



DALL'UNITÀ ALLA COSTITUZIONE | UN SAGGIO

Lo Stato italiano e la sua storia.
Con uno "stigma di fondo"

Cassese nell'inserto I

ITALIA, STORIA DI UNO STATO

Alle molteplici componenti comuni (il formarsi dell'idea di nazione, la lingua e la scuola, la spada, l'emulazione) si uniscono caratteri particolari come la fragile unità e il divario territoriale. Lo "stigma di fondo" della Costituzione di Sabino Cassese

La pubblicazione dell'opera magistrale di Guido Melis, *Le istituzioni della Repubblica italiana 1946-1994*, Bologna, il Mulino, 2026, riapre il dibattito sulla storia dello Stato italiano. Questo libro contiene in-

ESERCIZI DI LETTURA /6

nanzitutto una lezione di metodo. Spiega che occorre immergersi negli archivi, fare analisi dettagliate dei documenti, avere attenzione per i singoli eventi, perché, come osservava Tocqueville quando studiava la storia dell'antico regime e della rivoluzione negli archivi di Tours, negli archivi si trova squadernata tutta la storia dello Stato.

Negli archivi si trovano le risposte a molti interrogativi, purché non ci si soffermi sul singolo documento, ma sulla serie dei documenti e non ci si limiti - come insegnava Marc Bloch - a un'osservazione passiva dei documenti, anche perché ogni ricostruzione storica è necessariamente selettiva. Inoltre, ogni interpretazione è suscettibile di una reinterpretazione, così come uno spartito musicale. Occorre, quindi, mettere a raffronto i documenti, come fa Melis, interpretarli alla luce del contesto, e rendersi conto che possono dare risposte diverse in relazione alle domande che ad essi si pongono.

La seconda lezione di metodo che si trae dal libro di Melis è che non bisogna fare l'errore, proprio della cultura positivista, di separare le discipline. La storia e gli storici debbono valersi della sociologia, dell'antropologia, del diritto, delle scienze politiche.

In terzo luogo, bisogna rendersi conto che tra storia e archivi vi sono relazioni molto diverse. Marcel Proust, nella *Recherche*, riferendosi alla gelosia di chi "fruga nel passato per trarne qualche indicazione, ma non vi trova nulla", fa il paragone con "uno storico che debba scrivere un trattato di storia senza possedere alcun documento" (M. Proust, *Alla ricerca del tempo perduto*, vol V, *La prigioniera*, Milano, Mondadori, Meridiani, vol. II, 1989, p. 104).

Tra storia, archivi e archivistica vi sono rapporti complicati perché l'archivistica serve alla storia come disciplina ausiliaria, ma si serve anche della storia come strumento di conoscenza della realtà archivistica. Insomma, bisogna rendersi conto che, come osservava Michel de Certeau, "l'histoire n'est jamais sûre" (M. de Certeau, *La Possession de Loudun*, coll. Archives, Paris, Gallimard (1970), éd. 1990, p. 7; si veda anche M. de Certeau, *L'écriture de l'histoire*, Paris, Gallimard, 1975, p. 70).

Un'ulteriore avvertenza metodologica è quella che viene da Paul Valéry: nel 1931 scriveva che la storiografia non è un insieme di tavole cronologiche parallele; questa è una semplificazione della realtà storica che Valéry chiamava "storia melodica", ovvero lineare. Gli

eventi sono intrecciati e hanno una pluralità di significati simultanei e inseparabili (P. Valéry, *De l'Histoire*, in Id., *Regards sur le monde actuel*, Paris, Stock, Delamain et Boutelleau, 1931, p. 28). In sostanza, la storia è uno spartito e la musica la fa l'interprete, tanto è vero che ogni generazione di storici riscrive gli eventi, la propria storia.

La storia dello Stato

Quest'ultima avvertenza è particolarmente importante per la storia dello Stato perché le componenti delle sue vicende sono molteplici: il formarsi dell'idea di nazione, la scuola, la spada, l'emulazione.

Gli Stati che chiamiamo nazionali nascono dall'idea di nazione nutrita nel corso dell'Ottocento, ma ne sono componenti essenziali anche ulteriori elementi. Il primo è la scuola perché, come è stato osservato, "scuola e Stato sono tutt'uno" (D. Lanza, *Interrogare il passato. Lo studio dell'antico tra Otto e Novecento*, Roma, Carocci, 2013, p. 33). Lo Stato è anche una lingua, come sostenuto da Ulrich von Wilamowitz-Moellendorff: "La storia non conosce alcun diritto di esistenza di un popolo privo di una cultura e della sua lingua" (la frase precisa è "Ein Volk ohne eigene Sprache und Kultur hat kein geschichtliches Existenzrecht": U. von Wilamowitz-Möllendorff, *Erinnerungen, 1848-1914*, II ed. Leipzig, Koehler Verlag, 1929, pp. 184-185). Una componente dello Stato è anche la guerra, come dimostrato da Charles Tilly, *L'oro e la spada. Capitale, guerra e potere nella formazione degli Stati europei 990-1990*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1991: "Le strutture dello Stato sono un prodotto secondario degli sforzi compiuti dai governanti per avere a disposizione i mezzi per la guerra"; "la guerra e la ricerca della potenza militare ha dato vita agli Stati nazionali come prodotto derivato e non come obiettivo centrale deliberatamente perseguito" (p. 25 e 225), perché "la competizione militare li spingeva tutti quanti nella stessa direzione" (p. 209); di qui il prelievo fiscale e la preparazione della guerra e il loro contributo alla formazione dello Stato: "La lotta per acquisire i mezzi di guerra crea una struttura statale né progettata né voluta" (p. 133); "eserciti nazionali permanenti, Stati nazionali e governo diretto [sono] reciprocamente causa l'uno degli altri" (p. 120).

Ma vi è un'ulteriore componente, quella costituita dall'emulazione, quale quella che si è realizzata nell'Est asiatico, dove Corea, Giappone e Vietnam hanno rapidamente formato Stati come prodotto della emulazione della Cina, Paese egemone (Chin-Hao Huang e David C. Kang, *State Formation through Emulation. The East Asian Model*, Cambridge Univ. Press, 2022).

Lo Stato italiano: i suoi caratteri

Il primo carattere della formazione statale italiana è quello indicato da un linguista come Tullio de Mauro nel volume *L'Italia delle Italie*, II ed., Roma, Editori Ri-



niti, 1991, p. XV e XVI: un'unità fragile perché "il Paese è un intreccio di Paesi".

L'altro elemento caratteristico dell'Italia è il divario territoriale, che si riflette nella meridionalizzazione dello Stato e quindi ha portato a una burocrazia non rappresentativa del Paese, nel senso che non ne riflette la distribuzione per zone. La rappresentazione plastica di questo divario è costituita dal fatto, messo in luce da Luciano Cafagna (*Cavour*, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 83-84), che Cavour non mise mai piede a Napoli e a Roma e a pochi mesi dalla morte andò a Bologna e a Firenze, mentre era di casa a Ginevra, Parigi, Londra, Bruxelles e confessò di conoscere meglio le genti e le leggi inglesi che quelle di Napoli. A questo si aggiunge che Roma non ha avuto le molte funzioni urbane di Parigi, Londra e Berlino, né la specializzazione di una piccola capitale amministrativa, né la lunga tradizione cortigiana che può essere l'"humus" della formazione di una forte burocrazia (Madrid, Vienna) (sono sempre osservazioni di Cafagna, p. 226).

Le fasi della storia statale italiana e i loro elementi essenziali

Il primo elemento fondamentale è quello che è stato definito un eccesso di continuismo: il modello ministeriale cavouriano permane per tutto la sua storia, con scarsi innesti, che non ne mutano la natura. Poi, come osservato da Maria Malatesta (*Professioni e professionisti* in Storia d'Italia, Annali 10, *I professionisti* a cura di M. Malatesta, Torino, Einaudi, 1996, pp. XVIII-XXI), l'Italia presenta un miscuglio di società statalizzata e di società senza Stato, un misto di statalismo e di autonomia dei gruppi, nel quale lo Stato assume una funzione di agente di legittimazione e ha un potere di selezione.

Segue il periodo fascista nel quale si affaccia il modello diagnosticato da Carl Schmitt (*Legalità e legittimità. Le categorie del "politico"*, Bologna, il Mulino, 1972, p. 215) per cui "lo Stato totale (cioè lo Stato che occupa tutti gli spazi della società e tende a fare di ogni questione una questione politica) è per sua natura uno Stato amministrativo". Di qui il peso della burocrazia, ma anche le tentazioni di fuggirne seguendo il modello Beneduce che "applica la cultura economica nittiana al servizio del regime" (M. Franzinelli - M. Magnani, *Beneduce. Il finanziere di Mussolini*, Milano, Mondadori, 2009, p. 153). Beneduce organizza nuove forme di attività dello Stato che permangono in tutto il periodo storico del '900 e travalicano la stessa Costituzione.

Quest'ultima, ben preparata dal ministero per la Costituente, approvata rapidamente senza sostanziali dissenzi, salvo che nei rapporti Stato-Chiesa, ispirata al criterio della rigidità per non ricadere nel pericolo dello statuto albertino, che poteva essere modificato per legge, ha uno "stigma di fondo", il parto dell'accordo tripartito, contiene un bicameralismo di facciata, limitati poteri del presidente della Repubblica, un governo debole e un Parlamento forte, per cui occorre sfatare il mito della presbiopia della Costituzione, che vale tutt'al più per la parte programmatica, non per la parte organizzativa, debole e vaga, scritta e saturata di transazioni tripartite (sono osservazioni di S. Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana, dalla fine della guerra agli anni Novanta*, Venezia, Marsilio, 1992, pp. 50-54). I suoi punti forti sono analizzati da Guido Melis nel suo ultimo libro, e sono il posto riservato al lavoro, la struttura regionale, le istituzioni democratiche e il riconoscimento dei diritti sociali.

Segue la disattuazione della Costituzione e la "forzosa attualità di un testo disatteso", con tutta l'altra Italia che si aggrappa alla Costituzione come una scialuppa di salvataggio; così la Costituzione torna ad acquistare i tratti di una presbiopia che chi la riteneva già vecchia non le riconosceva (sono ancora osservazioni di Lana-

ro, p. 59).

Sul secondo dopoguerra ha scritto in maniera acuta Pietro Nenni nei suoi *Diari 1957-1966. Gli anni del centro-sinistra*, Milano, Sugarco, 1982, pp. 57, 311-312, 322: il partito non più costituito con quadri provenienti dai comuni, dai sindacati, dalle cooperative, per gestazione dal basso in alto, e invece con formazione di vertice, su scelte del vertice, sovente sbagliate; l'alta burocrazia creata dalla Democrazia cristiana, che istituisce centri di potere con un reciproco condizionamento e controllo, per cui la Dc è più controllata di quanto non controlli, ma diffidente del Partito socialista, considerato di passaggio; infine, il vertice politico, l'esecutivo dove ogni ministro vede il suo settore e basta: "Il Consiglio dei ministri è in questo l'immagine del Paese".

Questo spiega perché gli osservatori stranieri notano che l'Italia in transizione mostra segni di crescita istituzionale e di crisi (così P. Lange - S. Tarrow, *Italy in transition. Conflict and consensus*, London, Frank Cass 1980, nonché il numero di "West European Politics", 1979, vol. 2, n. 3, October, su "Italy in transition" dove in particolare l'articolo di Giuseppe di Palma, *The Available State: Problems of Reform*, p. 149, che spiega perché non si è fatta la riforma dello Stato, dicendo che la formazione centrale, porosa e disponibile, faceva comodo sia alla Democrazia cristiana, sia alle opposizioni).

Si arriva così all'ultimo quarto di secolo. In questa fase avviene "qualcosa di provvidenziale nella crisi che ha investito il sistema politico italiano agli anni all'inizio degli anni 90". Quella crisi creò "una sorta di quarantena per la classe politica 'professionista'. Questa consentì che assumesse il timone delle sorti del Paese un manipolo di tecnici e di politici-tecnici liberi dai vincoli dei politici professionali. Questi veicolarono la "rivoluzione dall'esterno" (L. Cafagna, *L'ultimo quarto di secolo: età della globalizzazione*, in "L'industria", 2001, n. 4, ottobre-dicembre, pp. 601-602). Questa fase alimentò una "grande illusione" e ne vide la fine (come ha osservato Melis nel volume su *Le istituzioni della Repubblica italiana 1946-1994*).

All'esterno, invece, si sono affermati due modelli che convivono: "governance without government", con estesi fenomeni di aggregazione autoregolativa, pur in assenza di un governo provvisto di un'autorità formale, e regimi internazionali costituiti da insieme di principi, norme, regole e procedure decisionali, impliciti o espliciti, su cui convergono le aspettative degli attori in un'area delle relazioni internazionali, e stabiliscono schemi di responsabilità (D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, Feltrinelli, 1995).

In questo ambito la competizione tra Stati nel sistema internazionale è cambiata: prima competevano per il controllo del territorio, poi per il controllo di aree di mercato dell'economia mondiale, e quindi si è passati da uno Stato guardiano della sicurezza nazionale a uno Stato guardiano della sicurezza dell'economia. La politica industriale e commerciale diviene più importante di quella militare e intanto gli Stati condividono il controllo dell'economia con altre entità, quali imprese transnazionali e organizzazioni internazionali, dando luogo a un ordinamento neo-medievale (S. Strange, *The Defective State*, in "Daedalus" spring 1995, vol. 124, n. 2 p. 55).

Rimane aperto il problema della ridefinizione dei legami tra governi e governati. Le democrazie liberali sono dovunque in crisi e l'equilibrio complesso; aumenta la tensione latente tra l'elemento democratico e quello oligarchico, si verifica un'erosione del capitale di fiducia e si apre un fossato tra rappresentanti e rappresentati, come dimostrato dalla crisi della partecipazione, dall'astensionismo e dalla volatilità elettorale, nonché dal ricorso ad esperti e autorità indipen-



denti (sono osservazioni di J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, IV ed., Paris, L.G.D.J., 2014, pp. 205-214; si veda anche P. Birnbaum, *Où va l'État? Essai sur les nouvelles élites du pouvoir*, Paris, Seuil, 2018).

Charles Tilly, *L'oro e la spada. Capitale, guerra e potere nella formazione degli Stati europei 990-1990*, Città di Castello, Ponte alle Grazie, 1991, pag. 25 e pag. 133-134

“Questo libro va oltre le opere di Barrington Moore, Rokkan e Mumford, perché pone l'accento su due aspetti: 1) l'organizzazione del potere coattivo e la preparazione della guerra divengono il centro dell'analisi (nei momenti di maggior temerarietà sosteniamo che le strutture dello stato si sono formate soprattutto come prodotto secondario degli sforzi compiuti dai governanti per avere a disposizione i mezzi per la guerra); 2) i rapporti fra Stati, soprattutto nel campo della guerra e della sua preparazione, hanno influenzato fortemente l'intero processo di formazione degli Stati stessi. Perciò questo libro fa scaturire le diverse vicende e i diversi percorsi, fra loro alternativi, di formazione degli Stati dalle mutevoli combinazioni di questi elementi: concentrazione di capitale, concentrazione di mezzi di coercizione, mezzi necessari allo svolgimento delle guerre, posizione all'interno del sistema internazionale.

[...] La lotta per acquisire i mezzi di guerra creò una struttura statale né progettata né voluta. Poiché nessun governante o nessuna coalizione di governo ebbe mai il potere assoluto e poiché le classi fuori del governo esercitarono sempre il controllo quotidiano su una parte delle risorse prelevate per la guerra, nessuno stato poté evitare la pressione di alcuni vincoli che avrebbe preferito non affrontare. Un altro processo generò parallelamente vincoli non voluti per lo stato. Man mano che i governanti davano vita a organizzazioni o per fare la guerra o per ottenere dai sudditi i mezzi necessari a fare la guerra – non solo eserciti e flotte, ma anche uffici delle tasse, dogane, tesorerie, amministrazioni regionali e forze armate per controllare la popolazione civile –, essi scoprirono che queste organizzazioni sviluppavano interessi, diritti, vantaggi, bisogni, richieste a cui dover prestare attenzione. Parlando del Brandeburgo-Prussia, Hans Rosenberg dice che la burocrazia acquistò un *esprit de corps* e si sviluppò in una forza formidabile, sufficiente a ridisegnare il sistema di governo a propria immagine. Essa limitò il potere autocratico, cessò di essere completamente legata all'interesse dinastico, conquistò il controllo dell'amministrazione centrale e della gestione delle scelte politiche [...].

Analogamente le burocrazie svilupparono i loro interessi e le loro basi di potere in tutt'Europa.

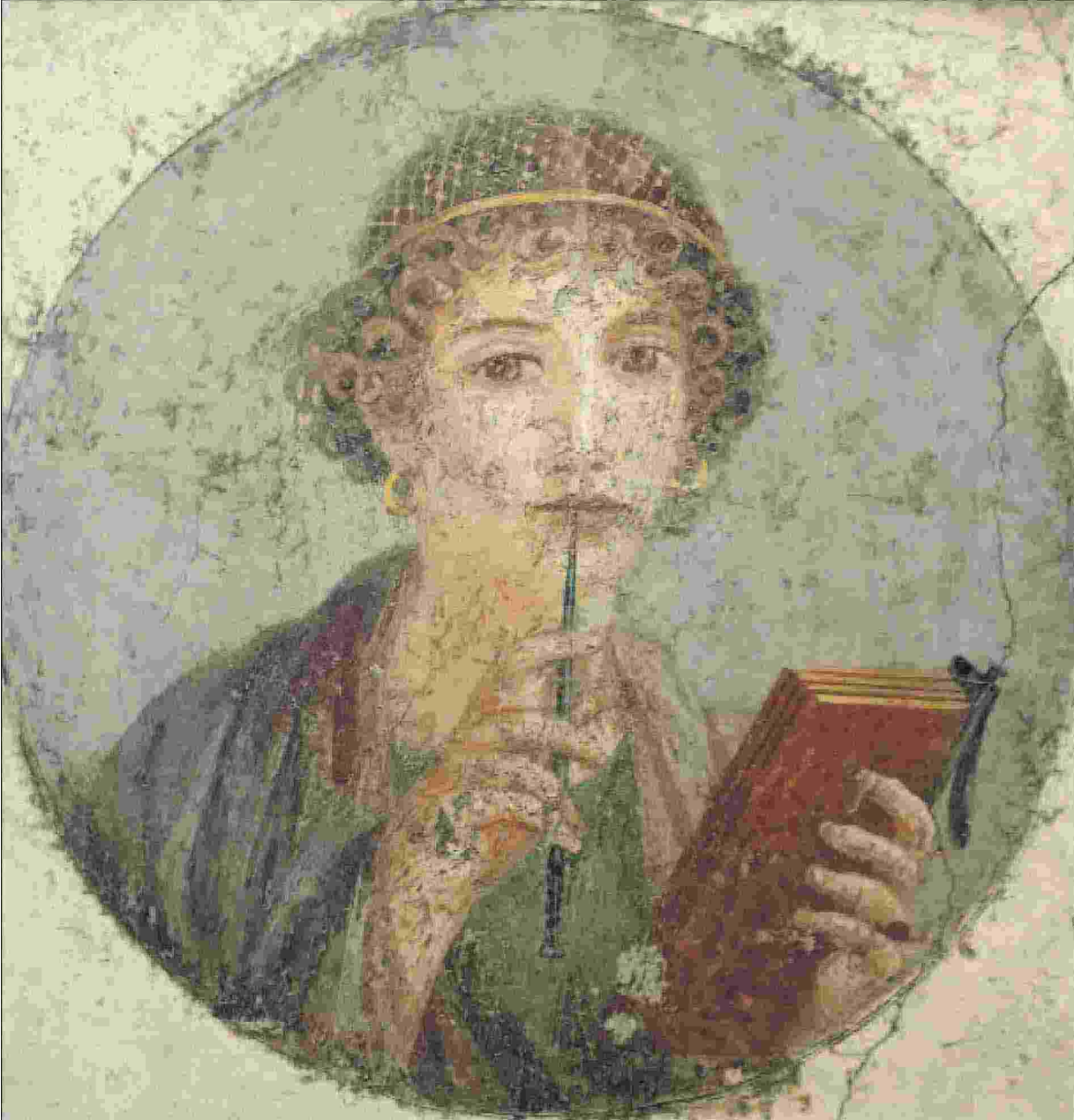
Le risposte da dare ai nuovi interessi fecero nascere nuove organizzazioni: impieghi riservati ai veterani, titoli nobiliari per i funzionari di stato, scuole per la preparazione del personale, corti e giudici per assegnare privilegi ufficiali, addetti all'approvvigionamento, agli alloggi e altre necessità per i funzionari statali. Dal XVI secolo in poi, molti Stati intrapresero in proprio la produzione di materiali decisivi per la guerra e per la raccolta delle risorse; in questo o quel momento molti Stati fabbricarono armi, polvere da sparo, sale, tabacco, per uno scopo o per l'altro.

Un terzo processo si aggiunse agli altri nel produrre nuovi vincoli per lo stato. Le classi non al potere scoprono che potevano usare istituzioni nate con ristretti e ben definiti compiti come strumenti per risolvere problemi che stavano a loro particolarmente a cuore e molto poco invece ai funzionari statali. Per costruire le coalizioni necessarie allo svolgimento dei loro compiti, i funzionari accettarono l'allargamento delle funzioni delle istituzioni: corti, in origine riunite per far rispettare gli editti reali sulle armi e le tasse, divennero

veicoli per regolamentare contese private; i reggimenti dell'esercito divennero luoghi atti a ospitare i figli più giovani e buoni a nulla della nobiltà; gli uffici di stato civile istituiti per riscuotere i diritti sulla certificazione dei documenti si trasformarono in luoghi per stabilire e regolare diritti ereditari”.

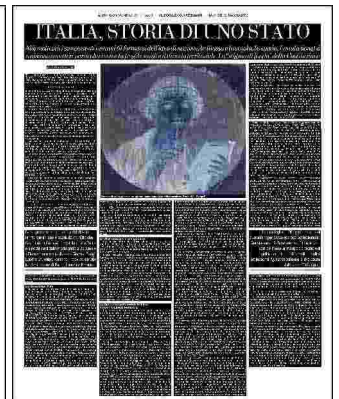
La crisi degli anni 90 creò “una sorta di quarantena per la classe politica ‘professionista’. Questa consentì che assumesse il timone delle sorti del Paese un manipolo di tecnici e di politici-tecnici liberi dai vincoli dei politici professionali. Questi veicolano la ‘rivoluzione dall'esterno’” (Cafagna)

La rappresentazione plastica del divario territoriale italiano è costituita dal fatto che Cavour non mise mai piede a Napoli e a Roma e a pochi mesi dalla morte andò a Bologna e a Firenze, mentre era di casa a Ginevra, Parigi, Londra, Bruxelles. Roma non ha avuto le molte funzioni urbane di Parigi, Londra e Berlino



Affresco di donna (spesso interpretata come Saffo) con stilo e tavolette (I sec. d.C., Pompei)

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.



190285-ITOIXO