



Dallo Stato macchina ai poteri fluidi

Donald Trump alla Casa Bianca sta trasformando il potere che detiene da strutturato a fluido, da pubblico a privato, da preordinato a improvvisato. Un andamento opposto caratterizza la storia dal Medioevo a oggi. Tappe da ripassare di Sabino Cassese

Mancano i maestri che ci aiutino a capire il finimondo (così l'ha definito Bruno Vespa nel suo ultimo libro: *Finimondo. Come Hitler e Mussolini cambiarono la storia. E come Trump la sta riscrivendo*, Milano, Mondadori, 2025), per aiutarci a leggere gli avvenimenti che si svolgono in questi mesi. Per dare un senso a quel che accade, occorrono i maestri. Ma chi è il maestro? L'ha

ESERCIZI DI LETTURA /5

definito molto bene nel 1883, nella autobiografia scritta da sessantenne, lo storico francese Ernest Renan nei suoi *Ricordi di infanzia e di giovinezza* (tr. it. Milano, Bietti, senza data, p. 154): "l'essenziale [...], nell'educazione, non è ciò che si insegna, ma ciò che si desta nella mente". È tornato sul tema il critico letterario Filippo La Porta nel volume *Disorganici. Maestri involontari del Novecento*, Roma, Edizioni di storia e letteratura 2018, p. 7, osservando che "maestro è chi indica un limite e chi sa risvegliare in noi una passione", facendo eco a più antichi autori, come Luciano di Samosata, *Come si deve scrivere la storia*, Mondadori, 2000, p. 9: "Il compito di chi dà consigli è duplice, cioè insegnare sia cosa si deve scegliere, sia cosa si deve evitare". Il maestro, oltre a incoraggiare a far nascere la verità che ciascuno porta dentro di sé, deve anche saper chiarire i termini della questione, la sua ambientazione (queste sono osservazioni della storica dell'arte Michele Dantini, *Sulla delicatezza*, Bologna, il Mulino, 2021).

Il presidente americano sta compiendo un triplice salto all'indietro, trasformando il potere che detiene da strutturato a fluido, da pubblico a privato, da preordinato a improvvisato. Per capire quale enorme salto indietro sta avvenendo sotto i nostri occhi, partiamo dall'inizio perché la storia del potere pubblico, dal Medioevo a oggi, è caratterizzata da un andamento completamente opposto, dal fluido all'ordinato, dal privato al pubblico e dall'improvvisato al preordinato.

Lo storico del diritto Mario Ascheri, nel suo libro intitolato *Istituzioni medievali. Una introduzione*, Bologna, il Mulino 1994, p. 87 e 188, spiega che il potere nel Medioevo presentava un panorama istituzionale fluido, in cui si intrecciavano poteri civili e religiosi e gli imperatori utilizzavano i vescovi nell'apparato statale. Un altro storico del diritto, Paolo Grossi, ne *L'ordine giuridico medievale*, Roma - Bari, Laterza, 1995, ha spiegato che il potere pubblico medievale era incompiuto, mancava ogni sua vocazione totaliz-

zante e consentiva possibilità di ingerenza di poteri concorrenti. Il passaggio successivo avviene alla nascita dello Stato moderno, sulla quale si oppongono due tesi contrastanti, la prima fondata sull'idea dell'espansione, la seconda sull'idea della concentrazione. Per la prima, lo sviluppo dello Stato è una conseguenza dell'espansione del potere monocratico: le istituzioni centrali, create per servire i principi, si sono moltiplicate in una serie di cerchi concentrici che hanno a poco a poco assorbito gli altri poteri (P. Molas Ribalta, *L'impact des institutions centrales*, in W. Reinhard (sous la direction de), *Les élites du pouvoir et la construction de l'État en Europe*, Paris, Puf, 1996, p. 25). L'altra tesi è quella opposta: non vi sarebbe stata una graduale estensione, ma piuttosto una concentrazione negli Stati dei poteri pubblici, riducendo la possibilità di farli gestire da altre autorità, come frutto di un assorbimento, piuttosto che di una estensione (C. Tilly, *Sulla formazione dello Stato in Europa. Riflessioni introduttive*, in C. Tilly (a cura di), *La formazione degli Stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, il Mulino, 1984).

La formazione degli Stati si è accompagnata allo sviluppo di una classe di specialisti-giuristi (Roy MacLeod, *Government and Expertise. Specialists, Administrators and Professionals 1860-1919*, Cambridge Univ. Press, 1988 e, per il periodo precedente, Roman Schnur (a cura di), *Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des Modernen Staates*, Berlin, Duncker und Humblot, 1986) e la fioritura di un campo di studi come quello amministrativo, con studiosi che vedevano il diritto "come un sistema perfetto che, staccatosi dal pregiudizio, dovesse procedere e svolgersi per suo conto, senza dover venire a patti con l'economia e con la storia"; "c'è uno iato incolmabile tra il pregiudizio e il giuridico. Il giurista non ha da apprezzare il contenuto politico delle leggi, deve restare impassibile; nel suo stampo, nel suo schema, nelle sue caselle, si possono distribuire norme che rispondono a concezioni politiche le più diverse" (sono parole di Arturo Carlo Jemolo in commemorazione di Oreste Ranelletti, negli "Atti dell'Accademia nazionale dei lincei, Rendiconti della classe di scienze morali", vol. XIV, Roma, 1959, p. 133).

Tutto questo ha prodotto tre risultati, che Trump capovolge: ha causato la nascita di un sistema di struttura e regole, ha sviluppato l'area del diritto pubblico e ha generato la nascita di un sistema preordinato di regole. Il fenomeno è stato particolarmente vistoso nel settore militare, con la gerarchia, la determinazione di compiti-obiettivi, la nor-



mativizzazione totale, l'inserimento integrale e incondizionato delle organizzazioni minori (Fabrizio Battistelli, *Marte e Mercurio. Sociologia dell'organizzazione militare*, Milano, Angeli, 1990).

Successivamente, questa griglia rigida si è attenuata con l'affermazione dei mercati e delle reti all'interno di apparati statali divenuti di dimensioni enormi. Alla struttura gerarchica, con una chiara definizione di confini, per dipartimenti, chiare linee di autorità, meccanismi di riporto, dettagliate procedure formali di decisione e relazioni di impiego con definizione dei ruoli di lavoro e dei compiti e delle posizioni, supervisione, si sono affiancati sia mercati interni (ad esempio, con una separazione tra chi finanzia e chi assicura il servizio), sia reti. In particolare, queste ultime sono fondate su meccanismi di azione reciproca e preferenziale, collaborativi, con una parte dipendente da risorse controllate da altre parti, complementarità e reciprocità, costellazioni di interessi e interdipendenza verticale e orizzontale (G. Thompson, J. Frances, R. Levai, J. Mitchell (a cura di), *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*, London, Sage, 1991).

Un altro sviluppo è quello indicato da Hegel (1770-1831) che ha criticato, in uno scritto pubblicato dopo la sua morte, il pregiudizio di chi ritiene che lo Stato sia una macchina con una singola fonte di potere che attiva il movimento in tutto il resto del suo meccanismo e che tutte le istituzioni dovrebbero emanare il loro potere dalla autorità politica suprema ed essere regolate, dirette e supervisionate da essa (Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *The German Constitution (1798-1802)*, in G. W. F. Hegel, *Political Writings*, a cura di L. Dickey e H. B. Nisbet, Cambridge Univ. Press, 1999, capitolo 1 su "the concept of the State", anche "on line").

Ora, come osservato dallo studioso scozzese William James Millar Mackenzie, *La politica e le scienze sociali*, tr. it., Roma - Bari, Laterza, 1969, p. 280, "i dibattiti sulle organizzazioni sono diventati [...] una discussione sulla politica e sulla società [...]. La vita delle organizzazioni è troppo importante per essere lasciata ai teorici dell'organizzazione" e quindi ci si è resi conto che quello dello Stato-macchina è un mito (Lewis Mumford, *Il mito della macchina*, Milano, il Saggiatore, 1969) e si è affacciata l'idea che la struttura non è l'organizzazione, ma un sistema sociale complesso, con variabili costituite da valori. Ciò è stato compreso da un cinquantennio, da quando si è cominciata a studiare la dimensione sociale della vita organizzativa, la sua cultura come risorsa e l'effetto della cultura sulla "performance", con un duplice percorso, quello delle culture prodotte dalle organizzazioni e quello delle culture alle quali soggiacciono le organizzazioni. Divengono rilevanti il clima organizzativo, le forme simboliche, le aspettative, le relazioni intersoggettive, i processi di apprendimento, la fiducia, il senso di appartenenza (Bruno Bolo-

gnini, *La cultura organizzativa. Teorie, modelli, nuove direzioni*, Roma, Carocci, 2025, p. 28-29, 30, 41, 43, 108).

Una volta che si perde o si abbandona, come fa Trump, la cultura organizzativa, quella espressa da un'organizzazione, quella diffusa nella società e trasmessa nelle organizzazioni e quella che le organizzazioni riescono a trasmettere alla società, il governo opera per negoziato e in forme privatistiche, come mostrato dalle vicende recenti degli Stati Uniti.

Sentiamo su questi temi la parola di uno studioso italiano di scienza dell'amministrazione, di teoria dell'organizzazione e di cultura dell'impresa, e quella di uno storico americano ben noto in Italia.

Bruno Bolognini, *La cultura organizzativa. Teorie, modelli, nuove direzioni*, Roma, Carocci, 2025, p. 79-80 e poi 105-106

L'esempio più noto di trasformazione di un'organizzazione e di adattamento progressivo dei suoi obiettivi primari è stato fornito da Selznick nel suo studio del caso TVA (1949). La Tennessee Valley Authority è un'agenzia voluta dal presidente Roosevelt negli anni '30 del secolo scorso con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle aree del fiume che attraversa più Stati nel territorio centrale degli Usa. Selznick descrive lo svolgersi delle attività dell'Agenzia e mostra come gli obiettivi ufficialmente assegnati furono in parte modificati. Per garantire la sopravvivenza dell'organizzazione i dirigenti furono indotti a tener conto delle richieste dei proprietari terrieri che condizionarono molte delle decisioni di governo dell'Agenzia. L'analisi del funzionamento quotidiano che impone di risolvere i problemi che via via emergono, evidenziava che le interazioni tra i diversi soggetti coinvolti, sia all'interno dell'organizzazione sia all'esterno, generano processi sociali e politici che trasformano l'organizzazione stessa da strumento per ottenere determinati risultati a struttura sociale, dotata di una specifica fisionomia, che può condizionare il perseguimento di quei risultati.

Per definire le organizzazioni si fa spesso uso di metafore. Quella più utilizzata è la metafora della macchina: si dice infatti "la macchina amministrativa", "la macchina comunale", ma l'immagine dell'"organizzazione macchina" non riguarda solo le amministrazioni pubbliche. Quest'immagine risponde bene a due esigenze: per un verso rappresenta una semplificazione, perché mette in disparte la complessità delle relazioni sociali; per altro verso sembra offrire la possibilità di esercitare un controllo più stretto sui processi organizzativi.

Pensare l'organizzazione come una macchina e attribuire ai comportamenti delle persone meccanismi di scelta lineari, basati su criteri di razionalità semplificati e di modificazioni controllabili, è un modo per rimuovere la complessità. Lo studio dei fenomeni organizzativi ha ampiamente dimostrato



che i processi decisionali rispondono a forme di razionalità limitata (Simon, 1957) o addirittura a dinamiche che si spiegano meglio come se si fosse in presenza di un “cestino dei rifiuti” (Cohen, March, Olsen, 1972). In realtà le semplificazioni insite nell’idea della macchina organizzativa danno un’impressione di poter esercitare un controllo più diretto perché trascurano le complicazioni delle molteplici aspettative.

Charles S. Maier, *Lo stato-progetto e i suoi rivali. Una nuova storia del XX e XXI secolo*, Torino, Einaudi, 2024, p. 531-532 e poi p. 533

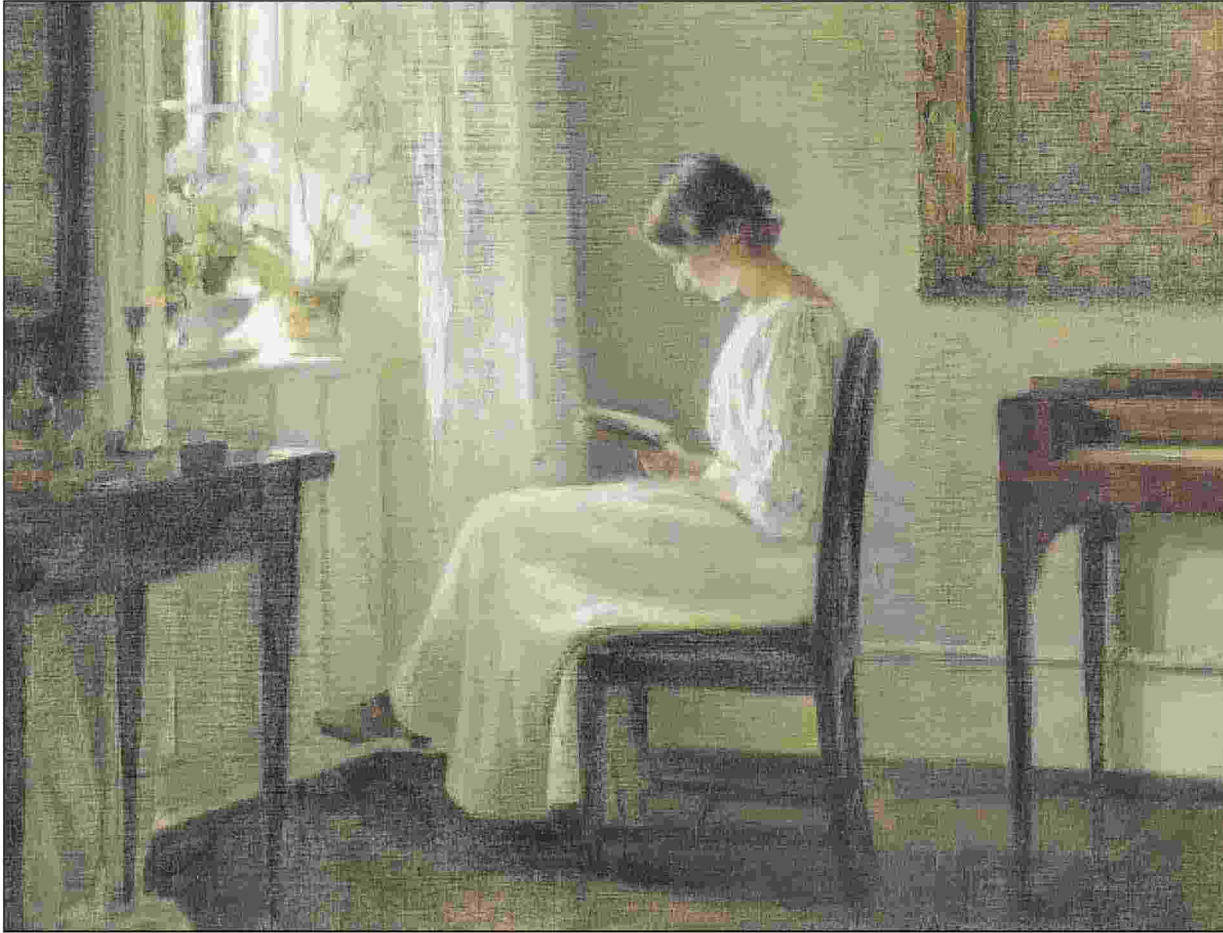
Thomas Mann concluse *Der Zauberberg* (La montagna incantata), uno dei più grandi romanzi del lungo secolo cui questa storia ha cercato di dare un senso, con la visione del suo eroe, Hans Castorp, che parte volontario nell’esercito tedesco. Il lettore lo rivede solo a intermittenza, mentre va alla carica tra una massa di soldati in una battaglia senza nome sul fronte occidentale della Prima guerra mondiale, mentre le granate esplodono intorno a lui e i commilitoni gli cadono davanti. L’autore afferma di non sapere se il suo protagonista vivrà o morirà. Castorp stava precipitando in un futuro pericoloso e imprevedibile, certamente incapace sotto il fuoco nemico di mettere ordine tra tutte le idee con cui era venuto a contatto nel sanatorio svizzero, anche se noi dobbiamo credere, nonostante tutto, che non fosse rimasto inalterato dalle forze spirituali ed erotiche che lo avevano educato durante il suo ritiro dal mondo sulla montagna incantata. La realtà era probabilmente molto simile alla rievocazione di Thomas Mann del 1914. Allo stesso modo, anche lo storico lascia il mondo cui ha dato la sua interpretazione, un mondo sia familiare sia profondamente trasformato, così come Mann lascia il suo protagonista sui campi di battaglia della Prima guerra mondiale – dove anche questa storia ha inizio – incerto del suo destino, sapendo che moltitudini potrebbero cadere sotto i suoi piedi, ma comunque costretto a scommettere che la maggior parte di loro sarebbe in realtà sopravvissuta collettivamente, per rinnovare lo spirito delle leggi in grado di difendere la libertà, l’equità e la giustizia.

Queste conclusioni, ammesso che ce ne siano, rimangono certe nonostante un futuro incerto? Personalmente tenderei a rammentare fino a che punto l’impegno politico rimanga aperto e cruciale. Tenuti ormai sotto controllo, lo Stato e l’impulso capitalista possono essere comunque forze indirizzate a un potenziale miglioramento dell’umanità. Signori della guerra e mafia, violenze tribali o di gang per il controllo del territorio e dei vari traffici mostrano che cosa succede quando crolla l’autorità statale. Gli entusiasmi populistici mandano in corto circuito le istituzioni necessarie a governare. L’eterna competizione di un sistema statale comporta tuttavia i suoi peri-

coli. Nella mia esposizione ho volutamente distinto il populismo dal nazionalismo, anche se gli Stati moderni cercano in realtà di esprimere le proprie identità nazionali, il che significa un nuovo livello di controverse rivendicazioni collettive. Va da sé che il protagonista del romanzo di Thomas Mann stesse combattendo per una nazione, anche se era stata l’autorità di uno Stato a costringerlo a gettarsi nei pericoli di una guerra. La nazione – una comunità emotivamente legata – solleva tutta una serie di rivendicazioni che gli Stati cercano di convalidare. E se vogliamo restaurare una società politicamente attiva, forse il singolo Stato-progetto non dovrebbe più essere un’aspirazione sufficiente, ma, data la portata delle sfide globali, dovrebbe essere invece, in ultima analisi, una parte integrante della società internazionale. Anche questa era stata un’ambizione del XX secolo, accarezzata negli anni tra le due guerre e dopo il 1945 da molti intellettuali nord e sudamericani, dell’Europa, dell’Africa e dell’Asia – un’aspirazione influenzata in alcuni casi da eredità religiose e in altri particolarmente cara alle visioni secolari dell’illuminismo. Molte istituzioni della governance erano state create proprio per unire la società internazionale. Accanto allo spettacolo di disintegrazione degli Stati esistono le possibilità di una confederazione internazionale.

“Va da sé che il protagonista del romanzo di Thomas Mann stesse combattendo per una nazione, anche se era stata l’autorità di uno Stato a costringerlo a gettarsi nei pericoli di una guerra. La nazione – una comunità emotivamente legata – solleva tutta una serie di rivendicazioni che gli Stati cercano di convalidare”

“Per definire le organizzazioni si fa spesso uso di metafore. Quella più utilizzata è la metafora della macchina. Pensare l’organizzazione come una macchina e attribuire ai comportamenti delle persone meccanismi di scelta lineari, basati su criteri di razionalità semplificati, è un modo per rimuovere la complessità”



Carl Vilhelm Holsøe, "Ragazza che legge davanti a una finestra", 1909 (collezione privata). Immagine Wikimedia Commons

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.



190285-IT01XQ