

ROBERTO RUFFILI, *Ipotesi sullo sviluppo dello Stato in epoca postrivoluzionaria*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento» (ISSN: 0392-0011), 9 (1983), pp. 357-389.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/anisig>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto ASTRA - *Archivio della storiografia trentina*, grazie al finanziamento della Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA è un progetto della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler, in collaborazione con Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Istituto Storico Italo-Germanico, Museo Storico Italiano della Guerra (Rovereto), e Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA rende disponibili le versioni elettroniche delle maggiori riviste storiche del Trentino, all'interno del portale [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access*.

This article has been digitised within the project ASTRA - *Archivio della storiografia trentina* through the generous support of Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA is a Bruno Kessler Foundation Library project, run jointly with Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Italian-German Historical Institute, the Italian War History Museum (Rovereto), and Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA aims to make the most important journals of (and on) the Trentino area available in a free-to-access online space on the [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* platform.

Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.



Ipotesi sullo sviluppo dello Stato in epoca postrivoluzionaria

di *Roberto Ruffilli*

1. *Dall'assolutismo allo Stato costituzionale*

La fine dell'assolutismo e l'apertura della cosiddetta «età delle rivoluzioni» sono state oggetto di puntualizzazioni sempre più penetranti da parte sia di storici che di politologi. È stato precisato in particolare il ruolo svolto dallo scoppio di contraddizioni nel sistema economico mondiale, in relazione all'avvio della industrializzazione capitalistica in Inghilterra. Si è poi gettata luce sull'aggravarsi di contrasti sociali e politici, specie in Francia, sotto la spinta degli effetti disastrosi per la finanza e la spesa statale di guerre di potenza magari vittoriose. Contemporaneamente è stato ricostruito il peso di avvenimenti peculiari e di congiunture economiche specifiche nei singoli paesi. E si è portata in primo piano l'incidenza di tutto questo nell'opera di intellettuali e di «élites modernizzanti».

L'era delle rivoluzioni ha preso l'avvio con quella americana del 1776 ed ha poi trovato il suo perno in quella francese del 1789. Essa si è chiusa con la sanzione di uno sfaldamento irreversibile della monarchia assoluta, con trasformazioni radicali nelle forme di legittimazione e nell'esercizio del potere statale fatte proprie dalla monarchia assoluta. Al che peraltro si è accompagnato il mantenimento di realizzazioni decisive di quest'ultima, in tema di sovranità dello stato e di concentrazione nel medesimo del potere politico, del monopolio della forza e del diritto.

Uno dei risultati significativi delle rivoluzioni antiassolutistiche è stato in ogni caso l'affermarsi di una costituzione, quale complesso di norme giuridiche generali normalmente espresse in un apposito documento scritto in una carta costituzionale. Si tratta delle norme dirette a stabilire una titolarità della sovranità statale, diversa da quella personale del monarca, con la determinazione dei limiti della stessa rispetto alla libertà dei cittadini. In sostanza, con la costituzione si è mirato a porre termine alla concentrazione del potere politico nella persona del sovra-

no assoluto, procedendo a dar vita ad un potere fondato sulla «rappresentanza politica» e ricondotto alla volontà ed all'interesse generale della collettività ed operante sulla base del principio della «legalità» e del primato delle leggi universali ed astratte.

A tal fine si è proceduto ad una «divisione del potere» statale, fino ad allora esclusivamente nelle mani del monarca. È stata sanzionata l'attribuzione ad organi diversi della funzione legislativa, della funzione esecutiva e della funzione giudiziaria, con il conferimento della prima ad un parlamento eletto dal popolo, e con la subordinazione alla legge di tutta l'attività statale, e di quella amministrativa in ispecie, affidata a pubblici funzionari. In tal modo si è realizzata la trasformazione del suddito in cittadino, in grado di far valere nei riguardi del potere statale un complesso di diritti civili e politici, con al centro il diritto di proprietà, accompagnato da quello di manifestazione del pensiero e da quello di voto.

In proposito, peraltro sono emersi programmi e «progetti» diversi e contrastanti. Il che ha imposto la ricerca di «compromessi», con il prevalere alla fine di una instabilità di fondo, esplicitata dai ricorrenti mutamenti della carta costituzionale.

È venuta alla ribalta anzitutto l'istanza di gruppi aristocratici e borghesi per una compiuta «legalizzazione» del potere politico, in vista della consacrazione in chiave razional universalistica del loro modello di ordine e di sviluppo della vita associata. L'obiettivo era la piena subordinazione del potere politico ad un diritto imperniato sul riconoscimento della «libertà dallo stato» e della «libertà nello stato» per le forze alla testa della società dell'individualismo possessivo e dello sviluppo capitalistico.

A tal fine si è avuta la ripresa di prospettive del giusnaturalismo greco-cristiano, a proposito dell'avvento di un governo della legge e della giustizia, al posto di un governo dispotico e tirannico degli uomini, nell'ambito di una società di stampo organicistico. Decisivo è poi risultato l'apporto del giusnaturalismo illuministico, e del suo progetto di società con il perno nella valorizzazione dell'individuo, della sua libertà e della sua iniziativa, e di un rapporto con gli altri e con il potere affidato al contratto.

Si è fatto sentire poi l'inquadramento delle diverse componenti giusnaturalistiche in una ideologia, diretta ad organizzare il primato della razionalità strumentale, dell'efficienza nel dominio della natura e del-

l'uomo con l'assolutizzazione di tutto questo come «legge naturale» della vita associata, secondo i modelli meccanicistici della fisica moderna.

Da parte della politologia europeo-continentale è stata richiamata l'attenzione sul tentativo compiuto per tale via di una «neutralizzazione dello stato» e della sua capacità di decisione sovrana. Essa è venuta a consistere nella spinta ad una identificazione dello stato con il diritto, all'interno dell'ordinamento naturale posto a fondamento della società individualistica, borghese e capitalistica; suo compito doveva essere la eliminazione dell'intervento senza controlli del primo nel «caso di eccezione», andando incontro peraltro al fallimento. Il che risulta innegabile, soprattutto per la sottolineatura della «astrattezza» del progetto ideologico sopra richiamato. Ma è innegabile anche la irreversibilità dell'impiego della crescente capacità di organizzazione ad ogni livello, quello politico compreso, da parte di un individuo stimolato dalla volontà di razionalizzazione del rapporto fini-mezzi in vista dell'accumulazione e dell'investimento. Anche se poi questo si è verificato sempre più al di fuori del progetto anzidetto, essendosi rivelati sempre meno praticabili gli automatismi in questo previsti per l'adeguamento del singolo e del potere politico all'ordinamento naturale di una società, imperniata sull'autorealizzazione individuale e la composizione contrattuale dei conflitti di interesse, ed il mantenimento della posizione subalterna delle masse.

L'esigenza della legalizzazione del potere statale si è poi venuta progressivamente sostanziando nella spinta alla sottoposizione del medesimo ad una legalità incentrata sui diritti civili e politici dell'individuo, detentore di proprietà e di cultura, con la preclusione di qualsiasi intervento nei confronti del medesimo. È diventata dominante la preoccupazione di stabilizzare un rapporto stato-individuo, diretto a sanzionare in generale la separazione fra una società autoregolantesi attorno al mercato capitalistico, ed uno stato incaricato del mantenimento dell'ordine pubblico, con l'imposizione al singolo del rispetto della logica della iniziativa privata e della concorrenza. È prevalsa in sostanza la diffidenza nei riguardi del potere statale, in rapporto alle esperienze dell'assolutismo ed a quelle di alcune fasi della rivoluzione francese. Al che ha contribuito l'influenza di fattori religiosi. In particolare ha inciso la concezione del potere «ratione peccati», della potestà pubblica come strumento per bloccare la tendenza al male dell'uomo, affermatasi nel cristianesimo ad opera di Sant'Agostino e ripresa dal luteranesimo, e fatta propria poi, in forme più o meno secolarizzate, dai filoni dell'il-

luminismo maggiormente venati di pessimismo, a proposito della natura umana e della sua piena razionalità.

Accanto alle istanze fin qui descritte, hanno preso corpo quelle stimulate dalla volontà di portare fino in fondo una costruzione «dal basso» del potere politico e statale. Son venute qui in primo piano le aspirazioni alla libertà e più ancora all'eguaglianza di settori borghesi e di formazioni popolari, miranti a trasformazioni radicali a proprio favore degli equilibri politico-istituzionali ed economico-sociali. Di qui la tendenza a ricondurre la legittimazione ed il funzionamento dello stato alla volontà generale dei cittadini. A tal fine è stato posto come centrale il suffragio elettorale universale per la formazione del parlamento rappresentativo, ed il primato assoluto della legge universale ed astratta da questo formulata. Inoltre si è fatto della divisione dei poteri statali lo strumento per fissare il ruolo determinante di quello legislativo rispetto a quello esecutivo soprattutto, oltre che a quello giudiziario.

A ciò si è intrecciata la spinta ad uno scioglimento del potere concentrato nello stato, e della sua carica impositiva, con lo sviluppo della democrazia diretta ad ogni livello. In questo ha giocato l'influsso della tradizione comunitaria specie del mondo contadino; ed ha giocato un certo ruolo anche l'estensione delle ideologie illuministiche in ordine all'autoregolamentazione della società individualistica ed ai connessi automatismi organizzativi.

Contemporaneamente però si è fatta strada anche la spinta al mantenimento ed al potenziamento del potere statale, in vista dell'impiego del monopolio della forza e del diritto da parte di avanguardie rivoluzionarie, miranti a mutamenti globali e definitivi della vita individuale e collettiva, con l'eliminazione del dominio e dello sfruttamento nei confronti delle masse popolari. Si è cercato di aumentare la capacità di decisione di un governo discendente ed a carattere fortemente accentrato come via per superare gli ostacoli al cambiamento posti dalle forze dominanti. E si è fatto del collegamento con la legge generale ed astratta lo strumento per dar veste razional universalistica ad una trasformazione congiuntamente dell'uomo e della società.

Per tale via sono stati conferiti al potere statale compiti fino ad allora svolti dal potere religioso, quali quelli relativi alla formazione ed all'educazione dell'uomo e della sua coscienza. Si è così ridimensionato un limite incontrato dall'assolutismo attraverso la distinzione fra «regnum» e «sacerdotium». Al tempo stesso si è dato spazio a momenti sacral-cari-

smatici nella fondazione e nell'esercizio dello stato, destinati a bloccare la partecipazione ed il controllo dal basso.

Appare chiaro in sostanza come le rivoluzioni antiassolutistiche abbiano preso le mosse da istanze e prospettive caratterizzate da un forte tasso di antistatalismo, e dalla volontà di ridimensionare il peso ed i compiti del potere statale, facendo prevalere la carica organizzativa di una sempre maggiore razionalizzazione del rapporto fini mezzi a livello di individuo e di società. Ma appare chiaro anche come in tali rivoluzioni abbiano poi prevalso forme vecchie e nuove di statalismo. Il che è stato sanzionato dalla ripresa dell'istituzionalizzazione di un centro di potere, quale coagulo della autonomia e del primato dell'attività politica, in termini di decisione e di organizzazione circa l'ordine interno e la potenza esterna.

Sul punto ha inciso poi un dato di particolare rilievo, sottolineato di recente in sede sociologica. Esso riguarda il precisarsi nel periodo rivoluzionario di due forme contrastanti di politica: quella dei «fini negoziabili», con il perno nel compromesso, e quella invece dei «fini non negoziabili», con al centro la lotta per la trasformazione globale dell'assetto esistente. Si tratta a ben guardare del riproporsi della differenziazione fra una politica legata alla razionalizzazione dei conflitti, alla luce anche dei modelli organizzativi del contrattualismo e della mediazione concordata fra i portatori dei diversi interessi attorno al rapporto stato-individuo, ed una politica legata all'affermazione di valori ultimi connessi al senso finale della vita individuale e collettiva, sulla base specialmente delle possibilità offerte dallo sviluppo di una ragione umana sempre più impegnata a «cambiare il mondo». Torna alla ribalta la complessità del rapporto fra un potere politico strumento per la sopravvivenza e l'espansione della vita associata, ed un potere politico arbitro del destino del singolo e della comunità. Ciò ha il suo corrispondente nella contraddittorietà del rapporto fra politica e religione per tutta l'età moderna, che appare segnato, per un verso, da una crescente laicizzazione della prima, con il ridimensionamento del ruolo pubblico delle chiese istituzionali, ma vede anche per un altro verso, l'assunzione da parte del potere politico di talune dimensioni religiose, a proposito della formulazione della scala dei valori della vita umana.

È stata questa la via che ha portato all'incremento dell'autorità dello stato, con forti implicazioni sacrali. Essa è stata trasferita dal monarca alla legge generale ed astratta, come hanno messo in luce alcuni storici

delle istituzioni. Il che ha favorito la permanenza e l'espansione di una amministrazione burocratico-gerarchica al servizio di un governo discendente e della sua risposta ai pericoli esterni ed interni. Anche di questo si è fatta portatrice una dottrina dello stato che, nella linea hegeliana, configurava lo stato quale ambito esaustivo per la realizzazione della vita individuale e collettiva.

Nell'ambito delle linee di tendenza sopra puntualizzate, ha trovato forza durante le rivoluzioni della fine del settecento anzitutto l'alternativa fra l'attribuzione della sovranità al popolo ed il conferimento della stessa alla nazione. Ad essa, si è accompagnata l'alternativa interna di divisione dei poteri statali a garanzia delle libertà civili e politiche. È emerso da una parte il modello anglosassone della «rule of law» con il perno in un sistema di pesi e contrappesi e nella valorizzazione dell'indipendenza del potere giudiziario, anche in relazione alla persistenza della «common law» e di un diritto consuetudinario e giudiziale. A questo si è contrapposto il modello francese della «séparation des pouvoirs», incentrato sul primato del potere legislativo specie nei confronti di quello esecutivo, in rapporto al superamento delle esperienze dell'assolutismo ed al ruolo centrale attribuito al diritto posto dallo stato in chiave razionaluniversalistica alla luce della tradizione romanistica.

Contemporaneamente si è fatta strada quella che è stata presentata da studiosi delle dottrine politiche come la contrapposizione fra "regime moderato" e "regime giacobino". Il primo si lega alla ripresa delle prospettive del «governo misto», con la composizione di elementi monarchici, aristocratici e democratici, in vista di una concreta limitazione del potere statale rispetto alla libertà del cittadino; mentre il secondo si sostanzia nel «governo del popolo» ad opera di élites rivoluzionarie, impegnate a ricondurre il primato della legge generale ed astratta all'imposizione dall'alto di mutamenti di fondo nella società e nell'uomo.

Realizzazioni significative a proposito della sovranità popolare si sono avute con la costituzione uscita dalla rivoluzione americana. Questa ha visto il ricorso fra l'altro all'assemblea costituente per una fondazione democratica ed una costruzione dal basso del potere statale. Inoltre ha sancito la elezione a suffragio più o meno universale del capo dell'Esecutivo, oltre che dei rappresentanti parlamentari, e di alcune istanze giudiziarie. È stata poi organizzata una rigida tripartizione del potere statale fra organi legislativi, esecutivi e giudiziari, sulla linea dell'interpretazione schematica fornita da Montesquieu degli svolgimenti del

costituzionalismo inglese, conseguenti alle rivoluzioni del seicento. Di quest'ultimo peraltro è stata ripresa la tendenza a mettere in equilibrio «jurisdictio» e «gubernaculum», legalità e decisione politica: e ciò attraverso il rafforzamento delle garanzie giurisdizionali per il cittadino, con la creazione di una Corte Suprema per la verifica della costituzionalità delle leggi, ed attraverso il potenziamento del ruolo dell'Esecutivo, nell'ambito del governo presidenziale.

Altre realizzazioni in fatto di sovranità popolare si sono avute nel continente europeo, durante la fase della rivoluzione francese guidata da Robespierre e dai giacobini. In particolare, nella costituzione del 1793, rimasta tuttavia sulla carta, è stato stabilito il suffragio universale. Ad esso si è aggiunta una divisione dei poteri statali condizionata dalla preoccupazione di subordinare l'Esecutivo rispetto al Legislativo, in quanto espressione più immediata della sovranità del popolo e portatore delle esigenze rivoluzionarie del medesimo. Anche se poi in rapporto ai conflitti interni ed internazionali l'esperienza giacobina si è concretizzata in una dittatura dei leaders della Convenzione. Ciò ha segnato la prevalenza della rivoluzione dall'alto ad opera di avanguardie, rispetto alla rivoluzione dal basso, ad opera diretta delle masse popolari. Il risultato è stato l'instaurazione di un governo particolarmente accentrato, con la ripresa e l'accentuazione di quanto messo in cantiere in tale direzione, a livello di amministrazione burocratica, dall'assolutismo monarchico.

Nella prima fase della rivoluzione francese aveva trovato spazio invece la scelta per il regime misto e moderato. Si era arrivati alla affermazione della sovranità della nazione, facendo consistere quest'ultima nel «terzo stato», nella società guidata dalla borghesia ed organizzata sulla base dell'individuo e del contratto sociale e politico. La costituzione del 1791 aveva fissato un esercizio congiunto della sovranità anzidetta da parte della corona e del parlamento rappresentativo eletto a suffragio censitario. Si era posto in essere un governo costituzionale puro, con ministri nominati e revocati dal re, al di fuori della fiducia della rappresentanza parlamentare, secondo una lettura ormai restrittiva del sistema in atto in Inghilterra. E si era anche messo in cantiere uno smantellamento dell'accentramento amministrativo dell'assolutismo, con il riconoscimento dell'autonomia dei corpi locali.

Tutto questo è però entrato in crisi per il rifiuto della monarchia e dei settori estremisti, delle forze borghesi e popolari di accettare fino in

fondo i compromessi sanzionati dalla costituzione. A ciò si è aggiunto l'aprirsi del conflitto fra la Francia rivoluzionaria e l'Europa assolutista. Esso ha riaperto la strada ad un potere accentrato secondo le esigenze belliche, ed in rapporto alla disponibilità alla delega della decisione ultima ad un governo dall'alto rispetto ai pericoli per la sopravvivenza individuale e collettiva.

Di qui poi l'esperimento giacobino, e dopo il fallimento del medesimo, il significativo avvento del «cesarismo» napoleonico. Questo si è concretizzato nel dispiegamento di una dittatura militare. Essa è risultata però condizionata dal mantenimento sul piano formale del sistema rappresentativo elettivo e di forme di divisione dei poteri, nonché dal riconoscimento di una parte almeno delle conquiste della rivoluzione del 1789, a proposito della trasformazione del suddito in cittadino dotato di diritti rispetto al potere statale. In particolare con il sistema dei codici sono stati confermati essenzialmente i diritti civili, ed in specie il diritto di proprietà, mentre sono stati più o meno drasticamente ridimensionati i diritti politici e quello di voto soprattutto. Ciò si è intrecciato con l'esplicitarsi di una volontà di potenza della nazione francese rispetto all'Europa, con il precisarsi per tale via nei vari paesi europei del nesso fra comunità politica e tradizione nazionale, quale base anche per una partecipazione di massa allo scontro con gli altri stati ed alla lotta per l'egemonia nel sistema degli stati europei.

Su tale base, sotto la guida di Napoleone si è arrivati a stabilizzare il rapporto stato-individuo, attraverso soprattutto il codice civile e la consacrazione della distinzione, a livello giuridico e non, fra pubblico e privato, con il patteggiamento delle condizioni dei singoli rispetto alla legge ed al contratto secondo la logica dell'economia di mercato. Contemporaneamente si è accresciuta la capacità di decisione e di organizzazione del potere statale, mettendo in cantiere, anche in rapporto alle guerre di conquista in Europa, il perfezionamento dell'amministrazione militare burocratica, posta in essere dall'assolutismo.

È prevalsa così un'amministrazione centrale, ormai definitivamente organizzata attorno alla divisione di competenze per ministeri, con un rilievo decisivo attribuito al ministero dell'interno, incaricato dell'ordine pubblico. È stata poi completata una diffusione capillare dell'amministrazione periferica dipendente da quella centrale, con il perno nel prefetto. Si è avuta una realizzazione dell'amministrazione delle collettività locali, attraverso il completamento delle riforme dell'assolutismo

illuminato in tema di ordinamento uniforme dei comuni e degli enti intermedi e di una loro subordinazione alla direzione ed al controllo del potere centrale.

In generale, è stato sanzionato un aumento dei settori di intervento del potere statale nel suo complesso attraverso l'assunzione di compiti in materia di stato civile, di istruzione e di assistenza, svolti fino a quel momento per la maggior parte da istituzioni confessionali. Anche in questo caso non si tratta che di sviluppo di tendenze già venute alla ribalta con l'assolutismo illuminato; ciò peraltro con l'abbandono degli interventi amministrativi in tema di benessere, ormai sostituiti dallo sviluppo dell'iniziativa privata e della libera concorrenza nell'ambito di un passaggio progressivo dalla società organicistica per ceti alla società individualistica di mercato.

Contemporaneamente è stata puntualizzata la sottomissione dell'amministrazione pubblica al principio di legalità, così come si è rafforzata la salvaguardia dei diritti dei cittadini e dell'eguaglianza degli stessi di fronte al pubblico potere, procedendo tuttavia all'affermazione della supremazia dell'autorità statale. A tal fine si è arrivati alla predeterminazione attraverso la legge generale ed astratta di fini e mezzi dell'attività amministrativa. E si è data così la possibilità al cittadino di far valere diritti oggettivi ed interessi legittimi, con il ricorso alla magistratura ordinaria o ad appositi organi interni, quale il Consiglio di Stato, incaricati del contenzioso amministrativo. Come conseguenza è stata anche avviata ad opera dei giuristi del Consiglio di Stato l'elaborazione del diritto amministrativo, quale branca del diritto pubblico, facendone il perno per una sistemazione del crescente rilievo sul piano giuridico e sul piano operativo dell'amministrazione pubblica, attorno ad equilibri fra autorità statale e libertà individuale, favorevoli alla prima.

2. L'ascesa della borghesia e lo Stato nazional liberale

La disfatta militare di Napoleone nel 1815 ha visto lo sfaldamento dello stato da lui delineato ed imposto nell'Europa continentale. È seguita la restaurazione in diversi paesi di monarchie miranti a cancellare l'esperienza rivoluzionaria, con il ritorno all'«antico regime» ed all'assolutismo. Esse però sono state spinte a conservare alcuni aspetti fondamentali del sistema di governo napoleonico, specie in ordine allo

sviluppo della burocrazia. Sono venute così a configurarsi come «monarchie amministrative», impegnate nel tentativo di consolidare il potere del sovrano rispetto a sudditi senza diritti politici, sfruttando le possibilità offerte dall'assetto burocratico al fine di un pareggiamento delle condizioni di questi ultimi e nello stesso tempo di un più esteso loro controllo da parte del governo centrale.

Progressivamente poi i monarchi restaurati, e le forze dell'aristocrazia terriera ad essi collegate, hanno dovuto fare i conti con le aspirazioni di forze borghesi e di forze popolari consolidate nell'età napoleonica. Esse riguardavano il ripristino dei diritti individuali nei confronti del potere statale e la valorizzazione del nazionalismo e del mercato capitalistico. Si è imposta per i monarchi anzidetti la necessità di una serie di «compromessi», con l'accettazione, sia pur non senza limiti, del principio di legalità, nell'ambito della divisione dei poteri e del sistema rappresentativo, a salvaguardia delle libertà civili e politiche del cittadino. Al che si è accompagnato il ricorso al principio di nazionalità quale componente essenziale della legittimazione del potere statale, e quale perno per la identificazione della comunità politica verso l'interno e verso l'esterno. Tali compromessi sono stati sanzionati nelle costituzioni, concesse formalmente dai sovrani, e spesso in realtà ad essi strappate, sulla base di movimenti rivoluzionari, come quelli del 1820, 1821, 1830-31 e del 1848.

È stato ormai messo in luce da storici delle dottrine e delle istituzioni politiche come in tali costituzioni si sia trovata una combinazione per un dualismo di poteri, attraverso la formula del «Re per grazia di Dio e per volontà della Nazione». Si è cercato di comporre la tensione tra una legittimazione del potere in termini di tradizione, di sacralità e di religione, in vista della delega ad un governo discendente ed incontrollato, ed una legittimazione in termini di legalità razional universalistica e di rappresentanza della volontà generale, in vista della limitazione del governo rispetto ai diritti dell'uomo e del cittadino. A tal fine è stato accentuato il legame fra il monarca ed una nazione con forti valenze tradizionalistiche ed organicistiche, radicando nella stessa una carica sacrale della legge universale ed astratta ed una carica carismatica della decisione sovrana, in rapporto alla lotta con le altre nazioni.

Quanto all'esercizio del potere, l'intento è stato quello di trovare un equilibrio fra il re, detentore del potere esecutivo, un parlamento rappresentativo, eletto in genere a suffragio limitato e censitario, detentore del potere legislativo, se pur con condizionamenti più o meno gravi,

e una magistratura formalmente autonoma, ma nella sostanza dipendente dal governo. A ciò si è accompagnata la divisione del parlamento in due camere, una elettiva e l'altra di nomina regia, e composta in genere da esponenti della nobiltà, con l'incremento in tal modo del ruolo guida dell'Esecutivo e della Corona.

Ha preso corpo così una monarchia con un governo costituzionale puro, con ministri responsabili unicamente verso il re, e sottratti al controllo politico del parlamento. Anche se poi nelle prassi concrete ha preso ben presto l'avvio una monarchia con governo parlamentare, secondo il modello inglese, con ministri espressione della maggioranza della camera rappresentativa e sottoposti alla fiducia ed alla sfiducia da parte delle due camere.

Su tale base si è venuto sviluppando lo «stato liberale». Esso ha trovato i suoi portavoce anzitutto negli intellettuali e negli ideologi del liberalismo dottrinario francese dell'età della restaurazione. Da parte di costoro è stata sottolineata la necessità di sempre maggiori garanzie formali e sostanziali per la libertà del cittadino, nell'ambito della ricerca del «juste milieu», della via mediana tra rivoluzione giacobina e popolare e reazione assolutistica nonché rispetto alla dittatura napoleonica. Ciò ha portato alla riduzione della sovranità statale alla legge ed alla costituzione, in modo da bloccare sia la sovranità del popolo e di una nazione fondata sulle masse, sia la sovranità del principe e del dittatore. Si è aggiunta la teorizzazione di una limitazione del suffragio elettorale a favore dei possessori di proprietà privata, in quanto unici portatori validi dell'interesse generale, con il privilegiamento della discussione critica fra gli stessi e del confronto a livello di opinione pubblica per l'individuazione dell'interesse generale e la sua formalizzazione nella legge.

Centrale è diventata così la battaglia per il perfezionamento di una «libertà dallo stato» per l'individuo dotato di ricchezza e di cultura, con il rafforzamento delle garanzie connesse alla divisione dei poteri statali, attraverso il riconoscimento pieno della libertà di stampa e di opinione, ed attraverso la consacrazione dell'autonomia delle collettività locali. Contemporaneamente si è manifestata la spinta a lasciar spazio ad una «autorità dello stato».

È prevalsa la scelta per il mantenimento in quest'ultimo della concentrazione del potere politico, del monopolio della forza e della decisione sovrana, sia pur con l'affermazione della impersonalità del comando,

mirando per tale via a consentire al medesimo di riproporre la trasformazione in valore dell'ordine politico da esso consentito, con la sua imposizione all'intera società, sulla base della passività delle masse subalterne.

Di qui l'aprirsi per lo stato liberale di quel complesso di contraddizioni che sono ora al centro dell'attenzione della storiografia e della politologia. Esse si sostanziano nelle istanze contrastanti a favore di uno «stato neutro», garante dall'esterno dell'autoregolamentazione della società, dell'individualismo borghese e del mercato capitalistico, ed a favore di uno «stato forte» impegnato a far valere con la coercizione la propria decisione per la chiusura dei conflitti fra forze democratiche e forze subalterne, secondo le necessità delle prime. Torna così alla ribalta la complessità del rapporto nello stato dell'Europa moderna, con un potere strumento della razionalizzazione della vita individuale e collettiva ed un potere arbitro dei valori e del senso ultimo di quest'ultima.

Crescente è diventata poi la difficoltà per lo stato liberale di trovare un equilibrio stabile tra libertà ed autorità. In particolare nei paesi europeo-continentali si è affermata la propensione a privilegiare quest'ultima: ciò al fine di bloccare divisioni e fratture ideologiche connesse alla accettazione od al rifiuto di principi e fasi della rivoluzione francese, ed all'aggravarsi del conflitto fra capitale e lavoro. A tal fine si è proceduto a toglier peso al parlamento rappresentativo a favore di un governo caratterizzato da un forte accentramento non solo politico, ma anche amministrativo. È stato dato largo spazio al mantenimento del sistema burocratico dell'assolutismo, pur con la sua subordinazione alla legge ma anche con la sua sostanziale sottrazione al controllo del parlamento e della società.

Tutto questo ha conosciuto ulteriori accentuazioni in paesi come l'Italia e la Germania nei quali la battaglia per la realizzazione dello stato liberale si è intrecciata con quella per la indipendenza della nazione. L'effetto è stato il ridimensionamento dei diritti civili e politici dell'individuo rispetto alla decisione di un «governo forte» e comunque assai accentrato: e questo nel tentativo di accelerare il processo di istituzionalizzazione del potere statale in una «società divisa» da lotte sociali e politiche, e di rafforzare la posizione dello stesso nel sistema degli stati europei. Di qui l'emergere della prospettiva del *Rechtsstaat* e cioè di uno stato di diritto, improntato non tanto sulla salvaguardia delle libertà dei cittadini, attraverso i meccanismi della «séparation des pouvoirs»

o della «rule of law», quanto invece sulla correttezza formale e procedurale di emanazione della legge generale ed astratta, al di là dei contenuti sostanziali della stessa in ordine ai diritti civili e politici. Il che ha portato ad accrescere il ruolo della autorità dello stato rispetto alla libertà dei cittadini ed ha stimolato l'impiego della stessa per la consacrazione dell'egemonia irreversibile dei detentori del potere statale, e delle forze ad esso collegate, rispetto alla società ed alle masse.

Nei paesi anglosassoni invece la realizzazione dello stato liberale ha potuto contare sui limiti incontrati fin dall'inizio dai processi di statalizzazione in senso burocratico. Sono i limiti connessi al blocco nella concentrazione del potere politico in un unico livello, dovuti alla persistenza di forme di autogoverno dei ceti e delle collettività locali ed al rilievo centrale assunto dal parlamento rappresentativo. Il che ha accresciuto il peso delle libertà civili e politiche rispetto all'autorità statale, consentendo poi l'attribuzione di un rilievo sempre maggiore alla libertà sul piano economico, nell'ambito delle prospettive di una autoregolamentazione della società del mercato e della industrializzazione capitalistica. Ed ha accentuato poi la spinta verso la «separazione» fra stato e società civile, con la riduzione dei compiti del primo al mantenimento dell'ordine ed all'imposizione del rispetto della legge e del contratto, nonché in generale dei meccanismi della domanda e della offerta specie per il rapporto capitale e lavoro e per la valorizzazione della proprietà e dell'accumulazione privata.

Soprattutto nei paesi europei ed in quelli continentali la battaglia per il dispiegamento dello stato liberale ha visto, fino alla rivoluzione del 1848, un'alleanza fra settori della borghesia intellettuale e capitalistica e settori delle masse, contro le forze dominanti aristocratico-borghesi, legate alla rendita agraria ed ai restanti privilegi di una società per ceti, ed a favore della realizzazione di una sempre maggiore uguaglianza politico-sociale, attorno al primato dell'iniziativa individuale e del profitto. Dopo il 1848, si è precisato il rifiuto della gran parte delle forze borghesi nei confronti delle istanze delle forze popolari per il suffragio universale e l'estensione alle masse della partecipazione al potere, e per l'eliminazione delle forme di sfruttamento dei lavoratori da parte del capitalismo industriale. È prevalsa la preoccupazione di bloccare il riproporsi degli «eccessi» in tal senso venuti alla ribalta in Francia con la Seconda Repubblica. Si è così precisata una alleanza fra mondo borghese ed i resti dei gruppi dirigenti tradizionali, in vista di una stabilizzazione dello stato liberale, sulla base di una «separazione» fra lo stesso e

le masse lavoratrici. È seguito fra la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '70 dell'ottocento, in quella che è stata definita l'«età del trionfo della borghesia» industrial capitalistica, il consolidamento di uno stato rappresentativo di diritto, imperniato sull'esclusione delle masse dal voto, e sull'assunzione da parte borghese pure del potere esecutivo. Anche se sono stati lasciati alle componenti aristocratiche settori decisivi dell'amministrazione, quale quelli relativi alla diplomazia, all'esercito, all'alta burocrazia.

In tale contesto si è avuto il mantenimento del principio della legge eguale per tutti, limitato al solo potere dei diritti civili. Tale principio è poi diventato la via per l'imposizione di un modello di ordine e di sviluppo, secondo le esigenze delle forze alla testa del mercato, specie a proposito del rafforzamento del primato del capitale sul lavoro, con la repressione della lotta di classe.

Assai significativamente si è affermata la tendenza a separare il principio di legalità dalle garanzie della divisione dei poteri, specie in presenza della incapacità delle forze dominanti di stabilizzare la subordinazione delle masse lavoratrici.

Emblematico è risultato in proposito il ricorso in Francia al bonapartismo, con la dittatura militar burocratica di Napoleone III. Al che si è accompagnato il ricorso di altri paesi del continente alla «dittatura legale» di un Esecutivo forte rispetto ad un parlamento depotenziato, nell'ambito del governo costituzionale puro e del *Rechtsstaat*.

È venuta così in primo piano la «astrattezza» crescente delle prospettive in ordine ad uno «stato astensionista» e ad uno «stato carabinieri», impegnato essenzialmente nella trasformazione in legge generale ed astratta dell'ordinamento naturale della società, dell'economia, della proprietà, con la identificazione di legittimità e legalità. Ed è stata confermata l'intuizione di Marx e Tocqueville circa la ripresa delle realizzazioni dell'assolutismo in ordine allo «stato interventista» ed allo stato organizzatore della società borghese e capitalistica. È rimasta tuttavia la necessità del collegamento con la volontà generale dei cittadini e con forme di libertà per i medesimi a livello individuale, con la possibilità peraltro di ridimensionare la carica dell'una e delle altre per mezzo della mobilitazione della società e delle masse in chiave di nazionalismo.

3. Lo sviluppo della industrializzazione, lo Stato autoritario e lo Stato liberaldemocratico

Sempre più nette si presentano le indicazioni dell'indagine storica e sociologica, circa l'aprirsi con gli anni settanta dell'ottocento di trasformazioni strutturali nella legittimazione e nel funzionamento dello stato liberale, ed in generale poi nell'assetto dello stato dell'Europa moderna. Si tratta delle trasformazioni connesse allo sfaldarsi della distinzione fra sfera privata, sfera sociale, sfera pubblica, posta a fondamento del rapporto stato-individuo dopo la rivoluzione francese: e questo in relazione all'articolarsi della società sulla base del primato delle classi, dei sindacati e dei partiti di massa, e sulla base del rilievo dei gruppi di interesse e delle formazioni corporative, oltre che dei ceti medi. Decisivo si è rivelato sul punto il passaggio dal capitalismo di mercato al capitalismo organizzato attorno ai monopoli ed alle banche. A questo ha contribuito dapprima la lunga depressione economica fra la metà degli anni settanta e la metà degli anni ottanta, ed in seguito l'accelerarsi verso la fine del secolo della industrializzazione, sotto lo stimolo dello sviluppo scientifico e tecnologico e del consumo di massa. Altro elemento centrale è stato l'aggravarsi della «questione sociale». È venuta in primo piano una contestazione crescente da parte delle forze lavoratrici nei confronti dello sfruttamento capitalistico, con la espansione della lotta e della organizzazione di classe, sotto la guida delle prospettive del socialismo e del marxismo.

Tutto questo ha stimolato fra le forze dominanti esigenze divergenti con lo scontro fra i fautori della concentrazione monopolistica e quelli del mercato, fra i portavoce del protezionismo e quelli del liberalismo, fra i propugnatori della repressione antioperaia e quelli della integrazione delle forze lavoratrici nel sistema capitalistico, attraverso la diffusione del «benessere». È seguita la formazione di gruppi di interessi contrapposti, ed impegnati a piegare a proprio favore l'azione dei pubblici poteri. In tal modo si è aperta la strada alla progressiva caduta della separazione fra stato ed individuo, fra stato e società, fra stato ed economia.

Determinante è poi risultato in proposito l'aumento della capacità di settori delle masse popolari e dei ceti medi di condizionare il potere statale. Hanno inciso qui i successivi ampliamenti del suffragio elettorale e dell'intervento statale a favore delle une e degli altri. Questi sono stati promossi dalle forze al potere, in vista della chiusura della

questione sociale e dell'adesione delle classi lavoratrici allo sviluppo capitalistico, ed al fine anche di ottenere il consenso di queste ultime nello scontro con altre formazioni del mondo borghese e capitalistico.

In generale si è fatta sentire la spinta alla socializzazione del capitalismo, alla luce fra l'altro della necessità dell'espansione e del consumo. Essa ha dato forza anche ai partiti organizzati di massa e all'incremento per loro tramite del peso e dell'incidenza delle forze popolari e piccolo-borghesi sia sul piano politico-istituzionale, come su quello economico-sociale. Specialmente nei paesi europeo-continentali tali partiti si sono radicati nell'accentuazione di fratture e divisioni di natura classista e di natura religiosa, e nella riconduzione delle stesse ad ideologie globali di sviluppo, più o meno alternative, rispetto a quelle delle forze dominanti, fatte proprie dallo stato liberale. Essi son venuti a contrapporsi sul piano organizzativo allo stato, riprendendo dallo stesso l'accentramento e l'apparato burocratico.

Il risultato complessivo è stato l'affermarsi di un pluralismo politico e sociale a carattere fortemente conflittuale. Esso è apparso segnato dalla convinzione delle diverse forze politico-sociali di un esito necessario a proprio favore dei mutamenti in atto nella vita individuale e collettiva, con la conquista, non solo del potere, ma di una egemonia definitiva sul piano dei valori come su quello degli interessi.

Operava in questo l'influsso del positivismo e della visione di un «progresso» accelerato ed alla fine illimitato della vita materiale ed ideale, nonché l'influsso dello storicismo, e della visione di uno sbocco obbligato della evoluzione in atto in direzione delle forze dominanti o di quelle subalterne. Contemporaneamente si faceva sentire la possibilità crescente per ognuna delle forze in campo di incidere nella allocazione delle risorse sempre maggiori, dovute alle scoperte delle scienze della natura, alle loro immediate applicazioni in chiave tecnica, con la possibilità di far propri a tal fine gli svolgimenti introdotti nell'organizzazione razionale del rapporto fini mezzi dalle nuove scienze della società e dell'uomo.

Inizialmente, peraltro, è prevalsa la possibilità per le classi dirigenti alla testa dello stato liberale di condizionare la «grande trasformazione» verso la società e l'economia post-individualistica, incanalandola in un «allargamento» della presenza statale nella vita individuale e collettiva. Esse si sono rivelate in grado di ridurre il carattere conflittuale del pluralismo politico e sociale. In particolare hanno tratto forza da un

nazionalismo sempre più aggressivo ed imperialistico, per sanzionare le forme tradizionali e nuove di organicismo, di interclassismo e di corporativismo, portate alla ribalta dalla «revisione» in atto nelle ideologie liberal liberiste e dall'elaborazione delle scienze sociali. Centrale è poi diventata la espansione degli apparati amministrativi e burocratici. Essa ha consentito l'organizzazione non più solo della repressione ma anche della mediazione nei riguardi della lotta di classe nello scontro fra i gruppi di interesse; ha favorito infine un generale riassetto della vita associata, attorno agli sviluppi della razionalità strumentale capitalistica, anche nei termini di «ingegneria sociale», di distribuzione del benessere, di riformismo a vantaggio della forza-lavoro.

Da parte marxista si è sottolineato in passato e più ancora al presente l'affermarsi per tale via di una «autonomia del politico» rispetto alla «base economica». Essa viene collegata all'aumento della capacità del potere statale di incidere nel funzionamento del sistema capitalistico, con la possibilità di privilegiare la conquista del medesimo in via pacifica ed elettorale per l'avvio del socialismo e del comunismo. È stato però messo in luce dall'approfondimento in corso di acquisizioni raggiunte in questo secolo dalla ricerca storica e da quella sociologica e politologica come abbia in ogni caso perso terreno la autonomia del politico, che aveva accompagnato lo stato durante l'età moderna: quella sostanziata dal monopolio della forza e della decisione sovrana, della legalità e della razionalità strumentale. La realtà è che si è venuta dispiegando una «autonomia del sociale», in grado di condizionare quella del politico. Essa è stata alimentata dalla ripresa dei progetti di autogoverno della società, precisatasi in connessione con le rivoluzioni antiassolutistiche; ed ha fatto leva sulla prevalenza della lotta al nemico interno, di classe o meno, rispetto alla lotta al nemico esterno. Il che ha tolto forza progressivamente all'impiego di quest'ultima da parte del potere statale per l'imposizione di un ordine politico, sulla base di una razionalità rispetto allo scopo della pace sociale identificata alla fine con la razionalità rispetto al valore delle forze dominanti. Inoltre è diventata sempre meno praticabile la assolutizzazione di tale ordine in chiave di «legge di natura» e di legalità razional universalistica dell'individualismo possessivo, nonché dell'economia capitalistica e del dominio borghese. Contemporaneamente, tuttavia, la autonomia del sociale è apparsa sempre meno in grado di realizzare le potenzialità ad essa attribuite nelle ideologie sette-ottocentesche e nelle «revisioni» delle stesse fra la fine del secolo scorso e l'inizio di questo. Ciò si è verificato per la

previsione in ordine ad una compiuta limitazione del potere politico, garante neutro dell'autoregolamentazione della società individualistica, nonché per la previsione di uno scioglimento del potere anzidetto in forme di democrazia diretta nell'ambito di comunità naturali o di formazioni di eguali.

È prevalsa invece una crescente interdipendenza fra il politico ed il sociale. In questo si son fatti sentire gli effetti di una ulteriore secolarizzazione della vita individuale e collettiva. Ad essa ha contribuito l'aumento in tutte le diverse forze della società, ed in quelle subalterne in ispecie, di una verifica del rapporto fini mezzi, con la valutazione rispetto ai risultati in tema di «vantaggi» e soprattutto di «benessere». Come conseguenza si è avuto fra l'altro il blocco di un trattamento pari dei componenti la società, affidato agli automatismi di modelli di sviluppo alla fine unilineari, e sostanziato nella delega al potere politico per la sua trasformazione in legge generale ed astratta.

Analogamente a quanto verificatosi nello stesso periodo per la fisica e le scienze della natura, anche per il rapporto fra politico e sociale, fra stato e società, si è imposto l'abbandono di ogni rigido determinismo a carattere razional universalistico. E si è affermata la necessità di assestare le interdipendenze in aumento fra il politico ed il sociale, alla luce di una razionalità di stampo sistemico, facendo i conti con il pluralismo dei soggetti all'uno ed all'altro livello e con la possibilità per gli stessi di far giocare i meccanismi di azione e retroazione e comunque un rispettivo condizionamento nei confronti della controparte.

Secondo le penetranti indicazioni della sociologia critica della scuola di Francoforte, con la nuova fase della modernizzazione economico sociale e politico istituzionale apertasi negli ultimi decenni dell'ottocento, si è messo in moto un complesso di spinte contraddittorie verso la socializzazione dello stato e verso la statalizzazione della società. Ormai risulta chiaro come tali spinte abbiano comportato una perdita di peso del potere statale, quale strumento essenziale per una razionalizzazione uniforme della vita associata secondo le esigenze delle forze dominanti. Si è ridotta la possibilità per lo stato di imporre l'eguaglianza giuridica formale delle libertà dei cittadini; esso ha dovuto misurarsi con la forza crescente delle istanze per l'eguaglianza sostanziale da parte delle masse subalterne, anche se ha potuto far valere la potenzialità di apparati tradizionali e nuovi di governo e di amministrazione per la integrazione di queste ultime in chiave di benessere nel sistema capitalistico, con

interventi decisivi per la composizione del conflitto fra libertà ed eguaglianza e per la promozione di forme di contrattazione corporativa fra i contrastanti interessi organizzati.

Una perdita di peso si è verificata inoltre per il potere statale in quanto arbitro della vita individuale e collettiva, in quanto autorità in grado di far accettare, attivamente o passivamente, come valore l'ordinamento esistente ed i rapporti di potere in esso sanzionati fra forze dominanti e forze subalterne. Qui l'ostacolo è stato posto dall'affermarsi di altri centri di potere politico, quali soprattutto i partiti organizzati di massa, impegnati a contrapporre un altro valore a quello anzidetto, sulla base delle istanze per una sempre maggiore giustizia sociale. Anch'essi in ogni caso si sono rivelati in grado di far leva su dimensioni sacrali e carismatiche, e su identificazioni comunitarie a carattere religioso, più o meno laicizzate, nell'ambito della lotta al nemico di classe ed all'avversario ideologico. È rimasta peraltro a lungo la possibilità per il potere statale di piegare la crescente mobilitazione delle masse verso la lotta al nemico nazionale.

In ogni caso, quella che è diventata irreversibile è stata la «compensazione fra stato e società», sulla base delle interdipendenze sempre più strette fra potere, capitale e masse, e con modificazioni strutturali delle forme di legittimazione e di esercizio del potere statale. In particolare si sono ridotti gli spazi per il consenso radicato nella convinzione della razionalità e della legalità, e nella disponibilità alla delega ad un governo imparziale ed alla fine discendente dall'alto, se pur condizionato dai diritti dei cittadini. Si è imposta la necessità sempre maggiore di un consenso affidato al soddisfacimento di concreti interessi ideali e materiali in tema di benessere e di sviluppo, di giustizia e di liberazione, oltre che in tema di sicurezza e di ordine, sulla base ancora di un governo discendente, ma al tempo stesso anche ascendente dal basso: e cioè un governo condizionato dall'incremento della partecipazione popolare alla vita politica, attraverso l'opera dei partiti di massa, ed attraverso l'apertura degli apparati amministrativi ai gruppi organizzati.

Contemporaneamente è diminuito il significato dell'esercizio del potere statale in termini di primato della legge universale ed astratta, sulla base delle garanzie della divisione dei poteri fra Legislativo, Esecutivo e Giudiziario. Si è accresciuto il rilievo della «legge regolamento», che ha mantenuto nella forma le caratteristiche della legge sopra richiamata, ma che nella sostanza ha assunto la logica del regolamento

amministrativo. Si è passati da una legge volta a fissare diritti e doveri uguali per tutti ad una legge incentrata sull'organizzazione dell'azione e dell'intervento pubblico, sia a carattere generale che a carattere particolare. Al che si è aggiunto anche l'avvio verso forme di contrattazione fra i portatori dei diversi interessi sotto la guida del governo e dei suoi apparati.

La realtà è che ha perso terreno il parlamento quale perno della rappresentanza politica e della cura dell'interesse generale, sulla base del rapporto stato individuo. Ed è venuto in primo piano il ruolo della pubblica amministrazione e del potere esecutivo per il soddisfacimento delle esigenze di ordine e di sviluppo di una società, sempre meno imperniata sull'individuo e sull'istanza del pareggiamento delle libertà formali, e sempre più dominata da formazioni organizzate, di classe e non, e dai loro conflitti e contrasti di interesse. Di qui poi il rilievo sempre maggiore dell'amministrazione e della sua opera per la stessa legittimazione del potere statale.

I mutamenti anzidetti si sono venuti specificando nell'ambito degli equilibri peculiari fra socializzazione dello stato e statalizzazione della società, raggiunti fra la fine dell'ottocento e la prima guerra mondiale nei diversi paesi. In particolare si è avuto, da una parte, il consolidarsi, specialmente nei paesi anglosassoni, di una prevalenza della socializzazione dello stato. Essa ha tratto alimento dalla limitata ideologizzazione dei conflitti di classe e di interesse, e dalla limitata focalizzazione della lotta delle forze popolari e lavoratrici contro il potere statale. Ciò ha consentito la istituzionalizzazione di un pluralismo politico sociale in una democrazia rappresentativa a suffragio universale. Ed ha favorito la razionalizzazione degli squilibri fra capitale e lavoro attraverso un riformismo sociale a carattere pragmatico, e con ridotte dimensioni burocratiche. Determinante è risultato a tal fine l'impiego di una parte delle risorse fornite dalla posizione guida nello sviluppo capitalistico ed industriale e nella espansione coloniale ed imperialistica.

Nei paesi europeo-continentali è prevalsa invece la statalizzazione della società. Ad essa ha portato l'accentuarsi anche a livello ideologico del conflitto fra le forze capitalistiche e le forze lavoratrici, nonché della contrapposizione frontale di queste ultime al potere statale. Contemporaneamente la possibilità di far valere il peso di una presenza capillare, in chiave burocratica, nella vita associata allo scopo di organizzare forme di repressione e di integrazione nei riguardi delle masse in movimento, ha giocato decisamente a favore dello stato.

Su tale base si è precisata dapprima la tendenza, che ha toccato il culmine con Bismarck, al potenziamento da parte di gruppi dirigenti borghesi di un «Esecutivo forte» e in ultima analisi autoritario, sfruttando le valenze in tal senso del *Rechtsstaat* specie nelle interpretazioni del formalismo e del positivismo giuridico. Decisivo è diventato il ricorso a leggi volte a smantellare e comunque a ridimensionare l'organizzazione sindacale e partitica delle classi lavoratrici, con l'aumento in generale dell'attività repressiva degli apparati polizieschi e militari. A ciò si è accompagnata un'accelerazione dei processi di «nazionalizzazione delle masse», attraverso la diffusione della istruzione pubblica e la leva militare obbligatoria, ed attraverso le guerre coloniali ed imperialistiche e lo scontro in Europa fra nazionalismi sempre più esasperati. Al tempo stesso è stata messa in moto una legislazione sociale, diretta a ridurre la presa della lotta di classe fra le masse, e ad accrescere l'apporto della forza lavoro alla «potenza della nazione» nello scontro per l'egemonia in Europa e nel mondo. Tale legislazione ha segnato il passaggio dal sistema dell'assistenza pubblica al sistema delle assicurazioni e della previdenza sociale obbligatoria. È stato così accelerato in generale il passaggio dallo «stato astensionista», rispetto all'autoregolamentazione del mercato, allo «stato interventista» nella vita economico-sociale. Per la verità la ricerca storica sta ponendo in risalto come forme di intervento statale in economia abbiano accompagnato fin dall'inizio lo stato liberal-liberista in Europa, anche sotto le pressioni di un capitalismo più speculativo che concorrenziale. Esse si erano sostanziate nell'impiego della tassazione a favore dell'accumulazione capitalistica, e nella costruzione di infrastrutture per l'espansione del mercato nazionale, oltre che talora nell'intervento diretto per il potenziamento delle industrie a carattere bellico. In ogni caso, con le nuove forme di intervento legate alla legislazione sociale, lo stato è venuto ad incidere nei meccanismi fondamentali della domanda e dell'offerta a proposito della forza lavoro, favorendo l'ascesa del capitalismo organizzato rispetto a quello di mercato.

Per tale via si è poi messo in moto un ampliamento ulteriore degli apparati amministrativi e burocratici. Esso peraltro ha visto anche la crescita del ruolo delle amministrazioni locali, nella realizzazione di servizi sociali, e questo sotto lo stimolo anche del movimento socialista e del movimento cattolico e delle loro prospettive in fatto di «municipalismo sociale». L'avvio poi di «amministrazioni parallele» rispetto a quella statale tradizionale, specie per taluni settori del sistema delle

assicurazioni e della previdenza e per vari campi dell'intervento pubblico in materia di lavoro ed industria, con l'apertura delle stesse alle formazioni organizzate della società, si è rivelato come una delle strade per la mediazione statale fra gli interessi delle medesime. Con la fine del secolo, però, di fronte ai limiti incontrati dallo stato forte per la eliminazione del conflitto di classe, e di fronte ad una fase nuovamente ascendente del ciclo capitalistico, si sono consolidate nel continente europeo istanze di parte borghese e di parte popolare per lo sviluppo di uno stato liberaldemocratico, nella linea affermatasi in Inghilterra. Tale sviluppo si è attivato soprattutto nella realizzazione del suffragio universale, con l'apertura del parlamento ai partiti organizzati di massa. Il che ha portato alla consacrazione di uno stato non più «monoclasse», ma ormai «pluriclasse», e cioè rappresentativo di tutte le classi e le formazioni della società. Altra componente determinante dello sviluppo in tale senso è stata l'espansione dell'intervento dei pubblici poteri per il riequilibrio del rapporto fra il capitale ed il lavoro a favore di quest'ultimo, con la redistribuzione del reddito attraverso la tassazione progressiva e con l'incremento dei servizi sociali. A ciò ha fatto seguito la crescita di uno «stato amministrativo», che si è caratterizzato attraverso la puntualizzazione del primato della legge anche nell'attività amministrativa, con il rafforzamento delle garanzie sia per il cittadino come per il pubblico funzionario contro gli arbitrii dell'Esecutivo e della classe politica al governo. La stabile assunzione da parte dell'amministrazione governativa e dell'amministrazione locale, ed attraverso apparati partecipati dalle formazioni sociali, di compiti nuovi per la diffusione del benessere e la guida dello sviluppo economico sociale in chiave di capitalismo dei consumi di massa è diventata punto decisivo. Fondamentale è poi rimasto nello stato liberaldemocratico un nazionalismo sempre più collegato a quello che è stato definito il «delirio imperialistico», con la spinta al riarmo ed alla militarizzazione della vita associata. In proposito la storiografia e le scienze sociali hanno messo in evidenza il ruolo giocato non solo da errori e limiti delle classi dirigenti e delle masse subalterne, sotto l'influsso fra l'altro delle ideologie dell'«irrazionalismo», ma anche da contraddizioni strutturali del sistema capitalistico e delle ragioni di scambio fra le diverse economie nazionali industrializzate. Rimane invece da chiarire ulteriormente il peso avuto dagli svolgimenti di quel «nucleo sacro», presente, anche se sullo sfondo, nello stato dell'Europa moderna, specie per l'identificazione di quest'ultimo con una comunità politica rispetto al nemico esterno. Si tratta di fare i conti con l'atteggiarsi del medesimo in

presenza della crisi della società individualistica e dei suoi valori, ed in presenza dell'affermazione di una «società collettivista», di una società di massa caratterizzata dalla ripresa di tradizionali e nuovi valori comunitari, con la mobilitazione attiva per la loro realizzazione e con l'aumento dei conflitti interni ed esterni. È questa anche la via per cogliere nelle sue varie dimensioni il risultato finale del delirio nazional-imperialistico, e cioè lo scoppio della prima guerra mondiale, facendo luce sugli effetti della stessa circa la rottura degli equilibri raggiunti nella compenetrazione di potere, capitale e masse ed in generale circa i mutamenti radicali nei rapporti fra stato e società, fra l'autorità del primo e le libertà della seconda.

4. *La prima guerra mondiale, lo Stato socialista e lo Stato sociale di diritto*

Secondo le indicazioni sempre più penetranti della ricerca politologica e sociologica, la prima guerra mondiale ha costituito un passaggio nodale per l'accelerazione della nuova fase della modernizzazione industriale capitalistica, apertasi negli ultimi decenni dell'ottocento; ed ha stimolato la carica dirompente di questa in ordine al rapporto stato società come si era strutturato dalla rivoluzione francese in poi. Essa si è posta innanzitutto come la prima «guerra statale», caratterizzata dal coinvolgimento di tutte le dimensioni della vita individuale e collettiva. In particolare ha comportato una mobilitazione accentuata delle masse, e specialmente di quelle contadine e di quelle piccolo borghesi in aumento. Inoltre ha stimolato un ampliamento eccezionale degli interventi e degli apparati statali, in vista della direzione della produzione e dell'adeguamento dell'intera vita economico sociale alle esigenze belliche, rendendo però al contempo difficile e alla fine impossibile il ritorno, dopo la conclusione della guerra, all'assetto politico istituzionale del periodo precedente. Il fatto è che si è accresciuto lo spazio per il dispiegamento di una «politicalità orizzontale» rispetto alla «politicalità verticale», fondamento dello stato dell'Europa moderna. Ha inciso su questo spazio un complesso di istanze sempre più vigorose verso la democrazia di base e la partecipazione diretta all'esercizio del potere, ed in generale verso forme di autodeterminazione, di autogoverno e di autogestione. Per tale via si è avuto anche il potenziamento di un pluralismo politico sociale a carattere fortemente conflittuale, con la riduzione della capacità di guida nei confronti dello stesso da parte del

potere statale, e con la rottura degli equilibri fra governo discendente e governo ascendente, equilibri in qualche misura stabili prima della guerra nello stato liberaldemocratico. Contemporaneamente, è diminuita ancora la possibilità di identificazione fra politica e legalità razional universalistica, quale operante nello stato rappresentativo burocratico. È stata questa la conseguenza del più generale sfaldamento di una scala di valori, comuni all'intera società, garantiti ed imposti dal potere statale. È stato il risultato del conflitto globale fra forze capitalistiche e forze anticapitalistiche, scoppiato sull'onda del successo della rivoluzione sovietica e bolscevica, marxista e leninista della Russia del 1917. A ciò si è aggiunto l'incanalamento dei ceti medi mobilitati nell'ambito della guerra verso trasformazioni rivoluzionarie, e comunque eversive, dell'assetto esistente e contro l'egemonia sia del grande capitale sia della classe operaia; ciò ad opera di partiti di avanguardie ed a carattere spesso paramilitare.

Son venuti così in primo piano tipi di identificazione collettiva in termini di «entusiasmo» e di «movimento» sempre più al di fuori di quelli espressi dallo stato nazionale e legale, nonché di quelli realizzati dai partiti organizzati di massa sia di ispirazione socialdemocratica che di ispirazione confessionale. Queste nuove forme di identificazione hanno così arricchito di nuovo vigore le antiche forme di democrazia plebiscitaria emerse con la rivoluzione francese ed hanno allargato il terreno per l'intervento di «leaders carismatici», in grado di porsi alla testa di battaglie nazionalistiche e di battaglie di classe, facendo valere i meccanismi di una delega di stampto sacrale al capo carismatico per la guida nella lotta contro il nemico, nella risposta alle sfide per la sopravvivenza, nella costruzione di un «nuovo ordine».

Centrale è rimasto tuttavia per la istituzionalizzazione di ogni forma di potere politico un ricorso sempre maggiore ad apparati burocratici e tecnocratici, ad apparati partitici e sindacali. Questi sono diventati lo strumento indispensabile per coinvolgere e comunque tenere sotto diretto controllo le masse, per gestire nei loro confronti la propaganda ed il terrorismo, e per procedere alla razionalizzazione delle interdipendenze in aumento della vita associata, secondo la logica del capitalismo organizzato, di stato e privato.

I processi fin qui accennati hanno avuto svolgimenti particolari in Russia dopo la rivoluzione. Essi sono confluiti nell'avvio di uno stato socialista, imperniato sulla dittatura del proletariato, del partito comu-

nista e del suo leader: Lenin. Con tale dittatura si è mirato a consacrare il superamento della proprietà privata dei mezzi di produzione, ed il trasferimento di ogni potere politico ed economico nelle mani delle classi lavoratrici. Ciò ha avuto la sanzione formale nelle costituzioni del 1918 e del 1924. Queste sancivano il conferimento di tutti i poteri al sistema dei «soviet», dei consigli composti di rappresentanti eletti dalle sole forze lavoratrici con la subordinazione agli stessi dei «Commissari del popolo» con compiti di governo. Fissavano l'abbandono della separazione fra Legislativo, Esecutivo e Giudiziario, con la possibilità di revoca continua dei rappresentanti da parte dei rappresentati, secondo il modello della Comune di Parigi del 1871. Tali costituzioni sancivano inoltre il primato di una serie di diritti sociali, rispetto a quelli individuali in tema di lavoro, di istruzione, di benessere. Esse tacevano tuttavia sul ruolo del partito comunista, che costituiva il centro ultimo di governo del sistema. Il partito è venuto in ogni caso ad assumere compiti sempre maggiori di guida e di controllo, subordinando progressivamente al suo potere il sistema dei soviet e del governo nel suo complesso, e accentuando la sua carica decisionale ed impositiva, attraverso il centralismo democratico e l'eliminazione delle opposizioni interne, ed attraverso lo sviluppo di una propria organizzazione in tutti i settori della vita della società.

Con l'avvento di Stalin, il partito ha dato vita ad un regime sempre più autoritario e totalitario, anche in relazione alle esigenze della difesa della «rivoluzione in un solo paese», ed a quelle di una industrializzazione accelerata nell'ambito di una pianificazione coercitiva. Il regime si è fondato sull'assolutizzazione dell'ideologia e la polizia politica sulla repressione spietata di ogni contestazione e l'esaltazione propagandistica del capo, quale tramite per una dittatura sempre più personale come quella di Stalin.

Anche in risposta alla rivoluzione sovietica e nel tentativo di ridurne la presa sul movimento operaio organizzato in chiave socialdemocratica, ha poi preso forma nell'Europa continentale la ricerca di un perfezionamento delle realizzazioni prebelliche in tema di stato liberal democratico. Si è affermato il tentativo di convogliare le masse popolari e piccolo borghesi in movimento in uno «stato sociale di diritto», con l'identificazione comunitaria attorno ad una compiuta sovranità del popolo, e ad una sempre maggiore giustizia sociale. Al centro è stato posto il riconoscimento, accanto ai diritti civili e politici dell'individuo, dei diritti sociali, per i lavoratori in specie, in ordine al miglioramento delle

condizioni di vita e di lavoro, sulla base di un organico intervento pubblico.

Le realizzazioni più significative in tal senso rimangono quelle della Repubblica affermatasi in Germania dopo la sconfitta dell'impero guglielmino, sulla base della costituzione elaborata a Weimar, oltre che quelle della Repubblica austriaca quanto meno a livello di carta costituzionale.

Un punto saliente della costituzione di Weimar era l'elezione diretta del presidente della repubblica, ed il rafforzamento dei suoi poteri come arbitro ultimo della vita politica del paese. Si voleva per tale via ricostituire l'identificazione del popolo nello stato, valorizzando dimensioni anche carismatiche del suo vertice per l'unificazione di una società divisa dal conflitto di classe e frustrata dalla sconfitta bellica.

Altro punto rilevante era la realizzazione di una carta costituzionale che fosse sulla linea di quanto posto in essere negli Stati Uniti d'America.

L'obiettivo era in questo caso il rafforzamento dei meccanismi della divisione dei poteri, e della garanzia, anche sul piano giurisdizionale, delle libertà del cittadino. A questo si accompagnava una lunga e dettagliata elencazione dei diritti di quest'ultimo per la realizzazione di una sempre maggior giustizia sociale, collegata alla composizione della eguaglianza formale di fronte alla legge con l'eguaglianza sostanziale fra capitale e lavoro, attraverso l'intervento riequilibratore del potere statale.

Assai travagliata è risultata però l'attuazione della costituzione di Weimar proprio per quanto riguardava la sperata composizione di democrazia plebiscitaria e di democrazia garantista, di democrazia politica e di democrazia sociale. Tale progetto è stato ostacolato sia dalle crisi economiche che dalle riparazioni di guerra, ma soprattutto dalla contestazione crescente dei gruppi capitalistici, alla testa della grande industria e della grande finanza. A ciò si sono aggiunti i limiti della socialdemocrazia al potere, specie a proposito del primato attribuito alle leggi del mercato, poste come immodificabili. Decisivo è poi diventato il peso mantenuto da strutture militari e burocratiche derivate dall'impero guglielmino e dalla tradizione autoritaria prussiana.

Di qui, come mostrano gli approfondimenti storiografici e politologici in corso, il configurarsi nella sostanza della Repubblica di Weimar come una «democrazia contrattata», fra le formazioni partitiche e sindacali

del movimento operaio e le formazioni legate ai gruppi ed alle strutture sopra richiamate, e come una democrazia sempre più indebolita dalle tendenze prevaricatrici di queste ultime. Di qui il porsi alla fine della Repubblica di Weimar come uno dei casi dell'articolarsi della compenetrazione fra potere, capitale e masse, in termini di «corporativismo», dentro e fuori il compromesso fra capitalismo e democrazia avviato dal regime liberaldemocratico. Ciò segnava il prevalere di una stabilizzazione della società borghese e capitalistica, sulla base del ridimensionamento delle regole del mercato e della legge del parlamento, e nell'ambito di una contrattazione fra apparati burocratici ed oligarchici portavoce dell'organizzazione dello stato, del capitale e del lavoro. Ma segnava anche il mancato superamento in termini di giustizia sociale degli squilibri fra forze dominanti e masse subalterne, con il blocco di una identificazione comune della società nella democrazia della piena sovranità popolare e con la creazione delle condizioni per l'avventura del totalitarismo reazionario.

5. La crisi del mercato capitalistico, lo Stato totalitario e lo Stato corporativo

Subito dopo la prima guerra mondiale era emersa anche la risposta del fascismo alle potenzialità offerte dalla mobilitazione delle masse popolari e piccolo-borghesi, e dalle connesse rotture degli equilibri dello stato liberaldemocratico.

Essa era imperniata sull'incanalamento della mobilitazione anzidetta in un nazionalismo aggressivo ed in una eversione dello stato liberaldemocratico a favore di uno «stato totale», volto ad assorbire e ad assoggettare l'intera società. L'obiettivo dichiarato era la conquista del potere e dell'egemonia da parte di ceti medi, tradizionali e nuovi, con l'eliminazione del conflitto fra capitale e lavoro e con un deciso favore per l'interesse nazionale imposto dallo stato e dal partito unico. Anche se alla resa dei conti la funzione oggettivamente svolta è stata la salvaguardia e l'espansione della posizione guida del grande capitale, attraverso lo smantellamento dell'organizzazione di classe.

Il punto di partenza del regime realizzato dal fascismo sotto la guida di Mussolini, è stato in ogni caso la distruzione del sistema di garanzie alle libertà civili e politiche del cittadino, che lo stato costituzionale aveva messo fra i principi irrinunciabili, mentre il regime totalitario

preferì optare a favore di una legalità formale in termini di decisionismo statale. Allo stesso modo è venuta meno la divisione dei poteri, con la subordinazione del parlamento alla decisione incontrollata del leader carismatico, capo del governo e del partito unico. Sono poi state tolte agli avversari politici le libertà di associazione e di manifestazione del pensiero, procedendo alla spietata repressione di ogni dissenso attraverso tribunali speciali, apparati polizieschi e militari.

Come emerge dagli approfondimenti della ricerca, storica e non, sul totalitarismo, con l'avvento al potere del fascismo si è realizzato il passaggio dal «monopolio della autorità statale», quale operante nei regimi autoritari di stampo bonapartista, al «monopolio politico» di uno stato totale. Questo ha reso possibile il tentativo di una riorganizzazione globale della vita individuale e collettiva attraverso, fra l'altro, un impiego sempre maggiore della propaganda e della polizia politica, ed attraverso l'inquadramento anche del tempo libero in una organizzazione capillare del partito unico.

È seguito un ulteriore aumento dell'intervento pubblico nella vita economico sociale, con perfezionamenti del sistema previdenziale e con l'ingresso nella gestione anche di settori in crisi della produzione, per mezzo di enti appositi, distinti dagli apparati statali tradizionali. Tale intervento è stato alimentato pure dalla volontà di arrivare a forme di indirizzo da parte del potere statale nei confronti dell'intero sistema capitalistico, in vista del suo adeguamento alle necessità della potenza nazionale e di una politica estera imperialistica, oltre che alla necessità di incremento dei consumi delle forze popolari e piccolo-borghesi, quale base per l'integrazione attiva e più ancora passiva delle stesse nel regime totalitario. Nella realtà dei fatti si è realizzato invece in modo preminente il sostegno al grande capitale, alle sue esigenze speculative ed alle spinte di rinnovamento tecnologico dei settori di punta.

Il crollo della borsa di New York nel 1929 e lo scoppio di una crisi mondiale dell'economia di mercato ha poi favorito l'estensione anche ad altri paesi del regime totalitario emerso in Italia.

In particolare esso ha conosciuto una realizzazione ancora più accentuata in Germania, dopo l'avvento al potere di Hitler e del partito nazionalsocialista. Qui è stata portata fino in fondo l'irrigimentazione delle attività della vita associata, sotto la guida del partito e del suo leader. A tal fine è stata potenziata anche la valorizzazione del culto del capo e di una dittatura personale del medesimo, quale via per la repressione

terroristica del conflitto di classe ed il rinsaldamento del dominio borghese.

In tal senso si è mossa pure l'Italia mussoliniana, e per altro verso la Russia stalinista, sia pur con opposte valenze di classe.

Comune al regime fascista ed al regime nazista è risultato il privilegiamento di una organizzazione corporativa degli interessi, con l'imposizione di una mediazione statale, senza condizionamenti da parte del parlamento rappresentativo. Il che poi si è sostanziato nell'ulteriore penetrazione dei meccanismi del corporativismo e di una contrattazione fra i vertici delle burocrazie tradizionali e delle burocrazie parallele degli enti pubblici in aumento, ed i vertici di organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori. È rimasta ferma peraltro la subordinazione dei primi ai secondi; anzi tale subordinazione si è accentuata nell'ambito di un generale «disciplinamento» della società e delle masse in ispecie, ad opera del potere statale e partitico, nel tentativo di rimettere in moto lo sviluppo capitalistico bloccato dalla crisi del 1929, secondo le esigenze delle forze alla testa dei monopoli e dell'imperialismo. È emersa però la difficoltà estrema di giungere per tale via ad una stabilizzazione definitiva del regime totalitario, anche per i conflitti ricorrenti fra gli apparati dello stato e quelli del partito unico ed in generale fra i diversi settori delle burocrazie e delle oligarchie dominanti. È diventato così sempre maggiore il ricorso all'exasperazione del nazionalismo e dell'imperialismo, quale via per consolidare la capacità di decisione e di guida carismatica del capo del partito, con la sollecitazione di deleghe di stampo sacrale da parte delle masse attraverso una mobilitazione ormai «permanente». Il risultato finale è stato poi un bellicismo sempre più sfrenato, che ha portato allo scoppio della seconda guerra mondiale ed alla sconfitta del fascismo e del nazismo.

Assai significativamente, la crisi economica del '29 ha visto l'affermarsi anche nei paesi europei ed anglosassoni, che hanno tenuto ferma la democrazia rappresentativa, di linee analoghe a quelle dei regimi totalitari. Ciò si è verificato specialmente per quanto riguarda lo sviluppo dell'interventismo e del "dirigismo" statale in campo economico e sociale, nonché lo sviluppo di taluni aspetti almeno della organizzazione corporativa degli interessi e del loro rapporto con lo stato.

Emblematica è risultata in particolare la vicenda del «New Deal» posto in essere negli Stati Uniti da Roosevelt. Questo ha preso le mosse dalla volontà di superare le contraddizioni ormai insanabili della economia

del «laissez faire» e dello stato astensionista ed ha messo in moto l'azione del potere statale per forme di regolamentazione del mercato nella direzione indicata da Keynes. Anche a tal fine sono stati incrementati gli interventi eccezionali e poi ordinari del governo federale e dei governi statali, con la realizzazione di istituzioni apposite, quali la «Tennessee Valley Authority», e di «agencies» speciali, nella linea del sistema delle burocrazie parallele e delle strutture amministrative sempre più aperte agli interessi organizzati od alla partecipazione di formazioni sociali. Contemporaneamente è stata stimolata l'organizzazione della forza lavoro nell'ambito del sindacato di classe, in vista della contrattazione di stampo corporativista con le forze del capitale e l'Esecutivo statale. Al che si è accompagnato l'accrescimento della capacità di direzione della Presidenza federale sulla base del dispiegamento delle qualità di Roosevelt come leader carismatico e guida della costellazione in un blocco sociale riformatore delle masse popolari e piccolo-borghesi in movimento.

Ha trovato così nuova forza l'esperimento volto a legare la mobilitazione delle masse anzidette alle prospettive di un riformismo finalizzato a dar sostanza alle libertà formali in chiave di giustizia sociale. Ciò è stato favorito dalle realizzazioni ormai consolidate in tema di democrazia pluralistica, di suffragio universale e di autogoverno individuale e collettivo. Anche se poi, non a caso, nello stesso periodo ha preso corpo nelle scienze sociali il tentativo di una revisione delle prospettive democratiche in chiave di elitismo. Si è puntato a valorizzare il conflitto fra una pluralità di élites, operanti secondo la logica del mercato, per la conquista del potere, attraverso le elezioni e la ricerca del consenso dell'opinione pubblica, con il privilegiamento comunque di forme di passività delle masse.

6. *La democrazia di massa, lo Stato degli apparati e lo Stato del benessere*

Con la fine della seconda guerra mondiale e la distruzione del regime fascista e nazista, nei paesi europei condizionati dall'influenza degli Stati Uniti, è venuta in primo piano l'esigenza di un pieno compimento del regime liberaldemocratico. È emersa la volontà di stabilizzare un equilibrio efficace fra libertà ed eguaglianza, attorno ad un rilievo sempre maggiore della giustizia sociale, ed al perfezionamento delle garanzie istituzionali dei diritti individuali e collettivi.

In tal direzione, si sono mosse le costituzioni di paesi come la Francia, l'Italia e la Germania occidentale, sanzionando il collegamento fra diritti civili e politici e diritti sociali dei cittadini e dei lavoratori, riprendendo in tal modo le indicazioni date dalla costituzione di Weimar. Inoltre hanno introdotto un governo parlamentare più o meno razionalizzato, con la affermazione della solidità dell'Esecutivo, e hanno rafforzato i meccanismi garantisti della divisione dei poteri inserendoli espressamente nella carta costituzionale.

Nuove costituzioni si sono poi avute anche nei paesi dell'Europa orientale, inseriti nell'area di influenza dell'U. R. S. S. Queste si sono rifatte al modello della costituzione sovietica del 1936, dando vita ad una versione dello stato socialista in termini di «democrazia popolare». Nella sostanza si è affermato invece il regime del partito unico e dell'intervento totalizzante dei suoi vertici, intrecciati con gli apparati statali.

Un passaggio nodale per il riassetto dei regimi liberaldemocratici è stato lo sviluppo dell'intervento assistenziale e previdenziale dei pubblici poteri, a favore delle masse lavoratrici, con la realizzazione di un sistema di «sicurezza sociale» esteso a tutti i cittadini. Sul punto l'apice è stato toccato con il piano Beveridge nell'Inghilterra guidata dal partito laburista. Si è così arricchito in generale di ulteriori decisive articolazioni, sul piano della legittimazione e sul piano dell'organizzazione, lo «stato del benessere» emerso fra la fine del secolo scorso e l'inizio di questo.

Determinanti si sono rivelate in proposito le risorse sempre maggiori messe a disposizione dallo svolgimento, dopo la seconda guerra mondiale, di una lunga fase ascendente del ciclo capitalistico. A questo ha contribuito fra l'altro la revisione keynesiana delle regole del mercato ad opera di un potere statale sempre più inserito nella stessa produzione e con l'espandersi di un neocapitalismo stimolato pure dall'accelerato sviluppo scientifico, tecnologico e cibernetico. Altro fattore di particolare rilievo è stata la diffusione dei mezzi di comunicazione di massa. Ciò ha consentito l'ampliamento e la manipolazione del consenso popolare e piccolo-borghese verso lo stato del benessere.

Di qui l'ingenerarsi della convinzione circa il porsi dello stato rappresentativo burocratico, corretto in chiave di stato sociale ed industriale, come la forma più alta ed irreversibile di stato democratico. La convinzione è stata rafforzata dai successi incontrati inizialmente nell'adeguata-

mento a tale stato da parte dei paesi extraeuropei usciti dal dominio coloniale ed imperialistico.

Nel corso, però, degli ultimi decenni è diventata sempre più evidente la presenza di contraddizioni crescenti nello stato democratico del benessere. Secondo le indicazioni dei dibattiti in corso sulla crisi di quest'ultimo, si fa sentire il divario crescente fra democratizzazione e burocratizzazione, intrecciato con quello fra aspirazioni in aumento a livello individuale e collettivo e risorse pubbliche in diminuzione per il loro soddisfacimento, anche in rapporto al mutamento dei rapporti di scambio fra l'occidente capitalistico ed il terzo mondo. Si fa sentire la contrapposizione fra la tendenza ad un'autogestione della vita associata e quella alla delega a tecnostutture, ad apparati burocratici e tecnocratici, militari ed industriali, ormai a carattere sovranazionale, nonché la contrapposizione fra corporativizzazione degli interessi impegnati nell'assalto alle risorse pubbliche e «crisi fiscale» dello stato, con possibilità sempre minori di realizzare l'intervento in tema di giustizia sociale e di interesse generale della collettività. L'effetto è la crescita di una «complessità» sociale ed organizzativa, che viene ad intaccare sempre più in profondità la capacità di direzione del potere statale e l'acquisizione del consenso da parte dello stesso. Gioca in questo caso anche la perdita crescente di sovranità dello stato nazionale in Europa e fuori, rispetto alle grandi potenze ed alle multinazionali, le uniche ormai in grado di piegare a proprio favore la tecnologia militare ed industriale, nell'età della bomba atomica, della missilistica, del computer. Essa comporta uno sfaldamento irreversibile della autorità, dello stato, per la parte affidata al successo militare contro il nemico ed al successo nello sviluppo economico. In tal modo sta diventando sempre minore la possibilità per lo stato di affidare la propria legittimazione alle procedure di una legalità formale, facendo leva sulla manipolazione di un consenso passivo ad opera di apparati amministrativi alla testa di un funzionamento sistemico della vita associata, e potenziando poi l'omologazione di massa attorno ai valori del benessere materiale. Sta aumentando la difficoltà strutturale per lo stato di razionalizzare e comunque di condizionare le forme tradizionali e nuove di mobilitazione della società di massa e di gestire il dissolvimento delle forme di identificazione collettive sotto la guida di un'istituzione totalizzante. Il che viene a toccare assai significativamente anche la chiesa gerarchica e il partito organizzato, oltre allo stato sovrano.

Si è aperto lo spazio per movimenti impegnati nella lotta per l'ulteriore

liberazione dell'uomo dal dominio e dallo sfruttamento, dalla paura e dal bisogno, con la spinta al contropotere rivoluzionario o meno, alla democrazia di base, alla deistituzionalizzazione del potere. È venuta alla ribalta una riscoperta del sacro e del privato, dai contorni confusi ed ambigui, che sembra trovare il suo coagulo nel distacco dalla politica e nel ridimensionamento in ogni caso del ruolo del potere politico. Ciò rischia però di lasciar spazio ad un esercizio senza regole e senza controllo di quest'ultimo, con possibilità di forme dure o soffici di autoritarismo e di totalitarismo.

Di qui l'imporsi della necessità della costruzione comune da parte di tutti di una democrazia pluralistica. A tal fine si tratta di cogliere le potenzialità positive dei tumultuosi processi di socializzazione e secolarizzazione sempre più accentuati, impiegando le risorse dello sviluppo scientifico e tecnologico per una composizione adeguata della razionalità rispetto allo scopo, della efficienza nella programmazione e nella esecuzione, con la razionalità rispetto ai valori di una autorealizzazione sempre più piena della persona umana e della sua socialità. Ciò richiede l'assunzione da parte delle diverse forze politiche e sociali delle responsabilità comuni e specifiche per la determinazione ed il funzionamento delle regole della convivenza, con una razionalizzazione delle interdipendenze crescenti fra interessi materiali ed interessi generali, oltre che delle interdipendenze di un sistema mondiale degli stati, che venga a favorire equilibri funzionanti fra decisione e controllo, fra governabilità e partecipazione.

