sotto un'autorità comune, per Weber impero è uno Stato che eserciti un'egemonia dispotica, per Hardt e Negri oggi «un apparato di potere *decentrato e deterritorializzante* che progressivamente incorpora l'intero spazio mondiale all'interno delle sue frontiere aperte e in continua espansione»⁸.

L'elemento specifico è dato dal fatto che nell'Impero il centro controlla la periferia limitandone di fatto l'autonomia sia verso l'esterno che verso l'interno (a differenza che nel rapporto di egemonia, dove la potenza egemone si limita a controllare la politica estera di quella subordinata)⁹. Ma a caratterizzare e distinguere questa formazione di potere da quello che sarà in età moderna lo Stato è l'irregolarità e imprevedibilità di quel controllo, la relativa indipendenza dei subordinati sul piano culturale e la mescolanza di modalità dirette e indirette, formali e informali, di esercizio del potere. La gerarchia sociale e politica dell'Impero è fondata sulla guerra e alla guerra resta legata in tutto l'arco del suo sviluppo (questo elemento si accentua esemplarmente in Roma con il passaggio dal principato al dominato) – a differenza dagli Stati moderni, che dalla guerra originano e nelle guerre si consolidano ma che poi forniscono la cornice istituzionale per la transizione dalle «società militari» alle «società commerciali» e «industriali». In virtù del primato dell'elemento militare, e dell'ideologia che ne consegue, il concetto classico d'Impero esclude la sua costituzionalizzazione: l'assetto delle istituzioni è destinato a restare a disposizione delle superiori esigenze della pacificazione globale. La pace perseguita attraverso la sottomissione e la civilizzazione forzata è la *missione* che gli imperi perseguono: attraverso la quale essi trasformano una strategia di autolegittimazione in un più potente dispositivo di autosacralizzazione¹⁰.

Sul piano della configurazione geopolitica e istituzionale, fra i caratteri dell'Impero vanno annoverati: 1) ampiezza dei domini, spes-

⁸ M. HARDT - T. NEGRI, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano 2001, p. 14.

⁹ Cfr. M. DOYLE, *Empires*, Ithaca 1986, p. 12. Impero è definito in termini generali «un sistema d'interazione tra due entità politiche, una delle quali, la metropoli dominante, esercita il controllo politico sull'effettiva sovranità interna e internazionale dell'altra, la periferia subordinata». Sul concetto di «sovranità limitata» cfr. G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, Milano 1988, vol. II, pp. 1007-1074.

¹⁰ H. MÜNKLER, *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin 2005, p. 135.

so non disgiunta, soprattutto nel caso degli imperi marittimi, da estrema frammentarietà, 2) compresenza di comando universale e di realtà territoriali e politiche subordinate, con conseguente differenziazione delle sfere di sovranità, 3) interdipendenza tra i diversi sottosistemi, 4) «organizzazione fluida, differenziata, polisinodale, diffusa», 5) pluralismo giuridico e stratificazione delle tecniche di decisione, 6) indeterminazione o scalarità dei confini, con conseguente «elasticità geografica»¹¹. Gli ordinamenti all'interno vi sono differenziati, per cui le regioni più prossime al centro del potere sono sottoposte a forme anche piuttosto intensive di controllo amministrativo mentre nelle aree periferiche il dominio spesso si limita all'imposizione di un prelievo fiscale e all'arruolamento di soldati. Se si guarda però alla «costituzione materiale» degli imperi è in primo luogo l'eterogeneità etnica che lo pone agli antipodi del modello della *polis*. La funzionalità dell'Impero sta nel mondo pre-moderno nella sua capacità di garantire un minimo di integrazione etnica: minimo che resta confinato ai gruppi dominanti dei diversi territori. Gli imperi agrari si connotano per la loro incapacità di integrare comunità locali geograficamente, socialmente e culturalmente distanti e separate; essi realizzano solo un certo grado di integrazione tra le élites (e questo resterà certamente un elemento di particolare vulnerabilità nel corso di tutta la loro storia)¹². Da questa eterogeneità etnica e basso livello d'integrazione consegue la diffusività del potere; ma questa è compensata da indistinzione e concentrazione di poteri economici, amministrativi, militari e religiosi. Nella persona sacralizzata dell'imperatore si condensano funzioni distinte, di capo militare, di governante supremo e di rappresentante della trascendenza del potere: lo esemplifica bene la vicenda romana, dove l'imperatore è insieme *imperator* nel senso di comandante supremo delle forze armate delle province, ovunque si trovino, *princeps* nel senso originariamente di primo fra i senatori e *pontifex maximus* in quanto suprema autorità religiosa. Soffrendo di un deficit strutturale di legittimità, gli imperi conoscono il livello estremo di personalizzazione della funzione d'integrazione.

Tra i modelli di organizzazione politica l'Impero è quello dai contorni meno definiti. Ciò spiega perché l'elaborazione di una sua teoria generale sia rimasta, anche se la tendenza è mutata negli ultimi anni, arretrata¹³. Sullo Stato invece, pur costituendo esso un

¹¹ S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari 2003, p. 79.

¹² J. HALL, *Powers and Liberties. The Causes and Consequences of the Rise of the West*, Oxford 1985, p. 123. Cfr. H. MÜNKLER, *Imperien*, cit., p. 17.

¹³ Per una sofisticata riproposta della teoria neomarxista dell'imperialismo in chiave sistemica e poststrutturalista (Lenin rivisitato dopo il crollo del socialismo reale grazie

modello di altrettanta complessità, disponiamo di quadri interpretativi piuttosto consolidati. Certo, al pari dell'Impero e a differenza (almeno parziale) rispetto alla *polis*, i suoi connotati originari non sono affatto chiari. Il processo genetico della statualità si è svolto tra molte difficoltà ed entro un labirinto di istituzioni eterogenee. Chiaro è però che cosa intendiamo per Stato al culmine di uno sviluppo plurisecolare: ne troviamo la classica definizione, che fa leva sui concetti di territorio, popolo e potere, in Georg Jellinek. Non già, però, come nel caso dell'Impero, concetti relativamente indeterminati: ora il territorio ha confini, il popolo è un soggetto collettivo unitario, il potere è definito e sempre più formalizzato dal diritto. Decisiva è poi la graduale differenziazione delle funzioni politiche da quelle religiose, dell'amministrazione civile da quella militare, del governo dalla società economica¹⁴.

Di importanza decisiva, in contrapposizione all'aura sacrale degli Imperi, è in particolare il processo di secolarizzazione che accompagna la formazione degli Stati. Certo, la storia delle monarchie europee è ancora interna alla vicenda della sacralizzazione del potere. Ma su questa s'innesta la controtendenza della secolarizzazione, che consegue al processo di separazione tra sfera religiosa e sfera politica che attraversa la storia europea del secondo millennio¹⁵. Rispetto agli Imperi, la dialettica di concentrazione del potere e differenziazione delle funzioni si svolge infatti qui in modi originali. Gli Stati potenziano il ruolo di una città a capitale, superando la mobilità della capitale negli Imperi. Nel momento della maturità, infine, a connotarli sono i requisiti seguenti: compattezza territoriale, concentrazione della sovranità, rigidità e gerarchia organizzativa, prevalenza del diritto governativo e legislativo, crescente formalizzazione della produzione del diritto¹⁶. Su

all'apporto di Luhmann e di Foucault) si veda naturalmente Hardt, Negri, op. cit. Salta subito all'occhio come nel dibattito contemporaneo il concetto abbia assunto accezioni assai diverse da quelle storiche e sia impiegato ormai anche a designare: a) il sistema globale nel senso di Hardt e Negri, b) il sistema di egemonia della superpotenza americana e persino c) la struttura in espansione dell'Unione Europea.

¹⁴ N. BOBBIO, *I confini della politica*, in N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, Torino 1999, p. 167ss.

¹⁵ Quanto complesso e fecondo dal punto di vista istituzionale sia stato questo processo peculiare del mondo europeo lo mostrano, con differenti accentuazioni e prospettive, H. BERMAN, *Diritto e rivoluzione. Le origini della tradizione giuridica occidentale*, Bologna 1998; P. PRODI, *Una storia della giustizia. Dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, Bologna 2000; A. PIZZORNO, *Le origini della politica assoluta e altri saggi*, Milano 1999.

¹⁶ Cfr. N. BOBBIO, *Stato, governo, società*, Torino 1985, pp. 58-59; N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna 1997, p. 15ss; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico*, cit., p. 79.

questa base, a onta delle incertezze e aleatorietà dei differenti percorsi di formazione, gli Stati moderni conseguono un profilo singolarmente unitario, che sembra porli su un diverso piano della scala evolutiva, rispetto al polimorfismo delle *poleis* e degli Imperi. La formalizzazione del diritto pubblico statale è stata a ragione definita il «capolavoro» del pensiero politico occidentale¹⁷.

Rispetto all'Impero, che deve limitarsi ad amministrare la diversità, lo Stato è poi un riduttore di complessità etnica. Neutralizza il potenziale di conflitto etnico plasmando la nazione come comunità artificiale. La sua specificità consiste nel fatto che il processo di *State-building*, di centralizzazione burocratica delle istituzioni di governo, si accompagna al processo di *Nation-building*, che crea le condizioni per lo sviluppo della democrazia entro grandi unità territoriali. A partire dalla rivoluzione francese, che, come già aveva visto Tocqueville, rende possibile il compimento, con più successo, di quel processo di accentramento avviato dai governi «assolutistici»¹⁸ nelle condizioni di pluralismo estremo delle società d'antico regime, lo Stato moderno si rappresenta ed è percepito nella forma dello Stato nazionale. Con questa nuova configurazione politica l'epoca postrivoluzionaria produce anche la sintesi tra eterogenei principi di legittimità – legale, carismatica, tradizionale (nel senso della definizione di Max Weber). Lo Stato nazionale si consolida infatti integrando in un sistema unitario e relativamente bilanciato (almeno quando i processi di *State-building* e di *Nation-building* hanno successo) tre fattori: a) il principio di legalità di uno Stato amministrato burocraticamente, cioè da funzionari che obbediscono a un ordinamento impersonale; b) il processo di identificazione tra la nazione come comunità emotiva di destino (una comunità oggetto sempre di invenzione ed elaborazione simbolica, e in questo senso immaginata e immaginaria) e i suoi capi politici formatisi nella lotta per l'autodeterminazione democratica; c) la continuità delle tradizioni nazionali quale riserva politica di legittimità e accumulazione simbolica di valori identificanti. All'interno dello Stato nazionale le procedure di formazione del popolo sovrano si risolvono in «tecniche di costruzione di solidarietà», sul piano militare, socio-economico, penale e culturale¹⁹.

¹⁷ G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, cit., vol. II, p. 825: «Non è esagerato considerare l'idea astratta e 'personalizzata' dello 'Stato' come il capolavoro del pensiero politico occidentale, e, a un tempo, la più sofisticata delle 'finzioni' dietro cui, da sempre, gli uomini che compongono la classe politica sono costretti a celarsi».

¹⁸ Sulla problematicità di questa nozione si veda M. FIORAVANTI (ed), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, cit.

¹⁹ A. PIZZORNO, *La dispersione dei poteri*, in G. BONACCHI (ed), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna 2001, pp. 89-115.

Tra Stati e Imperi un'essenziale discriminante va individuata nel fatto che gli Stati cercano di risolvere i loro problemi di sicurezza e benessere stabilendo precisi confini, e intensificando il controllo e l'organizzazione all'interno, mentre gli Imperi cercano di risolverli mediante la variabilità dei confini, perseguendo il loro spostamento verso l'esterno. Ma anche la politica di conquista degli Imperi, per quando fondata sul principio dell'esternalizzazione dei costi, esige razionalizzazione degli ordinamenti e crea la premessa per la genesi degli Stati. I due tratti costitutivi della statualità, il monopolio legittimo della forza e la presenza di un apparato amministrativo che organizza le prestazioni sociali fondamentali del sistema non sono sconosciuti agli Imperi, per quanto diverse possano essere le forme di legittimazione e le modalità di funzionamento delle burocrazie. Gli Imperi sono poi fondamentali per la formazione dei mercati e questi sono a loro volta un presupposto per la distribuzione e la concentrazione delle risorse necessarie nel processo di costruzione degli Stati. Alcuni sono rimasti a livello di Imperi commerciali e non hanno sviluppato le infrastrutture politiche e militari necessarie a un effettivo governo dei grandi spazi. Va poi tenuto presente che una cosa è l'impero, altra l'imperialismo, che come idea e pratica dell'espansione tendenzialmente illimitata e finalizzata alla sicurezza e al benessere non è ideologia e politica esclusiva degli Imperi ma può esserlo anche delle *poleis* (e la prima organica trattazione dell'imperialismo la dobbiamo notoriamente al Tucidide storico della politica ateniese) e degli Stati.

3.

L'uso insistito di questi tipi ideali non ha qui altra funzione che quella di evidenziare la presenza di modelli normativi influenti che hanno storicamente condizionato, e storicamente ancora condizionano, l'autopercezione e l'autocollocazione dei soggetti politici nel divenire storico, nella loro costruzione di genealogie, nella ricerca di principi di legittimazione del loro agire, nella definizione di un *telos* dello sforzo intrapreso. È in rapporto a tali paradigmi che l'immaginazione istituzionale della nostra civiltà giuridica ha dispiegato il massimo di produttività. Ciò nulla toglie al fatto che la quasi totalità dei profili istituzionali dei soggetti in questione si discosti in qualche elemento da quei modelli e che quindi gli intrecci, le contaminazioni, le evoluzioni e le involuzioni risultino in definitiva più significativi dei casi paradigmatici. A prevalere lungo il corso storico sono le sintesi incompiute, le sovranità limitate, le autonomie relative, gli imperi mancati, le costituzioni indecise, i federalismi asimmetrici, gli scambi ineguali. La vicenda istituzio-

nale europea è un *Sonderweg* di *Sonderwege*. E ciò vale anche per la vicenda composita della statualità.

Se è vero che le trasformazioni si delineano nell'impasto di vecchio e nuovo e se tanto complesso è lo scenario entro cui si colloca la genesi della moderna statualità, occorre considerare che in modo analogo si possono configurare i processi che nel contesto della globalizzazione vengono pensati oggi come oltrepassamento dello Stato. Il laboratorio paradigmatico è qui offerto dal processo di integrazione e unificazione europea, che viene a situarsi proprio in questa fase che si vorrebbe di involuzione e superamento degli Stati. Com'è noto, l'esperimento dell'Unione non vuole ancorarsi né al modello statale né a quello imperiale, non vuole ridursi a essere né Stato né Superstato, arrivando a marcare, in tante sue influenti rappresentazioni, anche la diversità rispetto alla figura classica dello Stato federale. E nondimeno l'Europa che si vorrebbe è figlia di una diffusa idealizzazione di quella triplice radice a cui si è alimentato nella storia e ancora si alimenta il suo immaginario politico: dell'idealizzazione della *polis* come spazio politico di autorealizzazione di cittadini liberi e uguali, dell'idealizzazione dello Stato come ordinamento istituzionale capace di offrire efficaci garanzie all'esercizio di diritti civili, politici e sociali, ma anche dell'idealizzazione dell'impero come potenza civile a vocazione cosmopolitica²⁰.

Ciò appare evidente qualora, messe provvisoriamente da parte le sottigliezze giuridiche e politologiche di paradigmi volti a enfatizzare la novità della costruzione istituzionale europea – particolarmente inventive nel classificare questa novità si sono mostrate da un lato la cultura giuridica tedesca, che ha introdotto i concetti di *Zweckverband funktioneller Integration* e *supranationaler Integrationsverband*, e dall'altro la scienza politica anglo-americana, che preferisce fare ricorso a definizioni che chiamano in causa il concetto di rete (si parla così sempre più frequentemente di *network form of organization*, *network form of governance*, *multi-level system of governance* e persino di *network State*) – si prende atto dell'ostinazione con cui paradigmi interpretativi influenti continuano ad attingere all'arsenale di categorie classiche. Ne è un esempio il ricorso al concetto di Impero e il ricorrente parallelo istituito tra Unione Europea e Impero romano-germanico.

Il raffronto con il Sacro Romano Impero di nazionalità germa-

²⁰ Cfr. U. BECK - E. GRANDE, *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der zweiten Moderne*, Frankfurt a. M. 2004; U. BECK - E. GRANDE, *Empire Europa: Politische Herrschaft jenseits von Bundesstaat und Staatenbund*, in «Zeitschrift für Politik», 52/2005, pp. 397-420; I. PERNICE, *Zur Finalität Europas*, in G. F. SCHUPPERT - I. PERNICE - U. HALTERN (edd), *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2005, pp. 743-92.

nica presenta a ben vedere una duplice valenza. Per un verso esso è evocato come paradigma di ingovernabilità, di paralisi ipernormativa e di ipertrofia negoziale; per altro verso è chiamato in causa come laboratorio di un sistema politico orientato non alla concentrazione del potere e all'espansione territoriale ma alla tutela della pace e alla garanzia del diritto. In forza della prima accezione, il richiamo alla celebre metafora pufendorfina del *monstrum* politico tradisce l'intenzione di una critica che continua ad attingere alla tradizione moderna della statualità e a misurare le prestazioni di un sistema politico facendo preminentemente ricorso al criterio formale della sovranità. In base a questa chiave di lettura la complicata architettura istituzionale dell'Unione viene descritta come un labirinto di competenze e il Consiglio viene paragonato a un'«Idra dalle molte teste»²¹. Si dà però, soprattutto nella letteratura più recente, una chiave interpretativa che presenta il *Reich* nella luce più benevola di un Impero senza aggressività imperiale e di uno Stato multinazionale e policentrico non ossessionato dal dogma della sovranità²². È evidente che in virtù di questa lettura il Sacro Romano Impero costituisce un precedente unico di governo della complessità ad alto tasso di giuridificazione (*Verrechtlichung*) e dunque di garanzie, anche se con evidenti limiti sotto il profilo dell'esecuzione in conseguenza dell'organizzazione policentrica del potere.

Le interpretazioni dell'Unione in termini di Impero postmoderno o di *cosmopolitical empire* sono soltanto un sintomo del problema, ma un sintomo indicativo dell'ambivalenza del processo di europeizzazione come laboratorio di internazionalizzazione. Esse rivelano un diffuso scetticismo circa le possibilità che l'Europa come *potenza civile* possa contribuire alla stabilizzazione politica mondiale operando semplicemente come agenzia universalistica che ha dismesso i panni ormai stretti e logori della statualità senza indossare quelli di una nuova organizzazione di potere capace di integrazione espansiva. È vero che a questa situazione il costituzionalismo di segno cosmopolitico reagisce ponendo la questione dell'internazionalizzazione delle garanzie costituzionali. Ma il processo di costituzionalizzazione, per essere tale, non può limitarsi alla produzione di assetti normativi di garanzie, deve presupporre un soggetto democratico e un potere comune. Non è pertanto possibile eludere la questione della natura politica e della forma di governo dell'Unione, rifugiandosi nella riproposizione di scenari astratti d'integrazione cosmopolitica.

²¹ J. WEILER, *La costituzione dell'Europa*, Bologna 2003, p. 512.

²² Cfr. A. GOTTHARD, *Das Alte Reich 1495-1806*, Darmstadt 2003.

Rispetto a diagnosi radicali (e normativamente più esigenti), ritengo che un'analisi equilibrata e realistica sia quella proposta da Dieter Grimm in un recente saggio, *Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung*, in cui pure si constata una significativa discontinuità nel processo di destatalizzazione: sempre più spesso i poteri pubblici vengono delegati a soggetti privati ed esercitati mediante procedure non-statali²³. Nel contesto della globalizzazione – si sostiene – è in atto un processo di giuridificazione, che ha due poli: il diritto commerciale e i diritti fondamentali (e a privilegiare il primo è il liberalismo patrimoniale, a privilegiare il secondo il liberalismo costituzionale), ma non è in corso e non è nemmeno immaginabile un processo integrato di costituzionalizzazione. Anzi, è bene tener presente che si tratta di processi almeno in parte divergenti, anche se il fatto che uno dei vettori del processo di giuridificazione internazionale coincida con la produzione di norme a garanzia dei diritti umani crea l'illusione (legittima e, in parte, giustificata) che sia in atto un processo di costituzionalizzazione cosmopolitica. E tuttavia, solo se s'identifica unilateralmente la costituzione con uno strumento di garanzia dei diritti fondamentali, relegando alla pura empiria la macchina del governo (come per altro tende a fare quel filone del liberalismo contemporaneo che si fregia dell'appellativo di «costituzionale»), si può essere indotti a dare credito alla prospettiva di un «costituzionalismo oltre lo Stato». Se per costituzione s'intende invece, più correttamente, quella «legge, risultante da una decisione politica, che regola l'organizzazione e l'esercizio del potere politico»²⁴, allora essa appare indissolubile dalle strutture della statualità.

Il dato di fatto fondamentale della trasformazione in corso è che il processo di destatalizzazione mette in discussione lo stesso costituzionalismo. Questo processo non è necessariamente destinato a portare alla «fine» dello Stato, dal momento che è probabile che esso continui a sussistere come unità elementare di un nuovo ordinamento globale: esattamente come alle origini del processo di *State-building* i soggetti statali non erano ancora portatori di tutti i diritti di sovranità (non erano ancora pienamente sovrani), così oggi questi soggetti non lo sono più (cessano di essere pienamente

²³ Cfr. D. GRIMM, *Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung*, in AA.VV., *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel*, Tübingen 2004. Cfr. anche D. GRIMM, *Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition*, in D. GRIMM, *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 1987.

²⁴ D. GRIMM, *Die Verfassung*, cit., p. 145; D. GRIMM, *Europas Verfassung*, in G. F. SCHUPPERT - I. PERNICE - U. HALTERN (edd), *Europawissenschaft*, cit., pp. 177-200.

sovrani)²⁵. Ma la costituzione non è minacciata solo dal dissolversi dello Stato, è già compromessa se viene meno, all'interno, l'identità di potere statale e potere pubblico, se accordi informali subentrano alle leggi (il declino della legge è il primo indicatore del declino della forma giuridica), se dunque si afferma il processo di privatizzazione del pubblico. All'esterno poi, il fatto che esistano organizzazioni internazionali che producono, scavalcando di fatto gli Stati, diritto internazionalmente vigente, genera una situazione giuridica destinata a incidere proprio sull'effettività delle garanzie costituzionali. Questo sviluppo, di per sé, non contraddice i principi, lo «spirito» del costituzionalismo, perché molte costituzioni promuovono l'internazionalizzazione, ma nondimeno indebolisce l'effettività del diritto costituzionale, giacché un ambito normativo finisce in questo modo per sfuggire al suo controllo. Lo sviluppo del diritto transnazionale coincide così, fatalmente, con la «relativizzazione costituzionale»²⁶.

Sulla base di siffatte considerazioni, molti studiosi argomentano innanzitutto come l'obsolescenza della costruzione classica della sovranità non comporti automaticamente anche il tramonto della forma-Stato. Uno di loro ha recentemente sintetizzato in questi termini lo stato della questione: 1) l'epoca del modello dello Stato sovrano è quanto meno in Europa (il che conferisce al fatto un valore paradigmatico) giunta alla fine; 2) lo Stato non-sovrano è comunque destinato a restare nel prevedibile futuro la «forma primaria» di organizzazione giuridico-politica delle comunità territoriali; 3) questo soggetto è destinato a operare in funzione complementare, cooperativa e sussidiaria, in modi giuridicamente definiti dal diritto internazionale, con le organizzazioni sovrastatali²⁷. Sotto il profilo del criterio giuridico-formale della sovranità, intesa come *potestas superiorem non recognoscens*, questa argomentazione è sostenibile. Tuttavia si deve tenere conto del fatto che anche la dottrina giuridica non opera più da tempo con il rigido concetto classico di sovranità, riconoscendo giustificato continuare a parlare di Stati sovrani nei casi in cui limitazioni anche considerevoli delle prerogative sovrane siano conseguenza di atti di auto-obbligazione e quindi di autolimitazione. In questo senso, ad esempio, la celebre sentenza sul trattato di Maastricht della Corte costituzionale tedesca, che definisce gli Stati «signori dei trattati» (*Herren der Verträge*), non disconosce certo ai membri dell'Unione la qualità

²⁵ D. GRIMM, *Die Verfassung*, cit., p. 156.

²⁶ *Ibidem*, p. 162.

²⁷ H. STEIGER, *Geht das Zeitalter des souveränen Staates zu Ende?*, cit., p. 332; H. STEIGER, *Brauchen wir eine Weltrepublik?*, in «Der Staat», 42/2003, pp. 249-66.

di «Stati sovrani»²⁸. D'altro canto, se si concepisce la sovranità non come potere rivoluzionario e costituente, che può sospendere l'ordinamento giuridico, ma come un potere che a) esiste per garantire il diritto e la pace, b) è territorialmente limitato e dunque costretto alla cooperazione con altre unità sovrane, c) si fonda sulla divisione delle funzioni, per cui largo spazio resta all'autonomia della società civile, consegue che lo Stato sovrano è una presenza insopprimibile per l'ordine civile²⁹.

Sembra pertanto plausibile sostenere, con Rainer Wahl, che lo Stato costituzionale (dei diritti) di cui si è fin qui trattato, lo Stato fondato sulla valorizzazione della pluralità e della molteplicità, è entrato ormai in una fase ulteriore, quella dell'uropeizzazione e dell'internazionalizzazione³⁰. Ma affermare ciò presuppone la consapevolezza della necessità di una distinzione che consente di pensare la permanenza della statualità secondo modalità e gradi distinti, ma comunque nel segno di una continuità soggetta a trasformazioni controllate: europeizzazione è una cosa, internazionalizzazione un'altra. Nel processo di europeizzazione il primato della costituzione viene continuamente riaffermato e ne è riprova il fatto che da decenni il dibattito persegua la finalità del dare una costituzione all'Europa. Nel processo di internazionalizzazione quel primato viene invece messo in discussione: qui non è più il diritto costituzionale ad avere l'ultima parola. Noi abbiamo una Corte costituzionale europea che, in virtù della notevole omogeneità costituzionale degli Stati membri dell'Unione, può svolgere le sue funzioni anche in assenza di una costituzione europea in senso stretto e, a maggior ragione, di uno Stato che si possa in senso classico definire sovrano; non abbiamo però una Corte costituzionale mondiale, che possa svolgere le sue funzioni, perché l'insieme dei trattati internazionali è ancora ben lungi dal configurare una realtà costituzionale omogenea. Lo scenario internazionale sembra destinato a essere dominato, credo ancora a lungo, da una dialettica tra Stati e Imperi già nota alla storia della modernità.

²⁸ U. SCHLIESKY, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem*, Tübingen 2004, pp. 445 ss.

²⁹ P. KIRCHHOF, *Der Staat – eine Erneuerungsaufgabe*, Freiburg 2005, pp. 50-51.

³⁰ R. WAHL, *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung*, Suhrkamp 2003, pp. 17-52.