



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO

DIPARTIMENTO DI
STUDI UMANISTICI (DISUM)



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

WORKING PAPERS

della Cattedra Jean Monnet

SFIDE STORICHE, POLITICHE DELLA MEMORIA ED INTEGRAZIONE EUROPEA
MEZZOGIORNO E AREA MEDITERRANEA

1/2023

ISSN 2785-0722



**IL LESSICO DELLA CITTADINANZA E LA SUA FORMAZIONE NELLA
REALTÀ EUROPEA:
1. COSA INTENDIAMO QUANDO PARLIAMO DELLO "STATO"**

Guido Melis

1/2023
ISSN 2785-0722

Direttore responsabile
Carlo Spagnolo

Comitato scientifico
Ivan Ingravallo
Isidoro Mortellaro
Claudia Villani

Working Papers

della Cattedra Jean Monnet "Sfide storiche, politiche della memoria ed integrazione europea. Mezzogiorno e area mediterranea"
Università degli Studi di Bari,
Piazza Umberto I, 70121 Bari (IT)
cattedra.jeanmonnet.uniba@gmail.com
<http://jmc.uniba.it>

In copertina: "Porta di Lampedusa - Porta d'Europa"
di M. Paladino, fotografia di V. Manzari, licenza
Creative Commons 2.0 generico.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione riflettono quelle dell'Autore e non impegnano le istituzioni coinvolte, l'Università di Bari e il programma Erasmus +.

Views expressed in this publication reflect the opinions of individual author(s) and do not engage the involved institutions, the University of Bari and the Erasmus + Program.

Questo lavoro è distribuito in conformità alla licenza CC - Attribuzione - Non Commerciale 4.0.

Nelle citazioni deve essere riportato interamente il nome/i dell'autore/i, dell'editore, il titolo, la serie del working paper, il numero e l'anno.

Segreteria di redazione
Lucia Boschetti



Working Papers
2023

Cosa intendiamo quando parliamo dello "Stato"*

G. Melis

Ha scritto in una recente sintesi il politologo Pier Paolo Portinaro che "lo Stato è un'entità collettiva di natura e origine controversa" (Portinaro, *Stato*, 1999, 11). Sabino Cassese, lo studioso che forse più di tutti ha indagato di recente sulla storia e sulle trasformazioni degli stati contemporanei, ha segnalato che alla data del 31 agosto 2013 gli stati membri delle Nazioni Unite (la grande rete sovranazionale che li raccoglie quasi tutti) erano 193 (195 era il numero degli stati a quel momento esistenti)¹. Ed ha avvertito che in 50 anni il loro numero si è quasi quadruplicato: erano solo 50 nel 1945 (Cassese, *Chi governa*, 2013, 16). Dunque lo Stato, lungi dall'aver esaurito la sua "missione" (come a volte erroneamente si sostiene) è ancora una realtà viva e vitale.

Se esaminiamo gli stati uno per uno però scopriamo facilmente che li caratterizza una estrema difformità: ve ne sono di vastissimi, con superfici che rasentano quelle di interi continenti (la Cina, gli Stati Uniti, la Russia); e di microscopici, con dimensioni territoriali inferiori a quelle di una città di media grandezza (San Marino, ad esempio)²; ve ne sono di popolatiissimi, con una densità di

abitanti per superficie elevatissima, e di semidesertici, con ampie zone disabitate; ve ne sono di economicamente potentissimi, tali da influenzare con le loro scelte di politica economica l'intero pianeta e ve ne sono di entità economica irrilevante. La mappa degli Stati contemporanei è dunque la più variegata e articolata che si possa immaginare. Ed è in continua evoluzione.

Un tempo nelle università, anche in quelle italiane, si studiava che i tratti identitari di uno Stato fossero essenzialmente tre: il territorio, la popolazione, la sovranità. "Territorio" voleva dire confini vigilati e racchiusi in barriere fisiche, frontiere valicabili solo per concessione dello Stato, passaporti, ingressi limitati e sorvegliati di estranei. "Popolazione" significava un insieme comunitario dotato della medesima cittadinanza, conferita a sua volta in base a elementi quali la nascita, la stabile residenza nei luoghi, talvolta la religione comune, in certi periodi storici e in certi Paesi l'appartenenza a una sola "razza" (così si scriveva all'epoca) testimoniata dalle ascendenze di più generazioni (quello che ancora oggi si definisce come lo *ius sanguinis*). La popolazione, dall'Ottocento in poi, si identificava anche nella nazionalità, a sua volta basata sul concetto chiave di "nazione". Nell'ode *Marzo 1821*, che la mia generazione studiava sui banchi di scuola, Manzoni sintetizzò questi elementi in un verso fatidico

* Lezione svolta dall'autore all'Università di Bari il 22 marzo 2023, nell'ambito del ciclo "Il lessico della cittadinanza nell'Unione Europea".

¹ Sul tema Cassese è tornato più volte. Da ultimo (non estraneo alla scrittura di queste pagine), cfr. Cassese, *Lo Stato in discussione*, 2022, 1229 ssg.

² Cassese (*Lo Stato in discussione*, 2022, 1230-1231), critica giustamente che il concetto di Stato sia stato "proiettato dovunque, nel tempo e nello spazio, nella cultura e nell'ordinamento globale". Invita poi a connotare storicamente il concetto di Stato.

riferito all'Italia: "Una d'arme, di lingua, d'altare, di memorie, di sangue e di cor". Infine il terzo termine della identità statale era la "sovranità". Una parola questa, che merita qualche ulteriore specificazione.

Sovranità significa, se cercate in un vocabolario della lingua italiana: "qualità giuridica pertinente allo Stato in quanto potere originario e indipendente da ogni altro potere". Potere "originario", cioè – come subito aggiunge la definizione – che si autolegittima, non traendo le ragioni della sua esistenza da altri soggetti; "indipendente", cioè totalmente autonomo, padrone delle sue scelte³.

Dubbi e contraddizioni nel concetto di "Stato": quando emerge, cosa significa, quali tipi di Stato

Lo Stato – ha scritto ancora Cassese – "è una delle forme di organizzazione politica più studiate, eppure più sfuggenti" (Cassese, *Quando e dove*, 2018). La sua datazione è da tempo oggetto di dibattito tra gli storici: sono "stati" gli imperi dell'antichità, come quello romano ad esempio, o il meno noto (in Occidente) impero cinese? Sono "stati" alla medesima stregua i regni dell'età medioevale in Europa, le città-Stato dell'Italia dell'età di mezzo (i comuni, poi le signorie)? Era uno "stato" in senso proprio il Sacro Romano Impero di Federico II? O quello di Carlo V, sul quale – vantava quell'imperatore – il sole non

tramontava mai? Le risposte a queste domande sono varie e controverse; gli studi ancora non concordi. Federico Chabod, uno dei grandi maestri della storiografia italiana, si è chiesto in un saggio famoso se sia esistito uno Stato nel Rinascimento (Chabod, *Y a-t-il un état*, 1956). Una consolidata tradizione storiografica, per lo più francese, identifica la data di nascita dello Stato, che chiama – con un aggettivo divenuto inseparabile – "Stato moderno" nella monarchia assolutistica della Francia del XVII secolo, facendola coincidere coi fasti del Re Sole, Luigi XIV, e con la formazione sotto quel sovrano del primo apparato burocratico moderno.

Nel 1651 in lingua inglese e nel 1668 in traduzione latina comparve l'opera fondamentale di Thomas Hobbes, *Il Leviatano*. Nel frontespizio del libro figurava una incisione del grande incisore francese di origine ebraica Abraham Bosse: una figura regale vi campeggiava solitaria, la corona sul capo e nelle due mani gli emblemi del potere civile laico (la spada) e di quello religioso (la pastorale). Alle sue spalle, sullo sfondo la città in primo piano e più all'orizzonte la campagna. Ma la vera sorpresa stava nel grande manto, la veste che lo avvolgeva, punteggiata di una miriade di figure umane. In basso un cartiglio con una frase latina: "Non est potestas super terram quae comparatur ei". Nessun potere terreno avrebbe potuto essere comparato a quello del Sovrano. Nel libro Hobbes spiegava come il potere fosse l'unico rimedio alla guerra perpetua tra gli

³ Per un approfondimento, Quaglioni, *La sovranità*, 2004.

uomini (erano gli anni a ridosso della dei trent'anni, iniziata nel 1618 e del conflitto tra la Spagna e le Province Unite) e come questo rimedio consistesse nella associazione degli uomini. Associazione che implicava la presenza immanente di un Sovrano (fosse un re, una assemblea democratica o un corpo elitario e aristocratico), cui tutti dovessero obbedienza. La legge conteneva il comando cui sottostare (Hobbes, *Leviatano*, 1651).

La parola stessa, "Stato", "État", "State", è comparsa nel lessico dell'Europa in modo assai difforme da territorio a territorio e si è affermata nel vocabolario in tempi spesso differenti. Per lungo termine l'area britannica l'ha ad esempio ignorata, utilizzando al posto di quello di "State" concetti quali "il Parlamento", "la Corona", "i giudici" (sovente tra di loro poteri concorrenti quando non conflittuali). Lo storico spagnolo José Antonio Maravall ha documentato che solo a partire dal XIV secolo il termine "Stato" e quelli equivalenti in altre lingue europee "vengono a designare qualcosa di riconoscibilmente simile a ciò che si intende attualmente con esso" (Maravall, *Estado moderno*, 1972).

Le tre caratteristiche citate (territorio, popolo, sovranità) valgono sino a un certo punto: sono esistite, conviventi con gli Stati sul loro stesso territorio, potenti organizzazioni religiose, alle quali i cittadini (il popolo) degli Stati hanno aderito manifestando loro fedeltà, seguendone i dettami morali e talvolta persino quelli politici, spesso in contrasto con quelli dello Stato di

appartenenza; sono esistite, dentro gli stati, autorità locali indipendenti, dotate di propri statuti riconosciuti come autonomi dal potere statale dominante su quei territori; è a lungo esistito in Europa, in coincidenza con forme statuali di centralizzazione del potere, un sistema feudale basato su gerarchie locali, figure di emissari dello Stato centrale dotati di legittimazione propria (cioè indipendente dall'eventuale delega loro conferita dallo Stato centrale), forme di tassazione e di organizzazione della vita locali a sé stanti. Esistono nella storia stati accentrati (quello francese, che si forma intorno a Parigi e all'Île-de-France) e decentrati (federali addirittura, come gli Stati Uniti). Molte differenze – lo ricorda ancora Sabino Cassese – distinguono le origini degli Stati: Charles Tilly ha scritto che alla radice c'è la guerra⁴; talvolta c'è il conflitto religioso, altre volte la fuoruscita dalla dominazione coloniale. La sovranità dello Stato si è esercitata a seconda delle epoche e delle aree geografiche in modo più o meno cogente. A lungo in Europa ha dominato una autorità territoriale dotata di sovranità insistente su una parte cospicua della penisola italiana (lo Stato del Papa) ma al tempo stesso capace di esercitare una influentissima sovranità spirituale sull'intera comunità cristiana, a qualunque potere statale nazionale essa fosse nel contempo soggetta (Bonin et al, *Formes et doctrines*, 2018, 151 sgg.: il saggio di Basdevant-Gaudemet, *L'Église catholique*).

⁴ Cassese (*Lo Stato*, 2022) richiama Tilly (*Coercion*, 1990).

Vedremo che i tre tratti distintivi dello “Stato” sono poi entrati progressivamente in crisi specialmente a partire dalla seconda parte del secolo scorso e possono oggi essere considerati largamente superati dall’evoluzione contemporanea delle istituzioni. Ma su questo ci soffermeremo nell’ultima parte della *lectio*.

La grande storiografia francese ci ha insegnato come si sia sviluppato in quel Paese lo Stato moderno. Il manuale che si adottava in molte università italiane alla fine degli anni Sessanta era la *Storia delle istituzioni* di Jacques Ellul, nell’edizione italiana curata da Giovanni Ancarani (Ellul, *Storia delle istituzioni*, 1976). Si apriva con un panorama degli straordinari sviluppi dell’economia europea e particolarmente francese nel XVI secolo (afflusso di metalli preziosi, forme nuove – corporative – delle attività industriali, ampliamento della gittata chilometrica dei rapporti commerciali attraverso le facilitazioni all’esportazione, intervento del potere regio nella politica doganale, nel campo finanziario, nella regolazione amministrativa dei traffici e delle attività). Ellul guardava alla fioritura delle banche, che si poté realizzare – spiegava – anche attraverso l’emarginazione dell’ostilità della Chiesa nei confronti del prestito in moneta. Tutto ciò si rifletteva nella nuova configurazione del potere del re, che adesso era “dotato di onnipotenza”. Intorno a lui sorgeva una amministrazione che tendeva a

divenire autonoma dalla aristocrazia di estrazione feudale dei secoli precedenti. Entravano in scena gli intendenti, i delegati regi nelle province, i Parlamenti non nel senso di oggi – assemblee deliberative di tipo politico – ma principalmente come organi di giustizia (cioè giudici); e ancora: una specializzazione della burocrazia finanziaria, un sistema di riscossione dei tributi e delle imposte, gli uffici appaltati in cambio di danaro (la venalità). Stava insomma nascendo l’assolutismo regio di modello francese che avrebbe tenuto il campo sino alla grande rivoluzione del 1789, segnando peraltro dei suoi tratti caratteristici anche, in parte, l’evoluzione successiva di quello Stato.

Quando da ragazzi studiavamo Ellul credevamo (e una certa storiografia ce lo lasciava credere) che quella fosse l’evoluzione tipica dello Stato, per lo meno dello Stato europeo continentale⁵.

Gli studi successivi, in Europa ma poi anche in Italia, hanno corretto questa interpretazione franco-centrica, che oggi può dirsi superata. In Italia hanno avuto un merito in ciò soprattutto gli studiosi raccolti intorno a due importanti istituti di ricerca, oggi purtroppo scomparsi: l’Isap, Istituto per la scienza dell’amministrazione pubblica; e la Fisa, Fondazione italiana per la storia amministrativa. All’origine di questi due istituti ci furono due eminenti studiosi, giurista, anzi amministrativista, l’uno, Feliciano Benvenuti;

⁵ Diversa era l’esperienza inglese e dei Paesi detti di *common law*, nei quali lo Stato aveva avuto una parte differente, si erano affermate forme decentrate di organizzazione della società e la regole della vita collettiva, anziché essere amministrate direttamente

dallo Stato attraverso la “sua” legge e i “suoi” giudici, si era espressa nella relativamente autonoma giurisprudenza di una magistratura tratta dalla società stessa.

scienziato delle dottrine politiche, politologo, l'altro, Gianfranco Miglio. In quell'ambiente, in quel circuito culturale fu elaborata un'opera in tre volumi, *Lo Stato moderno*, che avrebbe esercitato in Italia una notevole influenza sugli studi successivi (Miglio, *Lo Stato moderno*, I-III, 1971-1974). La curarono Ettore Rotelli e Pierangelo Schiera, con l'aiuto validissimo di Giuliana Nobili Schiera. Era un'antologia vastissima di testi, soprattutto di traduzioni dal tedesco, meno dall'inglese e dal francese. Ne veniva fuori complessivamente un'idea dello Stato in Europa e della sua vicenda storica assai più "mossa" di quanto non avvenisse nella versione della storiografia francese.

In questa interpretazione corale l'asse si spostava decisamente dalla Francia verso est, verso l'Europa centrale. Qui si era svolta, tra il XVI e il XVIII secolo, una vicenda in parte diversa da quella francese, nella quale avevano avuto parte l'azione di alcuni sovrani e la tendenza a costruire lo Stato attraverso l'agglomerazione di apparati amministrativi costruiti sui nuovi "saperi" delle scienze del governo così come erano venuti a svilupparsi nelle esperienze della Prussia soprattutto e dell'Austria di Maria Teresa. Emergeva così un nuovo modo di legittimazione del potere basata sulla triade esercito (forza militare), burocrazia (forse dello Stato-amministrazione) e scienza (cioè modernizzazione dei saperi sui quali lo Stato così creato fondava la sua stessa legittimazione a governare; Schiera, *Il laboratorio borghese*, 1987; Id. *Specchi della politica*, 1999; Id. *Profili di storia*, 2012; Blanco, *Le origini*, 2020).

Un modello ancora diverso è stato quello inglese. Qui lo Stato ha preso storicamente forma fondandosi sul *self-government* e sui poteri locali; superata la fase originaria ha concentrato sulla capitale (il centro) alcune prerogative. Con lo sviluppo dell'industrializzazione ha adottato forme di amministrazione più accentrate, coniugandole però con il rispetto quasi sacrale delle autonomie locali (quella che si chiama *la revolution administrative in government* (Dente, *Una burocrazia*, 1979).

La crisi dello Stato, le sue trasformazioni nel Novecento e nell'età contemporanea

Lo Stato ha conosciuto nella storia varie forme, tempi diversi di evoluzione, fasi differenti. In una famosa pagina dei *Quaderni del carcere* Antonio Gramsci, ad esempio, introduce una distinzione fondamentale tra lo Stato dell'Occidente e nell'Oriente:

"In Oriente – scrive – lo Stato era tutto, la società civile era primordiale e gelatinosa; nell'Occidente tra Stato e società civile c'era un giusto rapporto e nel tremolio dello Stato si scorgeva subito una robusta struttura di società civile. Lo Stato era solo una trincea avanzata, dietro cui stava una robusta catena di fortezze e di casematte; più o meno, da Stato a Stato, si capisce, ma questo appunto domandava un'accurata ricognizione di carattere nazionale" (Gramsci, *Quaderni*, 1975, 866).

In questo passaggio Gramsci vuole definire la differenza tra lo Stato russo all'epoca della rivoluzione bolscevica, uno Stato che nei

tempi degli Zar era cresciuto concentrato nei palazzi della capitale, detentore della forza, al cospetto di una società debole, frammentaria e non ancora organizzata, priva di un suo scheletro osseo; e invece lo Stato dell'Occidente, che ha a che fare con una società organizzata, nella quale esistono oltre allo Stato forme anche autonome di organizzazione e una pluralità di poteri che sono magari riconosciuti dallo Stato ma non ne dipendono: sindacati, partiti, aggregazioni culturali come le università, associazioni di cittadini, accademie, case editrici, società ricreative e sportive ecc. Due modelli di Stato: uno embrionale, dove lo Stato deve accollarsi tutto l'onere di organizzare la società perché è solo, il palazzo dello Stato svetta in una pianura desolata dove non vi sono altre costruzioni; l'altro complesso, dove invece ci sono altri palazzi che magari sono meno alti di quello dello Stato ma che comunque esistono. E soprattutto esiste "una robusta catena di fortezze e di casematte" (il linguaggio di Gramsci mira quello militare della Grande Guerra), cioè la pianura è popolata di altri soggetti.

Un grande giurista italiano, nella sua prolusione universitaria tenuta a Pisa nel 1909, Santi Romano, espose le linee di una sua concezione nuova, che prese il nome di "pluralità degli ordinamenti giuridici": in essa la tesi centrale era che nelle società complesse non esiste un solo e unico ordinamento giuridico da cui tutto dipende. Esiste, sì, un ordinamento gerarchicamente superiore, ed è quello dello Stato, che detiene il potere di dettare le norme all'insieme della collettività; ma al tempo stesso esistono

anche altri ordinamenti minori, ognuno con un proprio statuto (cioè proprie regole di funzionamento) e con propri fini, propria autonomia, persino – in certi casi – con una propria giustizia che si esercita nei confronti di chi a quell'ordinamento aderisce (Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, 1910, 10 ssg.). Per fare un esempio, si pensi agli ordinamenti sportivi (che hanno addirittura una loro "giustizia"); o a quelli che governano sindacati e partiti (in forma di statuti, codici interni ecc.); o quelli adottati dalle associazioni di determinati interessi economici.

Lo Stato, nella società che si profila specialmente nel Novecento, non è dunque più solo, non è – se mai prima lo era stato – una monade isolata. Non svetta più con le sue guglie altissime su una pianura deserta o disgregata. Convive con altri poteri. Con essi instaura una sua dialettica. Per lo più li riconosce: quasi sempre concede loro, nella sfera circoscritta della relativa competenza, una più o meno vasta autonomia. Comunque, non può negarne l'esistenza.

Accanto allo Stato dunque sorgono altri soggetti. Chi governa il mondo? si chiede nel titolo di un libro recente che ci è già capitato già di citare Sabino Cassese (*Chi governa*, 2013). La risposta di un tempo sarebbe stata univoca: lo governano gli stati, ognuno nella propria sfera di sovranità, attraverso accordi (trattati internazionali, intese commerciali, alleanze politiche). Oggi la risposta non potrebbe più essere la stessa, giacché gli stati "sono stati affiancati, negli ultimi vent'anni, da un numero sempre crescente di organismi non statali" (Cassese, *Chi governa*, 2013, 16). Nella cabina di comando, accanto agli stati,

siedono dunque soggetti diversi, sconosciuti alle epoche precedenti: per prime le grandi organizzazioni internazionali, siano esse “governative” (cioè aggreganti più stati e i loro governi) o “non governative” (cioè aggreganti grandi poteri di natura privata).

Il primo tipo di soggetti svolge spesso compiti relevantissimi, di natura pubblicistica, cioè inerenti a diritti dei cittadini, libertà fondamentali di tipo politico ed economico: per esempio stabiliscono sistemi di regole alle quali gli stati stessi debbono tassativamente attenersi. Questo vale – cito ancora Cassese – per una grande organizzazione come è la FAO (alimentazione e agricoltura), oppure per l'OMS (l'organizzazione mondiale della sanità che tanta parte ha avuto negli anni recenti della pandemia mondiale). Per la vigilanza bancaria mondiale esiste e agisce in modo decisivo un Comitato che ha sede a Basilea preposto alla vigilanza bancaria; l'ISO è l'Organizzazione internazionale per la standardizzazione, e ad essa fanno riferimento enti e autorità sia pubbliche che private; la Camera di commercio internazionale, pur se di natura totalmente privata, cioè formatasi per la libera determinazione dei soggetti di vari paesi, collabora però con gli stati, che ne riconoscono il ruolo e ne applicano gli standard. Potrei proseguire: le organizzazioni non governative che hanno influenza sulle politiche degli stati sono oggi migliaia e crescono ogni anno in modo vertiginoso.

Si sta creando così uno “spazio giuridico globale”, una “arena” (la parola è quella che usano gli studiosi per definirlo) sovranazionale, tendenzialmente planetaria.

Gli stati ne sono parte attiva, ma sono posti alla pari con grandi soggetti privati. Essi si muovono in questo nuovo contesto non più con l'autorità indiscussa che avevano un tempo e che era garantita dalla supremazia che loro conferiva l'uso del diritto amministrativo (non hanno più “l'ultima parola”) ma come soggetti di una pluralità continuamente in crescita, che necessariamente devono muoversi nel campo del diritto dei privati.

Da qui un fenomeno che caratterizza i nostri tempi e che non può non incidere sulla nozione di “stato”: la perdita di sovranità.

Gli stati che aderiscono a grandi aggregazioni sovranazionali (tutti, in pratica), ad esse conferiscono parte dei loro poteri sovrani. I governi controllano per la loro parte le organizzazioni sovranazionali cui aderiscono, ma ne sono al tempo stesso condizionati dal sistema di regole da esse stabilito. Gli ordinamenti giuridici, di cui Santi Romano riconosceva nel 1909 il pluralismo mantenendo però ancora ferma la primazia dello Stato, tendono ora mescolarsi senza più distinzione. Per dirla con Cassese: “L'affermazione che gli Stati hanno tutti uguale sovranità è un principio giuridico che non corrisponde alla realtà dei fatti” (Cassese, *Chi governa*, 2013, 27). Ciò non toglie tuttavia che sarebbe un errore celebrare “la morte dello Stato”. Certo: le reti sovranazionali dei poteri assorbono funzioni e competenze che un tempo erano o sarebbero state degli stati nazionali; e nel contempo – non se ne è fatto ancora cenno ma è l'altra faccia della medaglia – la spinta dal basso al decentramento di poteri da parte degli enti

rappresentativi delle comunità sui territori genera un processo di trasferimento a questi soggetti "minori". Tuttavia, gli stati non per questo scompaiono. Per certi versi essi sono soggetti anzi attivi nel processo di globalizzazione, sebbene non adoperino più gli strumenti del diritto amministrativo ma si servano di quelli del diritto comune (privato).

Poche note sulla storia dello Stato in Italia

Vengo alla conclusione, che – per contratto d'ingaggio – dedico a un *excursus* finale sulla storia dello Stato italiano nei 162 anni della sua esistenza. Distinguo nove fasi storiche (e mi scuso se dovrò procedere con molta genericità e approssimazione)⁶.

1. La fase costituente, apertasi sin dal "decennio di preparazione del Risorgimento" in Piemonte (Regno di Sardegna) e conclusasi negli anni di fine Ottocento. Lo Stato italiano nasce per estensione dei confini geografici e delle istituzioni del suo germe primigenio, rappresentato dal piccolo Regno sardo-piemontese. Le annessioni e i relativi plebisciti sono puramente atti formali. Lo Stato di questa prima epoca (circa 40 anni) ha tre caratteristiche: a) poco influente sulla società e sull'economia; b) dotato di una burocrazia ancora ridotta nei numeri ed estratta prevalentemente dalle regioni del centro-nord del Paese; c) con una classe dirigente caratterizzata da quella che gli storici chiamano l'"osmosi": cioè sia

i politici, sia i dirigenti dell'amministrazione, sia i maggiori che nella società costituiscono l'élite aderente allo Stato provengono tutti dalle stesse classi alte. Il popolo è assente per disposizione normativa: non vota. Qualche elemento di cambiamento rispetto a questo quadro si profila dopo il 1887 (governi Crispi), ma non tale da cambiare del tutto lo scenario descritto.

2. La fase detta dell'età giolittiana, che va dal 1900 alla Grande Guerra (1915-18). Lo Stato cresce di dimensioni (il numero dei suoi dipendenti aumenta di ben tre volte, superando i 300 mila), di funzioni (la prima rivoluzione industriale chiede servizi e mansioni nuove, di supporto esterno alla crescita), di elementi organizzativi: si profilano nuove regole (concorsi regolari per le assunzioni degli impiegati, stato giuridico per i loro diritti e doveri, obbligo della laurea per accedere ai vertici delle amministrazioni, conoscenza del diritto per esercitare quelle mansioni direttive). L'influenza dello Stato nell'economia si manifesta in molti settori: lo Stato – come ha scritto lo storico Franco Bonelli – diventa "la stampella dello sviluppo" (*Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in *Storia d'Italia. Annali 1*, 1195 sgg.). Giolitti, ma soprattutto il suo ministro dell'economia Nitti, istituiscono l'INA, un grande ente assicurativo di Stato cui assicurano però l'autonomia e la libertà di movimento tipici dell'impresa privata: nasce così la prima grande "amministrazione parallela" (se lo Stato è lento e burocratico, si cerca la salvezza –

⁶ Mi valgo qui di alcuni miei studi precedenti. In particolare, per approfondimenti, rinvio a Melis, *Storia dell'amministrazione*, 2020.

velocità e efficienza – in forme nuove di organizzazione “parastatale”).

3. La fase della guerra e del primo dopoguerra, 1915-1922. Lo Stato – come accade in tutta Europa a tutti i contendenti impegnati nella guerra – si gonfia enormemente di funzioni (non solo militari ma di supporto allo sforzo bellico), di dipendenti (raggiunge e supera quota 500 mila), di nuove articolazioni organizzative: nascono, moltiplicando la struttura lineare dei due periodi precedenti, i “ministeri di guerra”. Inevitabilmente lo Stato si burocratizza. Nasce la polemica liberista contro la troppa burocrazia.
4. Il periodo post-bellico si conclude con l'avvento al governo del fascismo (1922). Lo Stato gradatamente diventa “fascista”, in una con la soppressione delle libertà e dei diritti civili (leggi fascistissime del 1925). In un primo momento però il fascismo blocca le assunzioni in nome di una linea malthusiana che corrisponde alle aspettative della borghesia liberista e antistatalista. Questa fase va dal 1923 (riforma burocratica del ministro De Stefani) al 1933, quando i concorsi – bloccati nel 1926 – riprendono regolarmente. La burocrazia nuova, entrata dopo il 1933, è costretta per legge ad assumere la tessera del partito fascista. Ma l'amministrazione dei ministeri non cambia per questo la sua identità né il suo modo di lavorare quotidiano e neanche la sua formazione (sono sempre laureati in giurisprudenza, selezionati da concorsi, irreggimentati nelle regole della burocrazia tradizionale). Semmai il fascismo trova spazio politico nelle “nuove burocrazie”: quella del Partito fascista (grande distributore di posti e di stipendi); e soprattutto quella degli istituti ed enti di diritto pubblico creati dal regime (fra essi

l'Istituto nazionale fascista della previdenza, nato dalla soppressione dell'ente previdenziale liberale, la Cassa nazionale delle assicurazioni). Un posto a sé ha l'IRI, costituito nel 1933 e poi regolato nel 1937, che diventa il grande protagonista della ripresa alla crisi economica succeduta al crollo della borsa americana nel '29. L'IRI, fondata e diretta da una straordinaria figura di manager pubblico, Alberto Beneduce, è una impresa a tutti gli effetti. Ente pubblico, quindi semiautonoma, coordina e governa però una filiera di imprese divise per settore, che sono in realtà società per azioni a partecipazione dello Stato. Esse, ben dirette da uomini scelti da Beneduce e regolate da codici interni virtuosi, saranno nel dopoguerra le capofila della ripresa del Paese. Alla vigilia della guerra i dipendenti dello Stato in senso stretto (esclusi gli enti) superano largamente il milione.

5. Seconda guerra mondiale e immediato dopoguerra (1945-1960). Lo Stato non dimagrisce (come molti vorrebbero, in nome dei principi liberisti), ma neppure si autoriforma come vorrebbe la Costituzione (sebbene questo indirizzo vi sia espresso con molte ambiguità). Resta il tronco del vecchio Stato autoritario, ereditato dal fascismo (niente epurazione, o quasi; direttori generali che hanno fatto la loro carriera sotto il regime). L'obiettivo inizialmente proclamato di una riforma amministrativa viene in pratica archiviato. Ma in compenso cresce il ruolo degli enti pubblici: nascono la Cassa per il Mezzogiorno e l'ENI, entrambi dotati in modo diverso di autonomia di azione e gestione. Le imprese pubbliche confederate nell'IRI avranno un decisivo ruolo nel fiancheggiare il “miracolo economico”, cioè il salto in avanti della

metà degli anni Cinquanta-anni Sessanta che produce la trasformazione dell'Italia in Paese da agricolo-industriale in una realtà industriale-agricola.

6. Anni Sessanta (e poi Settanta e Ottanta). L'Italia è entrata nella società del benessere (e dei consumi). È il quinto Paese del mondo per redditi e produttività. Il PIL è salito rapidamente. Il Paese sta mutando volto. Lo Stato ha mantenuto il dualismo configuratosi negli anni Trenta sotto il fascismo: ha due economie che tra loro collaborano, quella privata e quella dell'impresa pubblica. Lo Stato è "imprenditore", spesso è alla testa delle cordate pubblico-private che animano lo sviluppo. I suoi dipendenti crescono rapidamente. Alla fine degli anni Ottanta raggiungeranno e supereranno i 4 milioni. Ma paradossalmente lo Stato-amministrazione non funziona: non fiancheggia lo sviluppo, anzi l'ostacola, ne costituisce la farraginoso palla al piede. La sua dirigenza appare (persino sul piano antropologico) l'opposto di quella economica privata e degli enti pubblici maggiori. Inoltre, lo Stato viene in questi decenni "conquistato" dai partiti politici (dapprima di governo, poi via via con estensione anche a quelli di opposizione) che ne rallentano ancor di più i processi di riforma. Una vera riforma amministrativa, più volte auspicata anche nei programmi dei governi, non si farà né allora né dopo.
7. Anni Novanta-Duemila, crisi della Repubblica. Il debito pubblico è enormemente cresciuto, lo Stato appare ormai una macchina irrimediabilmente inceppata. Si reagisce con una serie di tentativi: nel 1993 si introduce la contrattualizzazione del pubblico impiego, mettendo fine al regime separato tra dipendenti pubblici e privati che era stato

fissato nel 1908; si parla ormai di smantellare il parastato, cioè la numerosa "famiglia" degli enti di Stato, considerata un pesante vincolo alla attività dei privati; si tenta di ridurre il personale (dai 4 milioni degli anni Ottanta si scenderà ai 3 milioni e mezzo circa dei primi anni Novanta).

8. Anni Novanta-Duemila. Lo Stato ha perso influenza e al tempo stesso quel carisma che lo aveva caratterizzato nel corso del periodo liberale e (enfaticizzato dal regime) di quello fascista. Le riforme, pure riproposte puntualmente ad ogni mutar di governo (troppo frequenti, quelle mutazioni: sono uno dei vizi del sistema) restano al palo. Prevalgono le spinte corporative e un sindacalismo del pubblico impiego che dagli anni Settanta-Ottanta è diventato un attore ingombrante e a volte anche invadente, capace di determinare in molti casi le politiche del personale. L'avvento di quella che impropriamente si chiamerà "la seconda Repubblica" non cambia di fatto il quadro. La macchina dello Stato non funziona, o almeno non come dovrebbe in rapporto ai bisogni della società italiana che sta rapidamente cambiando. La crisi dei partiti priva poi lo Stato di quello che potrebbe essere il timone politico per superare la crisi.
9. Ultima fase, primi due decenni del secolo XXI. Lo Stato subisce vistose trasformazioni, che in parte sono descritte nella prima parte di questa lezione. Esse sono in corso ed è naturale che tutti le seguiamo con interesse. Nonostante la vasta letteratura esistente e sebbene gli storici non disdegnino di occuparsi anche di questi anni più recenti, i risultati cognitivi sono, rispetto a questa fase, abbastanza provvisori e deludenti. Ciò si deve a molti fattori, il primo dei quali è che la storia richiede, per essere compiutamente

decifrata, sistematizzata in una o più interpretazioni e infine “narrata”, una certa distanza critica dalle passioni dei contemporanei (e lo storico è, in questo caso, un contemporaneo). Lo storico ha una sorte bizzarra: egli, un po’ come accade all’impresario delle pompe funebri, sopraggiunge quando già tutto si è concluso.

A differenza del politologo, che scrive e interpreta mentre la realtà oggetto del suo studio è in movimento, lo storico deve poter disporre della distanza critica che solo il trascorrere del tempo può garantire. Con questa nota si chiude anche questa rapida e – me ne scuso, era in qualche modo nei patti iniziali – sommaria ricostruzione.

Bibliografia

Basdevant-Gaudemet, Brigitte, *L'Église catholique des Temps modernes peut-elle s'inscrire dans l'État?*, in *Formes et doctrines de l'Etat. Dialogue entre histoire de droit et théorie du droit*, a cura di P. Bonin, P. Brunet, S. Kerneis, Editions A. Pedone, Paris, 2018.

Blanco, Luigi, *Le origini dello Stato moderno*, Carocci, Roma, 2020.

Bonelli, Franco, *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in *Storia d'Italia. Annali 1. Dal feudalesimo al capitalismo*, Einaudi, Torino, 1978.

Bonin, P., Brunet, P., Kerneis, P. (a cura di) *Formes et doctrines de l'Etat. Dialogue entre histoire de droit et théorie du droit*, Paris, Editions A. Pedone, 2018.

Cassese, Sabino, *Chi governa il mondo?*, Il Mulino, Bologna, 2013.

Id., *Lo Stato in discussione*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2022, n. 4, pp. 1229 ss.

Id., *Quando, dove e perché è nato il nostro "État"?*, in "Il Sole 24 ore", 19 agosto 2018.

Chabod, Federico, *Y at-t-il un État de la Renaissance?*, in *Actes du Colloque sur la Renaissance*. Paris, 1956, pp. 57-73, ora in *Scritti sul Rinascimento*, Einaudi, Torino, 1967.

Dente, Bruno, *Una burocrazia costituzionale. L'esperienza amministrativa dello Stato britannico e la sua evoluzione dal '700 ad*

oggi, tr. it. di *Constitutional Bureaucracy*, Edizioni di Comunità, Milano, 1979.

Ellul, Jacques, *Storia delle istituzioni, III. L'età moderna e contemporanea dal XVI al XIX secolo*, tr. G. Ancarani, Mursia, Milano, 1976.

Gramsci, Antonio, *Quaderni del carcere, vol. II*, edizione critica a cura di V. Gerratana, Einaudi, Torino, 1975

Hobbes, Thomas, *Leviatano*, l'ed. italiana Rizzoli, Milano, 2011.

Maravall, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social: (siglos XV a XVII)*, vol. 2, "Revista de Occidente", Madrid, 1972.

Melis, Guido, *Storia dell'amministrazione italiana*, ult. ed. accr. Il Mulino, Bologna, 2020.

Portinaro, Pier Paolo, *Stato*, Il Mulino, Bologna, 1999.

Quaglioni, Diego, *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

Schiera, Pierangelo, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Il Mulino, Bologna, 1987.

Id., *Specchi della politica. Disciplina, melancolia, socialità nell'Occidente moderno*, ivi, 1999.

Id., *Profili di storia costituzionale. II. Potere e legittimità*, Morcelliana, Brescia, 2012.

Romano, Santi, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Annuario per l'anno accademico 1909-1910* dell'Università di Pisa, Pisa, 1910

Rotelli E., Schiera, P. (a cura di) *Lo Stato moderno, I. Dal Medioevo all'età moderna; II. Principi e ceti; III. Accentramento e rivolte*, Il Mulino, Bologna, rispettivamente 1971, 1973, 1974.

Tilly, Charles, *Coercion Capital and European States AD 990-1900*, Blackwell, Cambridge, 1990.