

A14

Francesco Ingravalle

**Che cos'è la storia
delle istituzioni politiche?**



Copyright © MMXIV
ARACNE editrice int.le S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Quarto Negroni, 15
00040 Ariccia (RM)
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-XXXX-X

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2014

Lo storico parte dal presupposto di poter ricostruire le cose “come sono effettivamente accadute”. Se lo storico incontra il filosofo o l’epistemologo e questi lo convincono che ciò non è possibile, allo storico non resta altro da fare che cambiare mestiere.

ARNALDO MOMIGLIANO

Introduzione bibliografica alla storia greca prima di Socrate

Indice

- 9 *Premessa*
- 17 *Capitolo I*
Che cosa dice della Storia delle istituzioni politiche
una istituzione politica italiana, il MIUR.
- 33 *Capitolo II*
Che cos'è un'istituzione
- 41 *Capitolo III*
Che cos'è un'istituzione politica
- 63 *Capitolo IV*
La storia della disciplina
- 85 *Capitolo V*
La storia delle istituzioni neoregionali
- 97 *Capitolo VI*
Connessioni della storia delle istituzioni politiche con
altre discipline
- 117 *Bibliografia*

Premessa

Il presente volumetto segue *Che cos'è la storia delle dottrine politiche* e ne costituisce il complemento. Infatti, si è sostenuto che, fra i nessi che legano diverse discipline nello sforzo di comprendere la politica in una dimensione storica, quello tra storia delle dottrine politiche e storia delle istituzioni politiche è particolarmente saldo, almeno in linea teorica¹. Se non altro perché alla storia delle *teorie* del potere sovrano (che è l'oggetto centrale della storia delle dottrine politiche) non si può non accompagnare la storia delle *pratiche* della sovranità (che, come si vedrà, è l'oggetto centrale, anche se certamente non esclusivo, della storia delle istituzioni politiche). Perché “non si può”? Se non altro perché non pochi teorici della sovranità sono stati pubblici ufficiali (come Machiavelli, Bodin, Althusius) o hanno ricoperto ruoli istituzionali di rilievo (come John Locke, Adam Smith, Alexander Hamilton, V.I. Lenin), o si sono mossi nel vivo della lotta politica (come Karl Marx e Friedrich Engels, o, all'opposto, Alfred Rosenberg, Carl Schmitt). Ci sono anche i filosofi puri, come Aristotele, Agostino (che, però, era vescovo di Ippona, ruolo non privo di concreti significati e compiti politici); ma all'osservazione della politica “dall'esterno” conviene sempre affiancare l'osservazione della politica “dall'interno”, come fanno, in effetti, i manuali di storia delle dottrine

1. Cfr. F. INGRAVALLE, *Che cos'è la storia delle dottrine politiche*, Maggioli, Rimini 2013.

politiche comunemente in uso. Distinguere la dottrina dalla pratica è fondamentale principio di metodo, oltre che di buon senso, considerare il mondo delle dottrine come altro e irrelato rispetto al mondo delle pratiche politiche potrebbe portare all'incomprensione delle dottrine e delle istituzioni. Che sovrano sia chi "dice il diritto", come nei sistemi di *Ancien Régime*, oppure chi "produce il diritto", come nei sistemi interamente secolarizzati, che il potere sovrano sia accentrato, come nell'esperienza istituzionale francese, oppure sia "ingabbiato" nel *selfgovernment*, come nell'esperienza istituzionale inglese, o, ancora, sia condiviso, come nell'esperienza istituzionale statunitense, il centro della descrizione storica delle istituzioni politiche è, pur sempre, la sovranità nelle sue diverse forme.

Va da sé che l'archivio delle istituzioni nelle quali si svolgono le pratiche della sovranità è la fonte primaria per lo storico delle istituzioni (che ha sempre a che fare, direttamente o indirettamente, con le pratiche della sovranità e della esecuzione dei suoi decreti), mentre non lo è altrettanto per lo storico delle dottrine (che, comunque, non ne fa, né ne può fare, del tutto a meno).

Gli archivi sono archivi di *parole*, di *immagini*, rispetto alle quali è difficile negare che si debbano impiegare, per la comprensione delle parole e delle immagini istituzionali, pratiche esegetiche non radicalmente diverse da quelle che si impiegano per interpretare i classici del pensiero politico allo scopo di chiarirne il significato. La ricostruzione dell'attività di una Questura, per fare un esempio italiano, comporterà lo studio di documenti "burocratici" nei quali è significativa sia la struttura formale, sia il contenuto e lo studio di immagini, là dove esistano (archivi fotografici, a esempio), di documenti biografici, come lettere personali di funzionari e/o di indagati, dalle quali ricevere lumi

sulla realtà ufficiale. Tutti questi documenti sono terreni di interpretazione, tutti configuranti problemi qualitativamente non dissimili da quelli implicati dall'interpretazione dei classici. Contrapporre l'ermeneutica² e l'archivistica³ equivarrebbe a opporsi all'evidenza: l'ermeneutica ha una non indifferente base filologica; c'è una filologia⁴ dei testi dottrinari e c'è una filologia dei documenti burocratici, ed esse, volte, come sono, a fornire interpretazioni ottimali dei testi esaminati, non sono affatto prive di relazioni. Chi volesse ricostruire un determinato momento della vita politica di Lenin, a mero titolo d'esempio, l'anno 1917, dovrebbe necessariamente studiare, oltre ai documenti dottrinari⁵, i documenti burocratici del Partito Operaio

2. Cfr. M. FERRARIS, *Storia dell'ermeneutica*, Bompiani, Milano 2008; T. GRIFFERO, F. VERCELLONE, M. FERRARIS, *Il pensiero ermeneutico. Testi e materiali*, Marietti, Genova 1999.

3. Cfr. E. LODOLINI, *Archivistica*, Angeli, Milano 2009.

4. Qui, per "filologia" intendiamo lo studio di testi scritti mirante a una loro contestualizzazione storica, a una ricostruzione della loro finalità, dunque a una piena comprensione del loro contenuto e a stabilire la loro autenticità, qualora essa sia contestata o risulti contestabile. Per il significato del termine "filologia" si rinvia a G. PASQUALI, *Storia della tradizione e critica del testo*, Firenze (1934), a cura di D. Pieraccioni, Le Lettere, Firenze 1988 e ID., *Filologia e storia*, Le Monnier, Firenze 1998; ID., *Edizione critica*, in *Enciclopedia italiana* (1938); F. SEMI, *Manuale di filologia classica*, Liviana, Padova 1969; REYNOLDS-WILSON, *Copisti e filologi. La tradizione dei classici dall'Antichità al Rinascimento*, tr. it., Liviana, Padova 1977; G. PASCUCCI, *I fondamenti della filologia classica*, Sansoni, Firenze 1978. Per la semantica cfr. A. PAGLIARO, *La parola e l'immagine*, Napoli 1957; G. MOUNIN *Guida alla semantica*, Feltrinelli, Milano 1982; T. DE MAURO, *Introduzione alla semantica*, Laterza, Bari 1973. Per quanto riguarda lo stile, conviene rifarsi all'antico *Sullo stile* del retore Demetrio, tr. it. con testo greco a fronte, a cura di A. Ascani, Rizzoli, Milano 2002, oppure *Lo stile*, a cura di G. Lombardo, Aesthetica, Palermo 1999. Si veda, inoltre, G. COLELLA, *Che cos'è la stilistica*, Carocci, Roma 2010.

5. Come le *Lettere da lontano* e *Stato e rivoluzione*, pubblicati proprio in quell'anno.

Socialdemocratico Russo (bolscevico)⁶; chi volesse studiare l'attività del ministro nazista per i territori orientali, Alfred Rosenberg, dovrebbe occuparsi di dottrina e di burocrazia della NSDAP⁷; né uno studio delle pratiche del New Deal in una determinata città nord-americana potrebbe limitarsi a una ricostruzione archivistica senza scavare nel significato (metaburocratico) dei documenti burocratici e nella complessiva visione sociale e politica del presidente nord-americano F. D. Roosevelt⁸.

Teoria e pratica si richiamano, notoriamente, a vicenda: è la pubblica amministrazione, la burocrazia, che traduce la legge in vita quotidiana nelle realtà sociali e politiche moderne e contemporanee occidentali o influenzate dall'Occidente, ed è la dottrina che ispira la legge (anche se la legge non può essere considerata la deduzione dalla dottrina in senso logico, ma la risultante di molteplici fattori extra-dottrinari che interferiscono con la "purezza" del dettato teorico). Anche qui, l'esortazione all'aspirante studioso di storia delle istituzioni politiche occidentali moderne e contemporanee è a lasciarsi tentare dalla contaminazione (non ingenua, ma consapevole e mirata) dei linguaggi di più discipline e dalle pratiche di indagine più disparate: è la *natura del problema* che stabilisce *quale sia la disciplina centrale che se ne deve occupare e quali discipline*

6. Sulla vita di Lenin cfr. almeno L. FISCHER, *Vita di Lenin*, due volumi, tr. it., Mondadori, Milano 1973.

7. Cfr. A. ROSENBERG, *Der Mythos des 20. Jahrhunderts*, Hoheneichen Verlag, Berlin 1934. Su Rosenberg cfr. R. CECIL, *The Myth of the Master Race: Alfred Rosenberg and Nazi Ideology*, Dodd, Mead & C., 1972, tr. it. *Il mito della razza nella Germania nazista. Vita di Alfred Rosenberg*, Feltrinelli, Milano 1973; E. PIPER, *Alfred Rosenberg, Hitlers Chefideologe*, Blessing, München 2005.

8. Per un primo orientamento cfr. F.D. ROOSEVELT, *Ripartiamo. Discorsi per uscire dalla crisi*, Add Editore, Torino 2011. Cfr. M. DALLA COSTA, *Famiglia, Welfare e Stato fra progressismo e New Deal*, Angeli, Milano 1992.

ausiliarie sia necessario o anche soltanto opportuno utilizzare. L'invito alla contaminazione disciplinare deve essere fatto non già perché la varietà disciplinare sia semplicemente una "bella cosa", ma perché la complessità degli atti politico-istituzionali obbliga ad assumere diverse angolazioni, obbliga a quello che potremmo denominare "pluralismo metodologico" per affrontare problemi complessi, ricchi di sfaccettature, come quelli solitamente trattati dalla storia delle istituzioni politiche.

Supponiamo di dovere studiare la genesi e l'applicazione della "legge sui sospetti" prodotta dalla Convenzione francese nel 1793⁹ nella fase di radicalizzazione nazionale-egualitaria della rivoluzione scoppiata nel 1789. Comprendere il testo della legge significa porne in primo piano il carattere di disposizione d'eccezione, quindi coglierne la caratterizzazione giuridica e studiarne le modalità di applicazione nei territori della neonata Repubblica Francese; poi significa comprendere quale ordine di priorità essa evidenzi: e qui siamo al livello dell'indagine storico-dottrinale; dovremo, poi, ancora, considerare dal punto di vista sociologico la sua genesi, infine dovremo chiederci a quale logica di scienza della politica possiamo ricondurla,

9. La *Legge sui sospetti* o, meglio, il *Décret du 17 septembre 1793 relatif aux gens suspects* fu votato dalla Convenzione Nazionale e fu rivolto contro nobili, funzionari dell'ex-regno di Francia, parenti di emigrati, contro coloro che non potevano giustificare i propri mezzi di sussistenza e, in generale, contro ogni "nemico della rivoluzione e della patria", nel contesto della svolta rivoluzionaria del 1789 e, soprattutto, della radicalizzazione della rivoluzione a partire dall'agosto 1792. La legge fu abrogata nell'ottobre del 1795, dopo la caduta di Robespierre e di Saint-Just, le due figure carismatiche della fase radicale (avvenuta nel luglio del 1794) e l'avvento della cosiddetta "Repubblica di Termidoro". Cfr. G. LEFEBVRE, *La rivoluzione francese*, tr. it. Einaudi, Torino 1958, cap. III. E, naturalmente, F. FURET, D. RICHET, *La rivoluzione francese*, tr. it. Laterza, Bari 1974.

a quale orizzonte etico essa appartenga e a quale contesto filosofico essa appartenga (senza illuderci che esista una dimensione del vivere sociale a-filosofica; esistono soltanto modi di vivere inconsapevoli della dimensione filosofica che essi realizzano nei fatti); infine, la sua incidenza concreta e la sua “efficacia” rispetto ai fini che si proponeva di conseguire. Proprio il positivismo “documentalistico” è un’opzione metodologica e di filosofia sociale... (ma non facciamoci coinvolgere fino in fondo nel paradosso per cui chi nega la filosofia lo fa, inevitabilmente, filosofando e chi nega il peso degli orientamenti dottrinari è portatore inconsapevole di un orientamento dottrinario).

Partendo da queste premesse, si è ritenuto opportuno, per presentare la disciplina, sempre attenendosi all’età moderna e contemporanea, come si è fatto per la storia delle dottrine politiche, prendere le mosse, nel capitolo 1, dalla definizione che una istituzione politica (il MIUR) dà della storia delle istituzioni politiche¹⁰; si passa, poi, a tentare di rispondere alla domanda «Che cos’è un’istituzione» (capitolo 2), per tentare di rispondere (capitolo 3) alla domanda «Che cos’è un’istituzione politica?» cercando di individua-

10. Non abbiamo proceduto allo stesso modo per rispondere alla domanda «Che cos’è la storia delle dottrine politiche?» perché è molto più istruttivo, per lo storico delle istituzioni politiche, cogliere l’istituzione politica in un momento, pur ufficiale, di autoriflessione, di riflessione pubblica su di sé in merito a un determinato settore scientifico-disciplinare. Parlare della storia delle istituzioni politiche induce, in qualche misura, l’istituzione politica che ne parla a porre mente al detto di Fedro “de te fabula narratur”; mentre di fronte alle dottrine l’istituzione può sempre opporre la propria concretezza all’astrattezza dei processi dottrinali, teorici, ideologici, la propria estraneità al pensiero e indicare la dottrina politica come un discorso sull’istituzione politica, ma estrinseco rispetto all’istituzione politica, un discorso svolto da chi non ne fa parte, non ne vive la vita. Atteggiamento difficilmente praticabile a proposito della storia delle istituzioni politiche nella vita delle quali, dallo studioso al cittadino comune, tutti siamo coinvolti.

re la natura del politico in un ambito extra-dottrinario. Si tenta, quindi, di tracciare la storia della disciplina da Aristotele a oggi sottolineando il ruolo che nella costituzione della disciplina in Italia, hanno avuto la cultura giuridico-politica e sociologica (capitolo 4). Si esamina, a questo punto, un caso che potrebbe essere controverso: potrebbe fare parte o non potrebbe fare parte della storia delle istituzioni politiche la storia delle istituzioni nate nel percorso dell'integrazione europea? Ricordiamo che l'Unione Europea (punto finale, a tutt'oggi, di tale processo di integrazione) è un'organizzazione internazionale *sui generis*, vale a dire speciale, che non è uno stato, ma che ha una propria statualità come ha sostenuto Mario Telò (capitolo 5). Si esaminano infine (capitolo 6) le connessioni con altre discipline: la storia delle dottrine politiche, l'antropologia economica e culturale, la storia economica, la storia dell'organizzazione, la storia della pubblica amministrazione, la storia del diritto amministrativo, la sociologia, la storia del diritto, la filosofia politica, la geografia politica, la storia della pubblica amministrazione, la psicologia sociale (in particolare lo studio delle istituzioni totali: M. Foucault, R. Lourau, G. Lapassade, E. Goffmann). Conclude il volumetto una bibliografia succinta e un elenco delle Fondazioni o dei Centri studi che si occupano di storia delle istituzioni politiche.

Il libretto è stato pensato per gli studenti del primo anno di corso in materie politiche che non abbiano mai avuto occasione di imbattersi negli aspetti peculiari della disciplina e si propone unicamente di fornire loro un punto di passaggio a questa disciplina indubbiamente sottodimensionata, sotto il profilo accademico, rispetto alle sue oggettive potenzialità scientifiche e alla sua, altrettanto oggettiva, importanza per chi si occupi di scienze politiche.

Si tratta, dunque, di un lavoro *compilativo* che non ha la minima pretesa di innovare alcunché, ma soltanto di fornire gli strumenti iniziali perché lo studente possa cominciare a muoversi in un ambito di studi complesso e possa andare, così, tanto lontano da dimenticare questi passi iniziali.

Il mio ringraziamento più vivo va ai colleghi con i quali, in questi anni, è stato possibile discutere quasi quotidianamente, anche se non in modo continuativo e non sempre in forma “ufficiale”, i temi qui riassunti, nella pratica della ricerca e della didattica (che considero strettamente unite) e che elenco, qui, in ordine alfabetico: Giorgio Barberis, Guido Franzinetti, Corrado Malandrino, Federico Lucarini, Dora Marucco, Guido Melis, Carla San Mauro, Jörg Luther, Stefano Quirico, Vittorio Tigrino, Angelo Torre, Federico Trocini.

A mia moglie Tiziana vada il ringraziamento per la collaborazione costante e per i buoni consigli datimi dall'angolo visuale di un diverso settore scientifico–disciplinare.

FRANCESCO INGRAVALLE

Che cosa dice della *Storia delle istituzioni politiche* una istituzione politica italiana,
il MIUR.

Per chi non si è mai imbattuto nella storia delle istituzioni politiche la domanda «Che cos'è la storia delle istituzioni politiche?» non è né ovvia, né banale. Del resto, una domanda, come ha detto una volta l'economista torinese Alberto Cassone, non è mai ovvia o banale; semmai è la risposta che può essere ovvia e/o banale. Ma andiamo a fondo del significato delle parole che stiamo usando, del significato dei due aggettivi che abbiamo appena fatto comparire qui.

“Ovvio” deriva dal latino *obvium*, un composto da *ob* e *viam*: «quello che è davanti alla strada», quello che si incontra strada facendo. Può accadere che non si faccia attenzione a quello che si incontra strada facendo, presi come si è dal pensiero della mèta da raggiungere attraverso la via, oppure dai propri pensieri e preoccupazioni; ma questo sarebbe un atteggiamento errato: la strada per giungere alla mèta fa parte della mèta stessa.

“Banale” (registrato, a quanto consta, per la prima volta nel Fanfani–Arlia del 1877 e censito anche dal dizionario di Petrocchi del 1887) deriva dal francese *banal* aggettivo da ricondurre a *ban*, il “proclama del signore feudale”; *banal* significa, dunque “relativo al signore feudale”, o a lui ap-

partenente e si riferisce al proclama da lui emanato; passa, poi, a significare “comune” agli abitanti di un villaggio dipendente istituzionalmente dal signore feudale¹.

Dire cose “ovvie” e “banali”, cose che stanno sotto gli occhi di tutti come quelle che si incontrano sulla strada o come il pubblico proclama emanato da un signore feudale, può essere superfluo soltanto nel caso che il sapere pubblico, con la sua estensione e con la sua profondità, lo renda tale. Non è questo il caso della storia delle istituzioni politiche: il sapere pubblico di cui dispone lo studente del primo anno di corso in materie politiche non è tale, forse, da rendere superfluo né soffermarsi su che cosa sia un'istituzione, né su che cosa sia un'istituzione politica. È opportuno farlo, dunque, per muovere i primi passi su questo terreno.

Una delle fonti per un primo orientamento nella definizione di una disciplina accademica è l'atto definitorio del Ministero competente cui è affidata la cura della pubblica istruzione e dello sviluppo della ricerca scientifica (MIUR, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca). Un atto definitorio che costituisce la premessa per il reclutamento, attraverso pratiche burocratiche note con il nome di “concorsi pubblici” o “valutazioni comparative”, di coloro che dovranno svolgere attività di ricerca e didattica nello specifico ambito disciplinare.

Pare opportuno (oltre che ovvio, banale) rivolgersi alla definizione della disciplina prodotta dal pubblico potere

1. Cfr. M. CORTELLAZZO, P. ZOLLI, *DELI* — *Dizionario Etimologico della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna 1999; P. FANFANI, C. ARLIÀ, *Lessico della corrotta italianità*, Milano 1877; P. PETROCCHI, *Novo dizionario universale della lingua italiana*, Milano, 1887–1891. B. MIGLIORINI, *Storia della lingua italiana*, Firenze, Sansoni indica l'aggettivo “banale” come termine recente, mentre Petrocchi lo qualifica come di uso “giornalistico”.

preposto alla istruzione e alla ricerca, cioè dal MIUR, senza presupporre, con ciò, nient'altro se non che la definizione è "oggettiva", nel senso di "ufficiale", punto di partenza per distinguere chi pratica la storia delle istituzioni politiche da chi si occupa di altri ambiti scientifico-disciplinari. Ma non è detto che essa non possa cambiare e non è detto neppure che essa non sia rivedibile da un punto di vista critico.

Se si consulta la pagina del CINECA² contenente l'«Elenco dei settori scientifico-disciplinari per l'area 14: Scienze politiche e sociali» (Rideterminazione settori scientifico-disciplinari d. m. del 04/10/2000)³ si apprende che l'area delle Scienze Politiche e Sociali comprende: filosofia politica; storia delle dottrine politiche; storia delle istituzioni politiche; scienza politica; storia e istituzioni delle Americhe; storia delle relazioni internazionali; sociologia generale; sociologia dei processi culturali e comunicativi; sociologia dei processi economici e del lavoro; sociologia dell'ambiente e del territorio; sociologia dei fenomeni politici; sociologia giuridica, della devianza e mutamento sociale; storia e istituzioni dell'Africa; storia e istituzioni dell'Asia. Ciascuno di questi settori è indicato con una sigla o codice, da SPS (scienze politiche e sociali) 01 a SPS 14. Una prima indicazione è chiara: storia delle istituzioni politiche

2. Il CINECA è un consorzio formato da 69 università italiane, due Enti Nazionali di ricerca (Istituto Nazionale di Oceanografia e Geofisica Sperimentali e Consiglio Nazionale delle Ricerche) e dal MIUR.

3. Cfr. <http://sito.cineca.it/php5/settori/elenco.php?area=14> L'acronimo "d.m." sta per "decreto ministeriale". Il decreto ministeriale è un atto amministrativo emanato da un ministro nella sfera di competenza delimitata dal suo dicastero. Il decreto ministeriale non ha forza di legge, appartenendo, nel sistema delle fonti del diritto, alle fonti normative secondarie. Esso pone norme tecniche di dettaglio o generiche, ma relative a un argomento specifico e finalizzate all'attuazione di una norma di legge.

fa parte delle scienze politiche e sociali. Per ora, oltre a essere un'ovvietà, una simile affermazione è un chiarire *obscurum per obscurius*, cioè un chiarire qualche cosa di oscuro attraverso qualche cosa di ancora più oscuro: non sapendo che cosa sia la scienza politica (e la scienza sociale) sapere che storia delle istituzioni politiche ne fa parte non è minimamente di aiuto. Viene in soccorso una breve caratterizzazione della disciplina presente nel medesimo sito:

Il settore ha come oggetto di studio la storia delle strutture costituzionali, delle istituzioni portanti dello Stato (per esempio, quelle parlamentari), nonché delle loro articolazioni interne (pubblica amministrazione, magistrature, istituzioni militari, varie istituzioni economiche e sociali), con particolare attenzione a tutti gli aspetti storico-politici.

Di costituzioni, di parlamenti, di pubblica amministrazione chi si avvicina per la prima volta alla disciplina ha già senz'altro sentito parlare. Se, poi, seguendo il suggerimento formulato nel precedente volume *Che cos'è la storia delle dottrine politiche*, ci si rivolge alla caratterizzazione di storia delle dottrine politiche si legge:

Il settore ha come oggetto la ricostruzione storica e l'analisi critica di tutte quelle manifestazioni del pensiero umano che, attraverso una varietà di fonti e di generi letterari, ma prevalentemente attraverso la trattatistica e la saggistica, sotto forma di idee-guida, dottrine, teorie, filosofie, programmi, linguaggi di settore e ideologie, esprimono riflessioni di carattere teoretico e/o pratico-propositivo in ordine ai fenomeni della vita sociale e del potere politico, nonché ai loro valori fondanti.

Se SPS/03 (Storia delle istituzioni politiche) è la storia

delle pratiche politiche, SPS/02 è la storia delle teorie (o delle dottrine) politiche. Ora, che cosa sia una teoria (o dottrina) politica si è già tentato di spiegare in *Che cos'è la storia delle dottrine politiche?*; resta da tentare di spiegare che cosa sia una pratica politica. Per “pratica” intendiamo, in effetti, una serie di azioni in ambito *pubblico* (pratica *politica*) coeve e svolte in un determinato spazio geografico in ottemperanza a regole che possono essere scritte (e allora si possono chiamare “leggi”, “regolamenti”), oppure non scritte (e, allora, si parla di “tradizioni”, “consuetudini”) relative a chi deve applicare o produrre le regole. Produrre e applicare le regole vanno designati come “atti sovrani” che implicano da un lato un comando, dall’altro l’obbedienza pena la sanzione e, naturalmente, una esplicita legittimazione, per chi produce e applica le regole, al farlo. Max Weber ha indicato le ragioni dell’obbedienza degli uomini ai comandi del pubblico potere che essi stessi hanno creato in tre tipologie: il potere tradizionale, il potere legale-razionale e il potere carismatico. Uno schema e nulla di più, come avverte Weber stesso: le tre tipologie non si trovano mai allo stato puro nell’ambito storico-concreto, ma sono sempre mescolate fra loro (anche se è sempre possibile cercare di stabilire *quale* componente prevalga nell’amministrazione della vita quotidiana e nei momenti di eccezionalità (guerre, rivoluzioni, crisi economico-sociali senza rotture della legalità). In altre parole, gli oggetti della storia delle istituzioni politiche sono lo Stato e la pubblica amministrazione considerate come realtà storiche, cioè spazio-temporalmente (geograficamente e cronologicamente determinate)⁴.

4. L’istituzionalità e l’amministrazione non sono connesse necessariamente, tuttavia, alla stanzialità. Lo mostrano i fenomeni istituzionali

Naturalmente, si potrebbe obiettare alla individuazione ministeriale di un genere (“scienze politiche e sociali”) e di 14 specie (tra cui storia delle istituzioni politiche) che il settore SPS/03 risulta essere, per le caratteristiche che la sua letteratura scientifica evidenzia, più un ramo delle scienze storiche che un ramo delle scienze politiche e sociali. La dimensione diacronica, cioè temporale, differenzia radicalmente lo sguardo che muove dal settore SPS/03 sulla politica dallo sguardo dello scienziato politico e sociale e proprio sulla base della caratterizzazione ministeriale di quest'ultimo⁵. Non ci sono dubbi che lo sguardo della Scienza politica è prevalentemente sincronico, anche se lo studio dei processi politici implica il ricorso ai risultati del

e amministrativi riscontrabili presso i popoli nomadi, dagli antichi indo-europei, cfr. É. BENVENISTE, *Vocabolario delle istituzioni indoeuropee*, tr. it. Einaudi, Torino 1978 e già G. DEVOTO, *Origini indo-europee*, Sansoni, Firenze 1962; vanno ricordati sia l'impero di Gengis Khan (su cui cfr. il volume divulgativo *Gengis Khan*, Mondadori, Milano 1970), sia le istituzioni reperibili tra i Rom (per un'ampia bibliografia fino al 2000 cfr. *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia. Il rapporto dell'European Rights Center*, Supplemento al n. 12 di «Carta», Roma, Cooperativa Carta srl, 2000).

5. «SPS/04 scienza politica: La scienza politica ha come obiettivo lo studio e la ricerca sui diversi aspetti della realtà politica attraverso il metodo delle scienze empiriche e con una varietà di tradizioni di ricerca e approcci (*rational choice*, neo-istituzionalismo e altri). Il settore si compone di varie aree di ricerca e di insegnamento: la metodologia e le tecniche della ricerca politica (metodologia della scienza politica); le amministrazioni, i diversi sottosistemi organizzati e le politiche pubbliche (scienza dell'amministrazione, analisi delle politiche pubbliche, organizzazione e comportamento giudiziario, teoria delle organizzazioni complesse); i processi politici europei, la politica sovranazionale e internazionale (organizzazione politica europea, relazioni internazionali, studi strategici); i processi politici in prospettiva comparata (politica comparata, partiti politici e gruppi di pressione, la teoria dello sviluppo politico, sistemi giudiziari comparati e, per quanto concerne il caso italiano, sistema politico italiano); il linguaggio e la comunicazione politica (analisi del linguaggio politico e comunicazione politica); la teoria politica empirica (teoria politica)».

sapere storico.

L'alternativa diacronia/sincronia⁶ qui sarebbe una falsa alternativa. Per il sapere storico, il presente, nelle sue caratteristiche funzionali, nella sua logica di funzionamento, nel suo "come funziona", è prodotto del passato: le "cose" sono quello che sono divenute e la piena conoscenza di quello che sono e del perché sono così e non in un altro modo risiede nell'insieme dei processi che le ha fatte diventare quello che sono. Per altro verso, il presente è il dispiegamento di una delle possibilità insite nel passato. Chi guarda dal presente al passato, per usare le parole del filosofo Ugo Spirito (1896–1979) lo fa con lo sguardo chi intende cogliere nel passato quello che lo negherà⁷.

Le "cose" sono quello che sono divenute: ma le "cose" sono contrassegnate dalle parole; in una certa misura, una storia delle istituzioni politiche non può non essere anche una storia dei linguaggi politici e delle condizioni economiche, sociali e politiche che li hanno prodotti. E, per quanto il politico non sia il luogo in cui si cerca la verità, ma quello in cui si cerca la vittoria (e, quindi, lo sforzo della parola politica sia quello di vincere altre parole politiche, non tanto quello di confutarle scientificamente, come invece accade nella filosofia e nelle scienze naturali e formali) e la realtà delle istituzioni politiche sia quella della ricerca della norma efficace a conseguire determinati scopi di dominio e di pubblica utilità, *ogni* termine politico e *ogni* termine burocratico consta di uno sforzo definitorio

6. Questa coppia di opposti, indicanti il primo la dimensione storica di un fenomeno, il secondo la sua dimensione di contemporaneità rispetto all'osservatore si deve alla diffusione in Italia del *Corso di linguistica generale*, a cura di T. De Mauro, Laterza, Bari 1965. Cfr. G.C. LEPSCHY, *La linguistica strutturale*, Einaudi, Torino 1966.

7. Cfr. U. SPIRITO, *Memorie di un incosciente*, Rusconi, Milano 1977, p. II.

teso a eliminare ogni ambiguità dalle formulazioni ufficiali o a elencare una serie di deroghe possibili, a determinate condizioni, rispetto alla norma. La parola politica nasce nel conflitto, la norma è, essenzialmente, esito di una mediazione tra forze sociali e politiche (e non soltanto negli ambiti segnati dall'esperienza del diritto romano di cui è nota la natura controversistica). La storia delle istituzioni politiche è sia storia di definizioni, sia storia di come tali definizioni siano diventate la giustificazione e la fonte di una serie di pratiche amministrative quotidiane. La storia delle istituzioni politiche introduce, dunque alla scienza politica, non meno di quanto faccia la storia delle dottrine politiche; ma lo fa dal punto di vista delle pratiche, non da quello delle teorie politiche. Essa presuppone anche la modellistica elaborata in sede di filosofia politica, per lo meno come termine di confronto e di orientamento, come fonte di categorie interpretative, sempre rivedibili, ma mai eliminabili⁸ e della sociologia generale⁹. Non meno

8. «SPS/01 filosofia politica: Il settore ha come oggetto lo studio e la riflessione sulle problematiche politiche in una prospettiva eminentemente teorica e non empirica. Il settore si articola nell'analisi filosofica del pensiero politico, nell'analisi del linguaggio della politica e della simbolica politica, nella filosofia delle scienze sociali e nella storia della speculazione filosofica politica».

9. «SPS/07: il settore contiene una serie di campi di competenza concernenti la propedeutica teorica, storica e metodologica della ricerca sociale, i confini epistemologici della sociologia, gli strumenti teorico-metodologici e le tecniche per l'analisi della processualità micro e macro-sociologiche. In quest'ottica si articola in varie aree che vanno dalla sociologia in generale (per le prospettive teoriche fondamentali, il linguaggio delle scienze sociali, l'ordine e il mutamento e per le categorie e le problematiche relative al rapporto teoria-ricerca empirica), alla metodologia e tecnica della ricerca sociale, alla politica sociale connessa alle diverse tipologie di *welfare*, ai metodi e alle tecniche del servizio sociale ai sistemi sociali comparati, all'analisi dei gruppi, della salute, della scienza, dello sviluppo, della sicurezza sociale, ai metodi della pianificazione, alla storia del pensiero sociologico».

importante — dato che il potere sovrano è protagonista e all'interno di un dato territorio governato uniformemente da certe leggi dal potere sovrano stesso e nei rapporti con altri poteri sovrani — è la storia delle relazioni internazionali, SPS/06: «Il settore ha come oggetto di studio e di ricerca la ricostruzione storica dei rapporti fra gli attori statuali e non statuali del sistema internazionale. Tra le articolazioni interne più importanti, la storia dei trattati, la storia dell'integrazione europea e la storia delle relazioni politiche tra il Nord America e l'Europa». Una istituzione politica importante nell'ordinamento istituzionale degli Stati occidentali è il dicastero degli Esteri la cui posizione e il cui sviluppo storico è uno dei temi di pertinenza della Storia delle istituzioni politiche; e un ministero direttamente coinvolto nelle attività di una delle composizioni del Consiglio dei Ministri dell'UE, se guardiamo all'Italia o a uno degli Stati che compongono l'UE.

Alla caratterizzazione ministeriale della disciplina va aggiunta la caratterizzazione compresa nel volume curato da Ettore Rotelli (*Storia delle istituzioni politiche. Ricerca e docenza*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012). Rotelli, eletto presidente dell' AISIP (Associazione Italiana di Storia delle Istituzioni Politiche), è stato docente di storia delle istituzioni politiche nella Facoltà di scienze politiche dell'Università di Bologna dal 1968–1969 al 2009–2010. Nell'ampio saggio iniziale (*Storia delle istituzioni politiche: nascita di una storiografia*, pp. 7–58) si legge una forte rivendicazione dell'appartenenza della disciplina alle scienze storiche e sociali:

La storia delle istituzioni politiche è, anzitutto, “storia”, cioè vicenda passata di uomini, di tutti gli uomini, e dunque materia di storiografia, che è, quando è, scienza sociale fra le

scienze sociali. Assumere ad oggetto di conoscenza la storia, qualsiasi storia umana, comporta o, meglio, dovrebbe comportare la osservanza di alcune regole elementari. La cronologia, per esempio, escluderebbe la comparazione del passato con il futuro o con il presente (non il contrario), nonché — purtroppo occorre annotarlo — la diversità o identità di ciò che già è accaduto rispetto a ciò che accaduto ancora non è. Non si dà evento che costituisca “anticipazione” di altro evento di là da venire.¹⁰

Inevitabilmente “politiche”

sono tutte le istituzioni, anche non pubbliche; ogni uomo è *animal sociale et politicum*. Con “storia delle istituzioni politiche”, invece, si allude alle istituzioni “pubbliche”, i cui atti giuridici modificano in età moderna le posizioni soggettive individuali a prescindere dalla volontà dei titolari. Del resto, la giurisdizione civile o penale, chiamata enfaticamente “giustizia”, è sempre forma di esercizio di pubblico potere.¹¹

Si potrebbe obiettare alla caratterizzazione ministeriale della disciplina, che molte e solide connessioni collegano la storia delle istituzioni politiche alla storia economica¹², alla storia del diritto (nel diritto troviamo le normative che, con adattamenti, disciplinano le pratiche e ne sono disciplinate/modificate), all'antropologia culturale (la genesi delle istituzioni politiche porta lo storico a vivo contatto con i problemi che gli antropologi culturali affrontano per

10. Cfr. E. ROTELLI, *Storia delle istituzioni politiche*, cit., p. 7.

11. Cfr. Ivi, p. 8.

12. Quante istituzioni politiche sono coinvolte direttamente nella storia dell'economia? Nella vicenda storica italiana, per fare soltanto un esempio, ricorderemo istituzioni come l'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale, 1933–2002), l'IMI (Istituto Mobiliare Italiano, 1931, fusi nel 1998 con l'istituto bancario San Paolo) la cui natura ci appare economico-politica, anfibia, per così dire.

professione), alla psicologia collettiva (se l'istituzione del suffragio universale è una istituzione politica, la psicologia collettiva è imprescindibile per chi studia il rapporto fra comportamento elettorale e strutture elettorali previste da leggi della Stato e, dunque, politiche). La storia delle istituzioni politiche si occupa, con ogni evidenza, della storia della società nei suoi molteplici aspetti politici.

Ma, allora, non sarebbe più semplice dire che, anche nel caso delle discipline che hanno a oggetto la storia umana, tutto è connesso con tutto? Sarebbe più semplice, ma oscurerebbe un dato di fatto inoppugnabile: certe connessioni sono più profonde di altre, più forti di altre, più dirette di altre, per chi considera le cose da un angolo visuale che concerne le istituzioni politiche. Cerchiamo di indicare le connessioni più profonde in un apposito capitolo. Non possiamo farlo, tuttavia, se non abbiamo le idee chiare sulla natura della disciplina di cui stiamo trattando. Ha, essa, una natura propria, oppure essa non consta che dell'intreccio di settori disciplinari diversi? Se così fosse, basterebbe una mera sintesi delle componenti dei settori disciplinari appena menzionati per conoscere la natura della storia delle istituzioni politiche

L'ipotesi è, forse, seducente, ma accoglierla immediatamente equivarrebbe a chiedersi, poi, se il livello dell'istituzionalità costituisca il livello dell'architettura nella quale economia, diritto, antropologia culturale, geografia politica, psicologia collettiva, storia economica vengono a collocarsi e a interagire; e, soprattutto, a chiedersi che cosa è, propriamente, un'istituzione politica. L'uomo è una realtà oggetto dell'antropologia culturale, della psicologia collettiva, una realtà giuridica, economica e politica (cioè: l'uomo è studiabile da questi angoli visuali disciplinati da sviluppi del sapere che configurano aree di ricerca scien-

tifica distinte): per esempio, le consuetudini elettorali, i moventi elettorali, la regolamentazione elettorale, il peso degli interessi economici nelle competizioni elettorali, il ruolo dei *media*, configurano una realtà complessa che dovrebbe essere indagata sia a scopo meramente conoscitivo (una forma più elevata della mera curiosità), sia per la soluzione di problemi emergenti dalle lotte per la rappresentanza o per la loro prevenzione. Se l'obiettivo è rivolgere lo sguardo all'aspetto politico del ruolo delle istituzioni, ecco che i diversi settori disciplinari diventano ausiliari rispetto a questo sguardo.

Proviamo a porre davanti ai nostri occhi un problema determinato, e assai complesso: perché la democrazia rappresentativa che è divenuta il modello del 45% circa degli Stati del mondo secondo i dati di *Freedom House* per il 2014¹³ funziona in modo così diverso in diversi paesi? Noi apprendiamo tali diversità non soltanto (e non tanto) dai corpi delle leggi fondamentali (le costituzioni), ma dalle pratiche e dalle consuetudini amministrative dei diversi paesi, pratiche a noi conoscibili attraverso gli archivi delle istituzioni, i dibattiti sui mezzi di comunicazione di massa, la saggistica più o meno militante. A partire dallo sviluppo della seconda rivoluzione industriale, le società cui hanno corrisposto le formazioni statali più potenti in politica estera sono state e sono società di massa con apparati organizzativi specifici e sempre più aperte alla selezione della classe politica mediante il suffragio universale (che, nel caso della genesi dei totalitarismi cosiddetti “di destra”¹⁴ è

13. Cfr. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-wo>; J.P. FROUSSI, *La democrazia e il mercato*, Feltrinelli, Milano 2004.

14. Che “destra” e “sinistra” configurino la “topografia” politica nata dalla rivoluzione del Terzo Stato in Francia e abbiano, dunque, un senso all'interno dei contesti liberali (anche democratizzati) è noto (cfr. C. MUR-

arrivato anche ad abolire se stesso) e segnate da peculiarità storiche ben determinate. Le strutture costituzionali di uno Stato (non importa se centralizzato, oppure federale) si spiegano storicamente nelle loro peculiarità; lo Stato (considerato, oggi, come l'insieme delle pratiche di un potere sovrano normato da una costituzione sancita dal popolo) logicamente subordinata alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948, oppure non subordinata a essa) ha una storia, se lo consideriamo come modello organizzativo della vita sociale. Parole come "Stato", "società", "nazione", "popolo" rinviano a campi di significati (ancora un campo disciplinare: la semantica!!) difficili da delimitare, se non sulla base dell'uso che se ne fa nel linguaggio burocratico e in quello giuridico, nel dibattito politico e in quello scientifico.

TI, *Cultura di destra, cultura di sinistra*, edizioni Storico-Politiche, Venezia 1979). Meno nota e meno chiara è la possibile collocazione dei totalitarismi antagonisti rispetto al socialismo scientifico. E nel fascismo italiano si nota una chiara ascendenza giacobina, come aveva sottolineato R. DE FELICE, *Intervista sul fascismo*, Laterza, Bari 1974, e liberale, come è agevole constatare esaminando i percorsi di intellettuali quali G. Rensi, V. Pareto, G. Mosca, M. Rocca cfr. F. INGRAVALLE, *Liberalismo sfingeo* e ID. (a cura di), V. PARETO, *Configurazioni del fascismo*, Edizioni di Ar, Padova 2013. Analoga ambiguità nel nazionalsocialismo tedesco: ascendenza giacobina (si pensi al razzismo di Görres, ex-sostenitore della Convenzione francese e punto di riferimento del razzismo nazionalsocialista), presenza di componenti nazional-conservatrici (a esempio, F. EVERLING, *Organische Aufbau des Dritten Reichs*, Lehmann, München 1931), che vedono nella dittatura uno strumento per proteggere lo Stato dagli attacchi "bolscevici". Cfr. Z. STERNHELL, *Nascita dell'ideologia fascista*, tr. it. dalai Editore, Milano 2008; S. FORTI, *Totalitarismo*, Laterza, Roma-Bari 2003; M. TARCHI, *Il fascismo. Teorie, interpretazioni e modelli*, Laterza, Roma-Bari 2003; a. J. GREGOR, *L'ideologia del fascismo*, tr. it. Il Borghese, Milano 1974; M. BARDÈCHE (a cura di), *I fascismi sconosciuti*, Il Borghese, Milano 1969; J. STUART WOLF, *Il fascismo in Europa*, Laterza, Bari 1968; G.L. MOSSE, *Le origini culturali del Terzo Reich*, tr. it. Il Saggiatore, Milano 1968.

Non è difficile accorgersi che non ci si può muovere senza avere almeno un concetto orientativo (e rivedibile in qualsiasi momento lo richieda il progresso delle nostre conoscenze) di che cosa sia un'istituzione: concetto preliminare per poter poi sapere che cosa sia un'istituzione *politica*.

Che cos'è un'istituzione, dunque? Questa è la domanda preliminare per poter rispondere alla domanda «Che cos'è un'istituzione politica (capitolo 2)?» Si passa al problema successivo e ci si chiede in quale ambito geografico studiare le istituzioni politiche. La risposta “in Occidente” comporta subito la risposta alla domanda: Occidente a partire da quale data? A partire dalla fine della più grande organizzazione statale dell'antichità: l'Impero romano? A partire dall'ordinamento feudale nell'Europa occidentale? No. A partire dall'ordinamento signorile quale sviluppo, per eterogenesi dei fini, del Comune italiano e non soltanto di esso¹⁵. C'è nella storia dell'Occidente una istituzione che ha avuto un peso straordinario per la storia politica ed economica, un modello che nelle sue declinazioni basilari (modello centralistico e modello federale) ha, poi, influenzato la storia istituzionale di tutto il mondo soprattutto dopo la decolonizzazione (capitolo 3)? La risposta: “Lo Stato” comporta subito la domanda: da quando esiste lo Stato? C'è chi non gli dà più di cinquecento anni e chi lo ritiene antico quanto la vita sociale dell'uomo. Concetti come “Stato” e “pubblica amministrazione” si sono formati nello sviluppo della disciplina che converrà ricostruire al solo scopo di avere le idee più chiare su come si formano concetti che stanno a metà fra il descrittivo e

15. Cfr. R. BOUTRUCHE, *Signoria e feudalesimo*, tr. it. Il Mulino, Bologna 1976.

il normativo (capitolo 4). Ma lo Stato, oggi, nell'era della globalizzazione, del diritto amministrativo globale e del mercato mondiale? Ecco che non si può non prendere in esame un fenomeno che potrebbe preludere a una politica estera fatta di pochi Stati–continente composti da molti Stati: le unioni regionali (capitolo 5). Unioni regionali come l'Unione Europea sono sempre più influenti nel vissuto amministrativo quotidiano dei cittadini degli Stati membri. «Dagli Stati–nazione alle Unioni regionali», il senso di un percorso che non si può non chiamare “occidentalizzazione del mondo”. E lotta contro l'occidentalizzazione del mondo, da parte di chi è poco incline a lasciarsi occidentalizzare.

A questo punto, il nostro percorso ci ha portato, numerose volte, all'incontro con le altre discipline poco sopra menzionate: ci siamo accorti, quindi, che un problema politico ha riverberi sociologici, giuridici, economici, psicologico–collettivi, antropologico–culturali. E ci troviamo di fronte, anche, al problema, di non semplice soluzione, di come lo storico delle istituzioni politiche, senza doversi trasformare in sociologo, giurista, economista, psicologo, antropologo culturale, debba valersi dei risultati conseguiti da queste discipline (capitolo 6). A complemento del percorso di chiarificazione concettuale, dunque per migliorare il livello di chiarezza, una bibliografia che dovrebbe essere allargata a raggiera da chi vorrà dedicarsi specialisticamente allo studio della disciplina. È sempre la natura e la configurazione del problema al quale scegliamo di dedicare la nostra attenzione a stabilire la bibliografia che non è mai il punto di partenza, ma il punto di arrivo della prospettiva del problema stesso. Le letture suggeriscono il problema, le letture e la pratica archivistica suggeriscono altre letture. Quello che conta è la soluzione

scientifica del problema, non la completezza bibliografica in sé (la completezza bibliografica è, piuttosto, uno strumento per venire a capo del problema che ci si è proposti di risolvere). Alla fine del percorso di ricerca (fine sempre provvisoria), conta sempre non quanto si è letto e/o citato, ma quale uso se ne è fatto per risolvere il problema che si è scelto di affrontare. Ovviamente, è interesse dello studioso cercare nuove prospettive nella bibliografia per non precludersi in modo aprioristico alcun percorso che la natura della ricerca stessa riveli essere sensato.

Che cos'è un'istituzione

Cominciamo dal sostantivo “istituzione.” Il sostantivo deriva dal latino *institutio*, derivato dal verbo *instituere* che significa “porre”, “costruire”, ma anche “assumere”, “prendere”. L'istituzione è il risultato di un'azione (l'atto istituente) compiuta da un soggetto storico-politico (l'“istituente”, per usare la terminologia usata da G. Lapassade¹).

Come ricorda A. Cavalli,

nelle scienze sociali per istituzioni si intendono modelli di comportamento che in una determinata società sono dotati di cogenza normativa [...]; non basta [...] che in una società si rilevi la presenza di regolarità nei comportamenti dei vari membri perché si possa parlare dell'esistenza di istituzioni; tali regolarità possono infatti derivare da semplici abitudini prive di una forza normativa vincolante [...] Ogni istituzione comporta [...] la presenza di qualche forma di controllo sociale che assicuri che lo scarto tra comportamenti prescritti e comportamenti effettivi non superi determinati limiti, pena la dissoluzione dell'istituzione stessa.²

1. Cfr. G. LAPASSADE, *L'analisi istituzionale*, tr. it. ISEDI, Milano 1971; R. LOURAU, *La chiave dei campi*, tr. it. Sensibili alle Foglie, Roma 1999; R. HESS, G. WEIGAND, *Corso di analisi istituzionale*, Sensibili alle Foglie, Carrù (CN) 2008.

2. Cfr. A. CAVALLI, *Istituzioni* in *Enciclopedia delle scienze sociali* (1996), § 1, in [www.treccani.it/enciclopedia/istituzioni_\(enciclopedia-delle-scienze-sociali/](http://www.treccani.it/enciclopedia/istituzioni_(enciclopedia-delle-scienze-sociali/).

Questa caratterizzazione sociologica delle istituzioni evidenzia, dunque, la loro cogenza normativa.

Lo studio di una istituzione è inseparabile dallo studio del soggetto istituyente. Come è stato detto:

Risulta evidente che non le *Istituzioni* (= forme organizzative e personalizzate giuridicamente), né le *leggi* (= prescrizioni che sono espressione di sistemi, di valori e di fini), ma il *potere politico* è stato, ed è, il fondamento primo, necessario ed ineliminabile di ogni sistema politico e di ogni ordinamento giuridico.³

Se questo è vero, chi studia le istituzioni non studia il nucleo del politico, ma una sua manifestazione, una sua derivazione, mentre chi studia il potere politico studia il nucleo effettivo dell'esercizio del potere; ma come studiare il potere politico se non attraverso le istituzioni che lo manifestano? Esercitare il potere politico significa disporre di strumenti (le istituzioni, le leggi, il primato economico): che cosa sarebbe il potere politico senza strumenti? Se ne deduce che uno studio del potere politico condotto separatamente dallo studio delle istituzioni, delle leggi e del potere economico è impossibilitato a darci un quadro chiaro della vita collettiva sul piano politico. Il soggetto istituyente si conosce anche grazie a quello che egli ha istituito.

Ogni potere si sviluppa mediante l'organizzazione di *Istituzioni* intese sia come *persone giuridiche* capaci di avere una propria autonoma esistenza che trascende gli individui ed i gruppi sociali, sia come *sistemi di regole* capaci di determinare le finalità

3. Cfr. E.A. ALBERTONI, F. LIVORSI, *Politica e istituzioni. Lessico*, EURED, Milano 1996, p. 104.

e le modalità dei comandi in essi contenuti.⁴

Ogni atto istituyente comporta il potere, di fatto e/o di diritto, di creare una istituzione, cioè un complesso organizzativo in grado di creare norme e di dare a esse un'applicazione. Le istituzioni sono le forme storiche e mutevoli del potere di istituire, di creare un complesso organizzativo.

Una istituzione è, si ripete, una forma organizzativa personalizzata giuridicamente. Ma essa è anche una realtà sociale corrispondente alla definizione di "fatto sociale" fornita dal sociologo francese Emile Durkheim: «È un fatto sociale ogni modo di fare, più o meno fissato, capace di esercitare sull'individuo una costrizione esterna — oppure un modo di fare che è generale nell'estensione di una società data, pur avendo esistenza propria, indipendente dalle sue manifestazioni individuali»⁵.

Ogni istituzione consta, come ricordano Albertoni e Livorsi, di elementi necessari e ricorrenti:

1. un gruppo umano che detiene il potere e che lo esercita;
2. un principio unificatore all'interno e all'esterno del gruppo dominante;
3. un esercizio effettivo del potere. Le istituzioni, nel loro complesso, sono gli strumenti di attuazione del potere politico come lo sono le leggi e, insieme a queste ultime sono la forma in cui si manifesta la stratificazione economico-sociale.

4. Cfr. E.A. ALBERTONI, F. LIVORSI, *Politica*, cit., pp. 104–105.

5. Cfr. É. DURKHEIM, *Le regole del metodo sociologico. Sociologia e filosofia*, tr. it. con introduzione di C.A. Viano Edizioni di Comunità, Milano 1979, p.

“Le istituzioni”. Senza aggettivazione? Esistono istituzioni economiche, sociali, politiche le cui funzioni sono intrecciate, sia nella realtà pre-industriale occidentale, sia nella società industriale. Non possiamo non tenere conto di una celebre affermazione che risale a K. Marx secondo la quale l'economia politica è l'anatomia della società civile⁶ e di un'altra di D. Diderot secondo la quale lo Stato è lo strumento amministrativo della società⁷. Se colleghiamo le due affermazioni, otteniamo l'immagine di un intreccio di poteri esercitati sulle risorse vitali (economia), sulla forma della stratificazione sociale (cioè sui rapporti fra le classi sociali in cui prendono forma i rapporti economici di potere in relazione alle risorse vitali), sul potere di legittimare politicamente e giuridicamente (o di delegittimare, sostituendola con un'altra) una certa stratificazione sociale (una certa configurazione dei rapporti sociali) e l'esercizio del potere sulle risorse vitali.

Una banca è un'istituzione, un ospedale psichiatrico è un'istituzione, un organismo caritatevole è un'istituzione, l'università è un'istituzione. Che cos'hanno in comune tutte queste realtà? Almeno un aspetto: il fissare una serie di pratiche in comportamenti ripetibili e da ripetersi coordinati al conseguimento di finalità esplicitamente dichiarate e codificati da regole. A seconda dell'ambito di realtà interessato dalla loro attività e dalle loro finalità effettive e/o dichiarate ciascuna istituzione assumerà una precisa connotazione.

Le istituzioni sono articolazioni organizzative della vita sociale e, nella misura in cui ogni attività sociale ha a che

6. Cfr: K. MARX, *Zur Kritik der politischen Ökonomie*, Dietz Verlag, Berlin 1971, *Vorwort*.

7. Cfr: D. DIDEROT, *Scritti politici*, a cura di F. Diaz, UTET, Torino 1980.

vedere con la politica, tutte possono certamente definirsi, in qualche misura, politiche o connesse con la politica. Qualche esempio aiuterà a comprendere di che cosa si tratti qui. Con la legge del 1904 in Italia, i manicomi vengono assoggettati alla dipendenza dal Ministero degli Interni. La follia viene considerata non soltanto un problema medico, ma anche, se non soprattutto, un problema di ordine pubblico⁸.

È prassi comune che i dati sui flussi migratori in Italia e il polso della drammaticità della immigrazione per gli immigrati stessi siano forniti in dalla Caritas, organizzazione certamente non politica, ma appartenente dalla sfera del volontariato cattolico, oltre che dal Ministero dell'Interno, apparato chiaramente politico⁹.

L'attività sindacale e l'attività politica in Italia viene svolta da istituzioni che non sono riconosciute dallo Stato (i sindacati e i partiti), ma che non possono essere giudicati, solo per questo, privi di rilevanza politica¹⁰.

Una grande banca è un istituto di diritto privato, ma le sue vicende non possono dirsi prive di influenza sugli equilibri politici di qualsiasi governo¹¹.

Del peso che istituzioni di diritto privato hanno oggi per la pratica della ricerca accademica ognuno sa; e la ricerca accademica è organizzata dal pubblico potere, dallo

8. Cfr. R. CANOSA, *Storia del manicomio in Italia*, Feltrinelli, Milano 1976.

9. Per i dati del 2013 cfr. http://www.caritas.it/home_page/tutti_i_temi/, <http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/>

10. Cfr. Cfr. M. EROLI, *Le associazioni non riconosciute*, Jovene, Napoli 1990; sulla storia dei sindacati italiani cfr. U. MARGIOTTA, *La formazione dei lavoratori italiani*, Bulzoni, Roma 1976. Per la storia dei partiti politici in Italia cfr. F. LEONI, *Storia dei partiti politici italiani*, Guida, Napoli 2001; P. IGNAZI, *Il potere dei partiti dagli anni sessanta a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2002.

11. Cfr. M. BIASIN, S. COSMA, M. ORIANI, *La banca, Istituzione e impresa*, ISEDI, Milano 2013.

Stato.

Esiste un ciclo vitale delle istituzioni. Si dice, infatti, che «le istituzioni, come ogni prodotto dell'attività umana, sono soggette a nascere e a scomparire. Tuttavia il loro ciclo di vita è in genere è notevolmente più lungo di quello degli individui che di volta in volta si trovano ad agire nel loro ambito»¹², come notava il filosofo e sociologo tedesco Georg Simmel (1858–1918). Questo spiega perché gli individui si debbano adattare alle istituzioni della società nella quale è accaduto loro di nascere: le istituzioni hanno la forza vincolante della fattualità, dell'essere dei fatti.

Come ogni realtà della cultura umana, anche le istituzioni mutano nel tempo:

Ogni istituzione viene vista come un sistema di regole in rapporto con altre istituzioni e quindi con altri sistemi di regole, ognuno dei quali mantiene rispetto agli altri un determinato grado di apertura–chiusura. Quando in qualche ambito (a esempio in un'istituzione politica o religiosa) avviene un cambiamento, questo si ripercuote sulle altre istituzioni collegate, trasforma cioè il loro ambiente, e queste a loro volta si modificano per reazione al mutamento ambientale e così via in un gioco continuo di azioni e retroazioni (feed-back).¹³

I rapporti fra le istituzioni, rispecchiando i rapporti sociali di produzione fra le classi, sono essenzialmente conflittuali, antagonistici e, nella misura in cui la posta in gioco è l'organizzazione in vista della conquista del potere politico. Nei rapporti sociali, come espressione dei rapporti economici, sono sempre i rapporti politici che connotano l'esercizio del potere: quindi essi richiedono forme organizzative *politiche*. La stretta connessione fra

12. Cfr. A. CAVALLI, *Istituzioni*, cit., § 2.

13. Cfr. Ivi, § 3.

dimensione politica e dimensione *militare* dei rapporti sociali è cosa nota fin dal tempo della storiografia greca e romana e nella storia del pensiero politico moderno e contemporaneo, come connessione stretta fra guerra e politica¹⁴. I rapporti sociali sono rapporti conflittuali che implicano sempre la dimensione del potere e, quindi, la dimensione della guerra, cioè il politico.

Nulla di quanto si muove nell'universo sociale è, dunque, privo di connessioni con il politico e con le sue istituzioni. Ma questo non ci dice niente sulla specificità delle istituzioni politiche, se non che esse hanno a che vedere con il carattere conflittuale dei rapporti di classe più volte evidenziati dalla sociologia ispirata al pensiero di Karl Marx¹⁵. Questo significa che lo specifico di un'istituzione politica va ricercato altrove, rispetto alla mera dimensione dei rapporti sociali, là dove le forze sociali si fronteggiano per conquistare il potere attraverso varie forme di rapporto o di mediazione, dal confronto dialogico e dalla trattativa al conflitto armato. Questo equivale a dire che il politico ha a che fare essenzialmente con la *gestione organizzata* dei conflitti fra le classi sociali e, sul piano dei rapporti internazionali, dei conflitti fra Stati. Il politico è governo dalla conflittualità¹⁶

14. Cfr. J.P. VERNANT (a cura di), *Problèmes de la guerre dans la Grèce ancienne*, Maspéro, Paris 1968. La tradizione antica viene continuata soprattutto da Machiavelli, *Discorsi sopra la prima decada di Tito Livio* (1513–1517), da Clausewitz (*Vom Kriege*, 1832) per giungere sino a Lenin e Zinoviev (*Il socialismo e la guerra*, 1915, rist. a cura di F. Ingravalle, Noctua, Molfetta 2002), al *Begriff des Politischen* (1932) di C. Schmitt (tradotto in Id., *La categorie del politico*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna 1972).

15. Cfr. G. POGGI (a cura di) *Marx*, Il Mulino, Bologna 1978.

16. Cfr. L. GUMFLOWIZ, *Il concetto sociologico di Stato*, tr. it. Bocca, Torino 1904; rist. anastatica Edizioni di Ar, Padova 2009, con introduzione di Giovanni Damiano e indicazioni critiche e bibliografiche.

Con ogni evidenza, occorre scavare nella sua aggettivazione: “politica”, infatti, rinvia all’esigenza di riscoprire la connessione fra *politikè techne* (*ars politica*) e arte militare per cogliere la connessione fra politica e lotta, così come la connessione fra politica e accordo, fra scienza architettonica dei rapporti sociali visti come rapporti di potere tra le classi e concreta organizzazione dei poteri all’interno dello Stato. La storia dello Stato moderno pone in primo piano lo stretto legame intercorrente fra organizzazione delle forze armate, organizzazione della fiscalità e genesi della pubblica amministrazione in un senso vicino a quello a noi familiare¹⁷. Economia, guerra, rapporti diplomatici, ordine pubblico e amministrazione si rivelano settori strettamente interconnessi nell’età moderna e contemporanea (e non soltanto i esse).

Dal livello del concetto generico di “istituzione”, dal livello delle istituzioni economiche e sociali, dobbiamo passare, ora, al livello delle istituzioni politiche

17. Cfr. W. SOMBART, *Der Bourgeois*, Duncker & Humblot, Berlin 1913, tr. it *Il borghese*, Longanesi, Milano 1950, rist. con prefazione di F. Ferrarotti, Longanesi, Milano 1978; ID., *Krieg und Kapitalismus*, Duncker & Humblot, Berlin 1913.

Che cos'è un'istituzione politica

Dovremo, forse, riprendere la vasta discussione su che cosa sia la *politica*? In parte sì, ma dovremo darle una curvatura o proiettare su di essa una luce particolare, quella dell'attenzione alla dimensione istituzionale.

Ci interessano, a questo scopo, in estrema sintesi, cinque componenti l'area semantica della politica¹: quella platonica, quella aristotelica, quella machiavelliana, quella weberiana e quella schmittiana.

Platone (428/427–348 a. C.)², afferma che «La vera arte del regnare non deve essa stessa fare, ma presiedere quelle che hanno la capacità di fare, dato che essa è capace di vedere l'occasione più o meno favorevole al sorgere e al muovere i primi passi degli eventi più importanti negli Stati, mentre le altre debbono eseguire gli ordini».

Aristotele (384/383–322 a. C.)³ scrive: «In tutte le scienze

1. Va da sé che questi brevi cenni non pretendono di sostituire la delimitazione del tema contenuta nella voce *Politica* di N. Bobbio in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di Politica*, TEA, Milano 1990, né la ben nota *Introduzione alla politica* di M. DUVERGER, Laterza, Bari 1966 e gli altrettanto noti profili di J. FREUND (*L'essence du politique*, Sirey, Paris 1965) e di R. DAHL (*Introduzione alla scienza politica*, Il Mulino, Bologna 1967) richiamati proprio da Bobbio nella voce appena citata; a essi va aggiunto G. SARTORI, *La politica. Logica e metodo in scienze sociali*, Sugarco, Milano 1979, nonché il *Nuovo corso di scienza politica*, Il Mulino, Bologna 2009.

2. Cfr. PLATONE, *Politico*, 305 d 1–5.

3. Cfr. ARISTOTELE, *Politica*, III, 12, 1282 b 14–18.

ed arti il fine è un bene, e il bene più grande e nel più alto grado si trova in quella più importante di tutte, che è appunto la scienza politica; il bene in campo politico è il giusto, e con questo intendo dire ciò che è utile per il vantaggio comune».

Niccolò Machiavelli (1469–1527) afferma, nel capitolo I del *Principe* (1513): «Tutti gli Stati, tutti e' dominii che hanno avuto e hanno imperio sopra gli uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati».

Max Weber (1864–1920)⁴: «“Politica” per noi significherà aspirazione a partecipare al potere o a esercitare una certa influenza sulla distribuzione del potere, sia tra gli stati, sia, all'interno di uno Stato, tra i gruppi di uomini che esso comprende entro i suoi confini».

Carl Schmitt (1888–1985) scrive⁵: «Sovrano è chi decide sullo Stato di eccezione».

Da queste definizioni, autorevoli e notissime, deduciamo che il nucleo centrale del politico è stato ritenuto, nel corso dei secoli, la sovranità, l'esercizio del potere sovrano, la sua legittimazione e la sua esecutività.

Colte intuitivamente, le istituzioni politiche sono le pratiche decisionali regolari che mettono capo alle leggi, attentamente normate, sulle quali si fonda l'attività amministrativa, esecutiva, anch'essa attentamente normata.

In altri termini, dato che è consuetudine considerare (a partire almeno da Bodin) la sovranità come il cuore dello Stato, l'oggetto centrale della storia delle istituzioni politiche è lo Stato, ovvero il complesso organico delle

4. Cfr. M. WEBER, *La politica come professione* (1919) con prefazione di M. Cacciari, tr. it. Mondadori, Milano 2006, p. 5.

5. Cfr. C. SCHMITT, *Teologia politica* in Id., *Le categorie del politico*, cit., p. 33.

articolazioni del potere sovrano, non nella sua teoria o dottrina, ma nella sua pratica. Qui si incardina la questione delle fonti: quali fonti permettono di studiare la pratiche della sovranità di cui consista quello che chiamiamo “Stato”? Le fonti reperibili negli archivi stessi delle istituzioni nelle quali si articola lo Stato. L'archivio, dunque, è la fonte dei materiali di cui si compone la storia; l'archivio, le carte e oggi, anche l'archivio informatico attraverso il quale le istituzioni ci parlano di sé stesse in appositi siti.

Una volta Marx ha scritto che come non ci si può fidare completamente di quello che un uomo dice di sé, così non ci si può fidare di quello che un'epoca dice di sé (*Deutsche Ideologie*, cap. II, 1845). Questo principio dovrebbe valere per chiunque studi un archivio istituzionale che è il modo in cui l'istituzione “parla di se stessa” quasi fosse un essere umano. Nell'archivio c'è quello che ci può essere. Sembra un'ovvietà e lo è, ma soltanto fino a un certo punto. Esistono zone “grigie” dell'attività statale, non soltanto moderna e contemporanea, la cui esistenza è stata teorizzata già dagli scrittori politici e dai giuristi del secolo XVI: gli *arcana imperii*; zone “grigie” che si evidenziano quanto più si studiano istituzioni politiche come, a esempio in Italia, il Ministero degli Interni e il Ministero degli Esteri. Esistono, in altri termini, zone nelle quali ciò che è legale e ciò che non lo è, dal punto di vista del singolo individuo, si intrecciano e si confondono a opera di soggetti istituzionali (le strutture di *intelligence*, a esempio), soprattutto nelle questioni relative all'ordine pubblico e nelle questioni attinenti ai rapporti diplomatici. Il segreto caratterizza le attività diplomatiche — come più volte rilevato in senso negativo dai filosofi della politica (basti pensare a Kant in *Per la pace perpetua*, 1795) — ma non più di quanto esso caratterizzi le attività finanziarie ed economiche (con buo-

na pace di quei filosofi politici che parlavano e parlano, con Montesquieu e Kant, del “dolce commercio” le cui attività immagina come ampiamente, se non totalmente, trasparenti). Questo significa che di certe pratiche non è possibile trovare, negli archivi delle istituzioni, alcuna traccia, o perché, data la “delicatezza” delle pratiche stesse, non si è ritenuto di tramandarne tracce a futura memoria, o perché la documentazione inevitabilmente prodotta è stata ritenuta, per usare un'espressione in voga soprattutto al tempo del fascismo, “controproducente”⁶. In questo caso, lo studioso non può che ricostruire dall'esterno gli atti dell'istituzione che sta studiando: utilizzando dichiarazioni ufficiali, documentazione mediatica, documenti di polemiche politiche. Quali che siano le sue capacità inferenziali, egli si muoverà sul terreno delle ipotesi che non potranno trovare conferma — se per conferma si intende un documento ufficiale, oggettivo. Ma anche la documentazione oggettiva è un ché di costruito, e va intesa come l'esito di un parallelogramma delle forze che è compito dello studioso ricostruire. Facciamo alcuni esempi assai noti. Si sa che l'ordine hitleriano della soluzione finale non è stato mai materialmente trovato. Peraltro, dato il clima di odio anti-ebraico diffuso dalla propaganda totale della NSDAP, date le leggi di Norimberga del 1935, ci sarebbe da stupire dello zelo delle burocrazie naziste se, anche in mancanza di un ordine scritto, avessero agito secondo la logica, inculcata con una propaganda continua, del regime stesso? Le cifre delle morti, per quanto discusse nel

6. L'espressione deriva, attraverso lo spagnolo *contraproducente* dalla locuzione latina, di ambito giuridico, *contra producentem* che si riferisce a un'argomentazione o anche a un'azione che consegue il fine contrario a quello che ci si era proposti di ottenere. Vd. www.treccani.it/vocabolario/controproducente/#.

dettaglio, sono inconfutabili; il funzionamento dell'ordinamento concentrazionario (sia del *Konzentrationslager*, sia del *Vernichtungslager*) è ben noto. Qui lo studioso si muove su un terreno che, anche se manca di una documentazione completa, è accertato⁷.

Ci sono anche esempi che ci riguardano più da vicino, cronologicamente e politicamente. Ben prima che venisse alla luce l'organizzazione "Gladio"⁸, era stato possibile ricostruire, nella nota contro-inchiesta *La strage di Stato* pubblicata nel 1970, a Roma, dalla casa editrice Savelli, una tramatura di rapporti che univano alcuni settori dei servizi di sicurezza italiani, nord-americani e ambienti organizzati dell'estremismo di destra. Qui gli archivi delle istituzioni competenti sono poco loquaci e poco consultabili, dato che la stagione nota come "strategia della tensione" non fu soltanto una questione italiana: questioni interne e rapporti esteri vi si intrecciano in un viluppo difficilmente districabile e al segreto degli *arcana imperii*⁹ si aggiunge il segreto

7. Si veda P. VIDAL-NAQUET, *Gli assassini della memoria. Saggi sul revisionismo e la Shoah* (1987, 2005), tr. it. Editori Riuniti, Roma 1993; nuova edizione Viella, Roma 2008. Per un quadro complessivo che va oltre il negazionismo (su cui cfr. C. VERCELLI, *Il negazionismo. Storia di una menzogna*, Laterza, Roma-Bari 2013), cioè oltre la tendenza a negare l'Olocausto, cfr. D. LOSURDO, *Il revisionismo storico. Problemi e miti*, Roma-Bari 1996. Si veda, inoltre, L. CANFORA, *L'uso politico dei paradigmi storici*, Laterza, Roma-Bari 2010.

8. Cfr. D. GANSER, *Gli eserciti segreti della NATO. Operazione Gladio e terrorismo nell'Europa Occidentale* (2005), Fazi Editore, Roma 2008; L.A. MÜLLER, *Gladio. Das Erbe des kalten Krieges*, Rowohlt, Berlin 1993. Quale contrappeso politico si veda G. DONNO, *La Gladio rossa del PCI (1945-1967)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2001. A prescindere da qualsiasi discorso nel merito, tali analisi confermano pienamente come la logica di Jalta abbia operato assai in profondità nelle società europee e in particolare in Italia e in Germania, terre di confine tra l'impero nord-americano e l'impero sovietico.

9. L'espressione *arcana imperii* si trova in Tacito, *Historiae* I, 4 e negli *Annales* I, 36; essa indica i segreti della gestione nel dettaglio del potere

militare¹⁰ e il segreto diplomatico¹¹.

La ricostruzione dell'operato di una istituzione politica non è sempre cosa pacifica, dunque, né necessariamente gradita da chi deve fare funzionare quella istituzione tenendo d'occhio il peso che la storia potrebbe avere sull'equilibrio politico in una peculiare democrazia di massa come quella italiana. Non di rado le verità debbono attendere che sia venuto il loro momento politico di essere palesate nell'equilibrio dei rapporti di forza che costituiscono le maggioranze governative. E non sempre tale momento viene. Né questo fatto riguarda soltanto l'Italia: si pensi, a titolo di esempio, al mezzo secolo di discussioni (e di indagini) sull'uccisione del presidente statunitense John F.

politico e amministrativo. Arnold Clapmar ne tratta come di un settore autonomo della scienza della politica in *De arcanis rerumpublicarum libri sex illustrati a Ioan Corvino I., Accessit Chr. Besoldi de eadem materia discursus. Nec non Arnoldi clapmarii et aliorum conclusiones de iure publico*, Amstelodami, Elzevirius, 1641. Il volume si compone di quattro opere: J. CORVINUS, *Breviarium sex librorum* [...], A. CLAPMARIUS, *De arcanis rerumpublicarum*, CHR. BESOLD, *De arcanis rerumpublicarum dissertatio*; A. CLAPMARIUS, F. ROSELLI, W.H. RUPRECHT, *Conclusiones de iure publico*. L'opera di Clapmar, giurista tedesco (1574–1604), fu pubblicata nel 1605. Cfr. M. SCATTOLA, *L'ordine del sapere. La bibliografia politica tedesca del Seicento*, numero monografico di «Archivio della Ragion di Stato», n. 10–11, 2002; ID., *Dalla virtù alla scienza. La fondazione e la trasformazione della disciplina politica nell'età moderna*, Angeli, Milano 2003.

10. A. COLONNA VILASI, *Storia dei servizi segreti italiani. Dall'Unità d'Italia alle sfide del XXI secolo*, Città del Sole, Reggio Calabria 2013.

11. Sulla diplomazia dell'età contemporanea cfr. J.B. DUROSELLE, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Led edizioni, 1998; E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Dal 1918 ai giorni nostri*, Laterza, Roma–Bari 2008.

Kennedy¹², oppure al cosiddetto “dossier Mitrokhyn”¹³.

Detto questo, lo Stato non è un'istituzione politica, ma un complesso di istituzioni politiche, cioè di pratiche regolamentate per attuare il benessere della maggioranza dei cittadini. Pratiche regolamentate da che cosa? Dalla costituzione (oltre che dalle leggi prodotte nel corso del tempo)¹⁴ che può essere scritta, oppure non scritta, rigida, oppure essere un insieme di consuetudini, prodotto del tempo, o, ancora creata da rappresentanti del popolo. Il governo ne è l'interprete e, nei sistemi parlamentari, la maggioranza del parlamento è la fonte delle leggi che devono essere coerenti con la costituzione e attuative di essa. Non a caso, spesso, come sinonimo di “governo” si utilizza l'espressione “l'esecutivo” (tuttavia, non va trascurato che l'esecutivo, come

12. Cfr. R. DALLEK, *J.F.K. John Fitzgerald Kennedy. Una vita incompiuta*, tr. it. Mondadori, Milano 2013; J. HEPBURN, *Il complotto. La controinchiesta segreta dell'omicidio di J.F.K.* (1968), Nutrimenti, Roma 2012; P. SHENON, *Anatomia di un assassinio. Storia segreta dell'omicidio Kennedy*, tr. it. Mondadori, Milano 2013.

13. Si tratta dell'archivio raccolto dall'ex-impiegato del servizio segreto dell'Unione Sovietica, la KGB, riguardante le attività di *intelligence* sovietiche in Italia. Cfr. V. MITROKHIN, C. ANDREW, *L'archivio Mitrokhin, le attività segrete della KGB in occidente*, Rizzoli, Milano 1999.

14. Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Il Mulino, Bologna 1999. Assai importanti, in merito sono non soltanto i contributi di O. BRUNNER (*Per una nuova storia costituzionale e sociale*, tr. it. a cura di P. Schiera, Vita e Pensiero, Milano 1970; ID., *Terra e potere: strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale*, tr.it. con introduzione di P. Schiera, Giuffrè, Milano 1983) con, ma anche quelli di O. HINTZE (*Stato e società*, tr. it. Zanichelli, Bologna 1980; ID., *Storia, sociologia, istituzioni*, a cura di G. Di Costanzo, Napoli, Morano, 1990) sul quale cfr. P. SCHIERA, *Otto Hintze*, Guida, Napoli 1974; G. DI COSTANZO, *Lo storicismo realistico di Otto Hintze* con prefazione di G. Cacciatore, Palomar, Bari 2000. Si veda anche A. BIRAL, *storia e critica della filosofia politica moderna*, Angeli, Milano 1999, a cura di G. Duso, parte prima *Scienza politica moderna e costituzione*. A cura di G. Duso cfr. *Il potere. Per la storia della filosofia politica moderna*, Carocci, Roma 1999.

attesta anche l'esperienza italiana, può avere l'iniziativa legislativa, in via teoricamente eccezionale, praticamente quasi ordinaria).

Quello di cui abbiamo parlato ora è, con tutta evidenza, lo schizzo genericissimo del modello, pur declinato in forme estremamente varie, della democrazia rappresentativa post-1945, il modello del 45% degli Stati del mondo, come già si è detto. Il modello prevalente, non l'unico; e, soprattutto, un modello preceduto da altri modelli.

“Modello” è una parola che suscita diffidenza negli storici (anche delle istituzioni politiche)¹⁵; esso evoca processi di formalizzazione dei dati storici, ricerca di costanti nello sviluppo degli eventi, cose, tutte, piuttosto lontane dalla pratica della ricerca di archivio, dalla biografia dei funzionari, dagli studi sulla dinamica interna delle istituzioni politiche. Diffidenza che ha radici storiche ben precise, nel difficile rapporto degli storici soprattutto italiani con la teoria (meno sentito è il problema nell'area anglo-sassone e nell'area tedesca); ma che è superabile già sulla base della connessione fra *historia* e *methodos* teorizzata da Aristotele e da lui realizzata nella *Politica*: la ricognizione storica serve a delineare il percorso di conoscenza della realtà politica che mette capo alla evidenziazione di forme del governo, cioè di modelli politici. L'obiettivo della conoscenza storica è stato certamente (e, in certa misura, continua a essere) il contribuire a delineare un'identità (nazionale o sovranazionale¹⁶), è stato ed è, certamente, affinare la capacità

15. La parola *modello* va ricondotto al latino *modulus* diminutivo di *modus*, cioè “misura”, quello che serve come misura e con cui si misura qualche cosa.

16. Cfr. G. PROCACCI, *Carte di identità. Revisionismi, nazionalismi e fondamentalismi nei manuali di storia*, Carocci, Roma 2005; per una visione estremamente critica del problema, dal punto di vista dell'antropologia

di apprezzare altri tempi della vicenda dell'umanità per introdurre all'apprezzamento delle differenze culturali sincroniche nel mondo in via di globalizzazione, segnato dalla multiculturalizzazione progressiva degli Stati, soprattutto europei, grazie ai flussi migratori dell'ultimo ventennio; ma, altrettanto certamente, la conoscenza storica dovrebbe anche servire all'operare nell'oggi e nel domani, modellizzando l'esperienza, la storia, istituzionale-politica per fornire una teoria, una bussola all'azione politica e istituzionale di tipo diverso da quello che offrono la sociologia e la politologia, meno inclini a concedere spazio alla dimensione storica: l'inserimento, nel quadro dell'azione, della dimensione del passato come consapevolezza della profondità delle radici degli ostacoli che si incontrano nell'oggi e nella configurazione di tattiche e di strategie per superarli.

Archivi e modelli servono per tentare di comprendere le vicende della sovranità e delle sue articolazioni nel passato. Le vicende della sovranità, in occidente, possono ben dirsi gli aspetti centrali, anche se non esclusivi, della storia istituzionale. Dire "sovranità", almeno dal tempo di Machiavelli, equivale a dire "Stato."

Che cos'è lo Stato, sotto il profilo storico? Disponiamo di due autorevoli paradigmi: quello di Max Weber¹⁷ e quello di Juan Antonio Maravall (1911-1986)¹⁸. Si potrebbe obiettare, nominalisticamente, che "lo" Stato non esiste, ma che esistono "gli" Stati, ognuno diverso dall'altro per

culturale cfr. F. REMOTTI, *Contro l'identità*, Laterza, Roma-Bari 2001.

17. Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, tr. it. vol. I, III, *I tipi del potere*, vol. IV, IX, *Sociologia del potere*; e, naturalmente, ID., *La politica come professione*, cit.

18. Cfr. J.A. MARAVALL, *Stato moderno e mentalità sociale*, tr. it. Il Mulino, Bologna 1972

ragioni storiche e geografiche e, tutti, irriducibili a un'unica figura ideale o concettuale. L'obiezione, in generale assai sensata, sarebbe poco pertinente, qui: qualsiasi studio, di qualsiasi fenomeno, richiede pratiche di classificazione senza le quali la descrizione, pur precisa, pur minuziosa, viene a mancare di senso e finisce per avvicinarsi a quello che è la raccolta di curiosità (come a esempio, i *Mirabilia* attribuiti a Aristotele o le *Noctes atticae* di Aulo Gellio). Ben altra cosa sarebbe voler dedurre la realtà fenomenica, empirica dai paradigmi, che porterebbe a sviluppare mere astrazioni, prive di qualsiasi concretezza¹⁹. Tra il paradigma e la realtà documentale (le carte archivistiche) va colta, invece, una tensione dialettica: la realtà documentale attesta certe continuità comportamentali che si “condensano” e che sono alla fine di ostacolo al necessario adattamento di qualsiasi realtà istituzionale al divenire storico (al “progresso”, come si sarebbe detto fino a non molto tempo fa). Lo storico deve cogliere anche questa tensione, descriverla nelle sue manifestazioni, anche le meno appariscenti. E non deve necessariamente pensare di essersi trasformato in filosofo quando scopre che un noto filosofo (classificato, peraltro, nell'ambito della storicismo tedesco), Georg Simmel (1858–1918), ha descritto in questi termini tale dialettica: «Il soggetto vive innumerevoli tragedie nel profondo contrasto di forma tra la vita soggettiva, che si muove senza posa ma è temporalmente finita e i suoi contenuti che, una volta creati, sono immobili ma atemporalmente validi»²⁰.

19. Già il filosofo tedesco Immanuel Kant sosteneva nella sua *Kritik der reinen Vernunft* (*Critica della ragion pura*) che dal pensiero della necessaria esistenza di una cosa non si può dedurre l'esistenza reale di questa cosa stessa e l'insieme delle sue caratteristiche.

20. Cfr. G. SIMMEL, *Concetto e tragedia della cultura* in Id., *Saggi di cultura*

Il paradigma di Weber si articola nei seguenti punti caratterizzanti lo Stato:

- capacità di controllare un territorio continuo e ben definito attraverso le linee confinarie;
- relativa centralizzazione;
- differenza da tutte le altre organizzazioni;
- acquisizione progressiva del monopolio dei mezzi di coercizione (della violenza legittima).

Il paradigma di J.A. Maravall si articola, invece, nei seguenti punti:

- lo Stato espropria i soggetti politici dell'antico edificio medioevale;
- elimina progressivamente le libertà e i privilegi attraverso il potere assoluto;
- i suoi strumenti sono l'esercito, la legislazione, l'amministrazione centralizzata;
- esso è sovranità assoluta, secondo il dettato di Bodin.

Se questo è vero, ci troviamo di fronte all'obbligo oggettivo di optare per il paradigma weberiano o per il paradigma di Maravall? No: considerato dall'angolo visuale dal quale stiamo guardando, il paradigma di Maravall è, per larga parte, soltanto una formulazione diversa del paradigma weberiano. La capacità di controllare un territorio continuo e ben definito appare essere in entrambi il fine obiettivamente conseguito dall'espropriazione dei soggetti politici dell'antico edificio medievale. La relativa

centralizzazione e la distruzione delle libertà dei corpi intermedi “introducono” al celebre monopolio dell’uso legittimo della forza e all’uso degli strumenti conformi al suo esercizio: esercito, legislazione, amministrazione centralizzata. Il paradigma di Weber e quello di Maravall sono complementari, dunque.

I paradigmi, o modelli, sono astrazioni delle concrete forme assunte dalle forme organizzative del pubblico potere che denominiamo “statualità” e servono esclusivamente a orientare lo storico delle istituzioni politiche nel suo concreto lavoro sui documenti di archivio. Nella vicenda storica dell’occidente moderno è possibile ricostruire la storia delle istituzioni su cui si sviluppa lo Stato: la storia delle istituzioni rappresentative e parlamentari (Otto Brunner, Ettore Rotelli e Pierangelo Schiera, Antonio Marongiu²¹).

Che si segua la tesi secondo la quale “Stato” nel senso di “regime”, “corpo politico di una nazione” non risale a epoca anteriore al 1500²², oppure che si segua la ricostruzione di Alberto Tenenti (“Stato”, in questo senso, compare già nel 1300, in Italia²³) occorre osservare che la parola “Stato” fa la sua comparsa contestualmente a o presuppone:

— l’unificazione spagnola con Ferdinando il Cattolico e Isabella di Castiglia;

21. Cfr. O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, cit.; E. ROTELLI, P. SCHIERA (a cura di), *Lo Stato moderno*, il Mulino, Bologna 1971–1974 (tre volumi); A. MARONGIU, *Parlamento: storia*, Giuffrè, Milano 1981 (e *Lo Stato moderno: lineamenti storico-istituzionali*, La Sapienza, Roma 1976).

22. Cfr. L. FEBVRE (1930); si veda anche O. CONDORELLI, *Per la storia del nome “Stato”. Il nome “Stato” in Machiavelli* in “Archivio Giuridico” s. 4^a, V (1923), pp. 223–235; VVI (1923), pp. 77–92.

23. Cfr. A. TENENTI, *Stato: un’idea, una logica: dal Comune italiano all’assolutismo francese*, Bologna, Il Mulino, 1987.

- l'insediamento di Enrico VII — dinastia Tudor — in Inghilterra;
- l'affermazione della casa d'Austria nel territorio imperiale con Massimiliano I;
- il primo expansionismo francese in Italia.

La monarchia francese, l'Inghilterra, la Castiglia e l'Aragona, sono i primi Stati che si delineano negli ultimi anni del XIII secolo nel quadro della "monarchia feudale"²⁴. La Guerra dei Cento Anni (1337–1453) rafforza la monarchia in Francia e la indebolisce in Inghilterra. In Inghilterra il re non diverrà mai in modo stabile l'unica fonte del potere; in compenso gli è stata sempre riconosciuta una certa centralità quale co-legislatore e responsabile dell'attuazione delle leggi²⁵; in Francia il potere del re si leva da un viluppo di poteri locali che, lentamente, sottomette. La monarchia francese esce rafforzata dalle guerre di religione della metà del Cinquecento; quella inglese esce ridimensionata dal conflitto politico-religioso del XVII secolo. L'idea della sovranità assoluta dei re, nei limiti precisi in cui essa sarà stilizzata da J. Bodin nei *Six livres de la république* (1576) e sviluppata nella prassi di Luigi XIV, era funzionale allo sviluppo della Francia, alla sua unificazione ed estensione progressiva²⁶; il suo elemento portante è la forza militare garantita da un prelievo fiscale permanente; prelievo fisca-

24. Per il concetto cfr. M. BLOCH, *La società feudale*, tr. it. Einaudi, Torino 1974; L. GANSHOF, *Che cos'è il feudalesimo*, Tr. it. Einaudi, Torino 2003. Il concetto indica il modello monarchico inglese e francese (quest'ultimo dalla salita al trono di Filippo II, nel 1190). Si veda J.F. LEMARIGNIER, *Feudalesimo e potere monarchico in Francia nel basso Medioevo*, tr. it. Jouvence, Roma 1998.

25. Per l'epoca della "gloriosa rivoluzione" se ne veda la teorica nell'opera di J. LOCKE, *Secondo trattato sul governo* (1690), tr. it. a cura di L. Formigari, Editori Riuniti, Roma 1991.

26. Si veda a es. MACHIAVELLI, *Ritratto delle cose di Francia*.

le reso possibile da una burocrazia assai sviluppata che ne farà “il paese più amministrato”, secondo la definizione che troviamo nelle *Lezioni di storia delle istituzioni politiche* di F. Bonini²⁷. Gli ufficiali che dispongono del proprio “ufficio” diventano ben presto ceti. A essi si aggiungono i commissari regi; assieme vengono a costituire la struttura amministrativa francese tendenzialmente unitaria.

Non a caso, per designare il pubblico potere, Machiavelli usa, nel 1513, la parola “Stato”: «Tutti gli stati, tutti e' dominii che hanno avuto e hanno imperio sopra gli uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati» (*Il Principe*, cap. I)²⁸; è un termine che indica l'esito del progressivo declino dei poteri locali e la creazione di aggregazioni territoriali diverse, per complessità ed estensione, dal feudo, un processo che indica la progressiva trasformazione dei poteri signorili in poteri più ampi, appunto, i poteri “statali”.

I progressi dell'accentramento portano alla nascita di più o meno organici “codici” di diritto positivo che dipende dallo Stato e che convivono con una pluralità di giurisdizioni, di privilegi, di diritti tributari mai completamente assorbiti dallo Stato. Questo è l'orizzonte dello “Stato giurisdizionale”, come si denomina lo Stato occidentale in età moderna²⁹. L'accentramento non è un fatto, ma una serie di fatti che costituiscono una processualità: in Francia, in Inghilterra, in Spagna abbiamo la monarchia composita nella quale accentramento e poteri locali convivono a lungo, nonostante il delinearsi più o meno rapido di un rapporto fra centro, regioni e località. Si definisce

27. Cfr. F. BONINI, *Lezioni di storia delle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino 2010 (prima edizione, ivi, 2006).

28. E descrive la struttura tendenzialmente accentratrice della monarchia francese nel *Ritratto di cose di Francia* del 1512.

29. Cfr. L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari 2002, capp. I-II.

una dialettica tra forza dell'apparato statale e rappresentazione dei sudditi nei loro ordini e corpi costituiti. Ma spesso le assemblee rappresentative fanno causa comune con il re in funzione anti-nobiliare: così è per Enrico III di Francia o per Enrico VII Tudor. Ovunque il dualismo re-ceti resta vivo tra XVI e XVII secolo; il potere assoluto è, in realtà, sempre *limitato*; a esso si accompagna la territorialità della legge; il diritto positivo viene a dipendere dallo Stato che diviene la fonte della legge e della legalità.

Su questa base, nel secolo XVII si è sviluppato l'assolutismo di Luigi XIV, è fallito l'assolutismo in Inghilterra, è fallita la "ristrutturazione" centralistica della monarchia spagnola (scarsa presa del centro sulla periferia; decadenza dell'egemonia in Europa), e si è avuta la fase iniziale dell'ascesa della monarchia assoluta prussiana nel quadro dell'Impero. Nei casi della riuscita piena del processo centralistico lo Stato unifica, tra il XIII e il XVII secolo, altre formazioni politiche minori in un complesso nuovo inserendosi nel "concerto delle potenze" europee. Si configura, così, anche il ruolo centrale che avrà sempre di più la politica estera nel consolidamento dello Stato moderno.

Tra il secolo XV e il secolo XVI si delinea l'affermazione dello stato di fronte alla Chiesa, con l'avocazione dei ricorsi davanti all'autorità civile per eliminare le ingerenze dei giudici ecclesiastici. Tuttavia, già a partire dal Concordato tra Sisto IV e Luigi XI di Francia (1472) esiste la modalità del Concordato fra Stato e Chiesa per dirimere controversie annose (o, addirittura, secolari).

I trattati di Vestfalia (trattato di Osnabrück e trattato di Münster) del 1648 sanciscono l'affermazione della sovranità piena dei principi tedeschi ai danni dell'autorità imperiale e il ridimensionamento definitivo del potere universale della Chiesa cattolica il cui capo è percepito,

sempre di più, come un capo di Stato dotato anche della funzione di capo spirituale della cristianità cattolica. Dal tempo della Riforma luterana, del resto, e già con l'atto di supremazia di Enrico VIII d'Inghilterra, il magistero di Roma non è più universale ed esistono altri modi di essere cristiani, con conseguenze politiche di grande momento per la formazione dello Stato moderno.

Soprattutto in Spagna, ma anche in Francia, l'accentramento penetra poco nei distretti agricoli e coinvolge prevalentemente le capitali, Madrid e Parigi. Nemmeno la gestione mercantilistica del commercio riesce a eliminare la separatezza dei corpi sociali di cui sono fatte le società di Antico Regime e a unificare *completamente* gli Stati; essa non può che venire a patti con le corporazioni, con i *collegia*, con le *universitates*, che impongono il proprio peso economico e politico. Impensabile risulta governare "contro", ma anche "senza" le classi dirigenti provinciali, di cui vanno rispettati, dunque, i privilegi e la libertà tradizionali.

L'accentramento è, certamente, più avanzato in Francia; tuttavia, il re continua a "dire la giustizia", sotto il controllo degli Stati Generali; meno avanzato esso è in Inghilterra, come prova non tanto la rivoluzione di Cromwell, ma la sovranità del Parlamento nel disporre della corona con l'offerta della medesima prima a Carlo II Stuart, con l'allontanamento di Richard Cromwell, figlio di Oliver, poi a Guglielmo III d'Orange, con l'allontanamento di Giacomo II Stuart. In Inghilterra, comunque, l'intreccio fra giurisdizione e amministrazione rimane vivo fino alla metà dell'Ottocento.

La rivoluzione francese e la svolta napoleonica rappresentano la definitiva modernizzazione (nascita dello Stato amministrativo) e l'affermazione più chiara dell'accentramento amministrativo e politico. La formazione degli Stati

Uniti d'America, ma soprattutto il passaggio dalla confederazione alla federazione costituisce un modello concreto nuovo di sovranità, non più unica, ma condivisa, attraverso una cessione di sovranità idonea a creare un potere federale in grado di assolvere i seguenti compiti delineati da Alexander Hamilton nel 1788:

La comune difesa dei suoi membri, il mantenimento della pace pubblica, sia nei confronti di attacchi esterni, sia nei riguardi di possibili rivolte interne, la regolamentazione del commercio con gli altri paesi ed anche tra stato e stato, il controllo generale di tutte le nostre relazioni politiche o commerciali con paesi stranieri³⁰. Ciò configura un doppio livello della sovranità in grado di essere modello anche per unioni regionali come l'Unione Europea secondo un modello di *multilevel governance* felicemente descritto come "paradigma federalista-comunicativo".³¹

Nella vicenda storica dello Stato moderno una linea di demarcazione molto importante è costituita dalla Seconda Guerra Mondiale (1939-1945), perché essa deriva dall'esito del tentativo di uno Stato-Nazione di unificare l'Europa con le armi (La Germania nazionalsocialista) e dallo scontro che oppone la Germania a due Stati di dimensioni continentali, gli Stati Uniti d'America (USA) e l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS). Per il discorso che facciamo qui, la Prima Guerra Mondiale è stata l'effetto dello sviluppo imperialistico dell'economia capi-

30. Cfr. A. HAMILTON, *Lo Stato federale* (a cura di L. Levi), Il Mulino, Bologna 1987, p. III.

31. Cfr. C. MALANDRINO, *Democrazia e federalismo nell'Italia unita*, Claudiana, Torino 2012, cap. 4; ID., *Sviluppo di un nuovo paradigma federalista-comunicativo nella prospettiva di un'Europa federale in Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, a cura di G. Duso e A. Scalone, Polimettrica, Monza 2010, pp. 119-170.

talistica ed è valsa da “premessa” della Seconda Guerra Mondiale. I trattati di pace con i quali si è conclusa la Prima Guerra Mondiale hanno creato le condizioni dello sviluppo del “revanscismo armato” italiano e tedesco di cui si è avvantaggiata la propaganda del Partito Nazionale Fascista (PNF) e della National-Sozialistische Deutsche Arbeiter Partei (NSDAP)³². La vittoria degli USA e dell'URSS porta al ridimensionamento della sovranità di tutti gli Stati europei e alla divisione dell'intero mondo in due sfere di influenza, una nord-americana, di cui la CEE è stata, per molti aspetti, una *énclave*, l'altra sovietica; in conseguenza delle distruzioni prodotte dal conflitto soprattutto la zona di influenza nord-americana è stata stimolata a procedere sul terreno dell'integrazione dei mercati con gli aiuti del “piano Marshall” e con l'appoggio fornito ai primi passi dell'integrazione europea (con la CECA, 1952). Da questo momento in poi, si è assistito a una progressiva perdita di sovranità reale degli Stati europei, dapprima sul piano del commercio, poi con il primato del diritto comunitario, infine (anche se limitatamente agli Stati dell'“Eurozona”) con la perdita della sovranità monetaria e con la libera circolazione dei capitali, delle persone, delle merci nello spazio dell'Unione Europea. L'accentuarsi dello sviluppo

32. Cfr. H. MAGDOFF, *L'età dell'imperialismo*, tr. it. Dedalo, Bari 1971; V. Lenin, *L'imperialismo, fase suprema del capitalismo*, introduzione di V. Parlato, tr. it. Editori Riuniti, Roma 1973; contro questa interpretazione e per una individuazione di cause politiche della guerra L. Einaudi (sotto lo pseudonimo di “Junius”), *Lettere politiche di Junius*, 1920 (riedito in M. Albertini, a cura di, *La guerra e l'unità europea*, Firenze 1984) seguito, in merito alle cause della Seconda Guerra Mondiale da A. SPINELLI, E. ROSSI, *Manifesto di Ventotene*, Roma 1944. Cfr., inoltre, K. POLANYI, *Europa 1937. Guerra esterna e guerre civili*, a cura di M. Cangiani, Donzelli, Roma 1995; O. BAUER, *Tra due guerre mondiali. La crisi dell'economia mondiale, della democrazia e del socialismo*, introduzione di E. Collotti, tr. it. Einaudi, Torino 1979.

dell'economia internazionale, poi dell'economia multinazionale e, infine, dell'economia transnazionale, in quasi settant'anni ha creato esigenze di governo mondiale dell'economia, lo sviluppo di un diritto amministrativo globale e di esigenze di tutela dei diritti dell'uomo (fissati nel 1948) globali che hanno diminuito di molto la sovranità degli Stati, almeno nel senso che nessuno Stato può più definirsi, nel concreto, "superiorem non recognoscens". Lo si è visto nel corso della gestione della crisi finanziaria sviluppatasi a partire dal 2007 e che ha visto come protagonisti il Fondo Monetario Internazionale, l'Unione Europea e come cinghie di trasmissione delle indicazioni dell'economia globale gli Stati membri. Nelle aree finanziariamente ed economicamente più integrate le "esche polemogene" hanno perduto molta della loro pericolosità. Va detto, però, che il FMI, l'UE sono creature degli Stati che li hanno costituiti, non sono prodotti di forze extra-statali; gli stati semplicemente, hanno riconosciuto di non potere gestire un'economia divenuta globale senza dotarsi di strumenti di negoziato permanente per governare processi che, per la loro estensione, sono transfrontalieri, globali.

È difficile, dunque, contestare che lo Stato sia la sua propria storia. È difficile negare lo stretto intreccio, nella sua genesi, tra economia, fiscalità e giurisprudenza e determinati soggetti etno-culturali (a es. il prevalere della langue d'*oil* in Francia, della Prussia fra gli Stati tedeschi nel XIX secolo, dell'Inghilterra rispetto a Irlanda, Scozia e Galles, del Piemonte fra gli Stati italiani, di castigliani e aragonesi sulle altre componenti culturali della Spagna), della Prussia fra gli Stati tedeschi, della Serbia fra gli Slavi del sud³³. Difficile negare il processo di crisi e di ridefi-

33. Un efficace quadro ancora utile è fornito da W. GIUSTI, *Il panslavismo*

nizione delle proprie finalità attraversato dalla statualità nell'ultimo settantennio e, almeno a partire dalla fine del XX secolo, l'emergere dell'esigenza di una *global governance*, cioè di una amministrazione globale, mentre l'esigenza di un governo mondiale resta ancora appannaggio ideale di un numero, in fondo ristretto, di utopisti. Il che è paradossale: siamo abituati da una tradizione secolare a pensare all'amministrazione come al braccio esecutivo della politica, cioè dello Stato. Non esistendo uno Stato mondiale, non dovrebbe potere esistere una *global governance*, una amministrazione globale. Evidentemente il nesso Stato–amministrazione non era così vincolante nella realtà (com'esso era nella logica del pensiero politico) da far sì che la seconda non potesse esistere senza il primo.

Due importanti teorizzazioni hanno precorso la svolta di cui parliamo: *International Planning for Freedom* del filosofo e sociologo austriaco Otto Neurath (1942)³⁴ e *A Working Peace System* del politologo rumeno David Mitrany (1943)³⁵: in ambo i casi l'integrazione di settori commerciali e produttivi attraverso le frontiere degli Stati viene indicata come capace di creare un ordine internazionale portatore di pace e in grado di influire beneficamente sulla politica estera e interna degli Stati del mondo. Le procedure amministrative, i contratti internazionali, gli accordi, tutte figure della *governance* mettono da parte la politica

(1941), con introduzione di D. Caccamo, Bonacci, Roma 1993; per un quadro complessivo della realtà politico–culturale dei Balcani cfr. G. FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878 a oggi*, Carocci, Roma 2010.

34. Cfr. O. NEURATH, *Pianificazione internazionale per la libertà*, a cura e con introduzione di T.C. Carena e F. Ingravalle, Scholè, Torino 2010

35. Cfr. D. MITRANY, *Le basi pratiche della pace* reprint della traduzione italiana pubblicata nel 1945 dalla Cambridge University Press a cura e con introduzione di S. Parodi, CET, Firenze 2013.

come dimensione del conflitto, della guerra per sostituirla con l'integrazione economica.

Osserviamo (e ritorneremo su questo punto nel capitolo 6) che la storia della pubblica amministrazione e della burocrazia fa parte delle aree connesse con la storia delle istituzioni politiche: se non è vero che dove c'è amministrazione ci sia anche Stato, come abbiamo appena visto, è vero, però, che dove c'è Stato c'è sempre, sia pure in modi molto vari, amministrazione. Ma amministrare equivale a tradurre nella quotidianità le indicazioni, necessariamente generali, del potere sovrano. Le tracce dell'amministrazione si trovano negli archivi i quali ci restituiscono, per citare le parole di Guido Melis,

la percezione della complessità del momento amministrativo, sia rispetto alla sua dimensione giuridico-normativa (ineliminabile, ma non per questo totalizzante) sia a quella meramente politica. Per lo storico dell'amministrazione l'archivio non è solo "il granaio dei fatti" di cui parlava Marc Bloch. Perché lo storico dell'amministrazione è, in realtà, lo storico del granaio, che già dalla conformazione dell'archivio, dal modo in cui le carte circolano prima di arrivarvi, dalla sistemazione della memoria dell'amministrazione trae elementi di conoscenza utili alla sua ricostruzione.³⁶

Archivi, dunque: delle istituzioni politiche e delle istituzioni amministrative: esegesi delle carte d'archivio, esegesi dell'istituzione stessa denominata "archivio" e storia della sua istituzione; ma anche consapevolezza che l'archivio è esito di una strutturazione, di una costruzione, di una selezione: esso non ci narrerà quasi mai se non quella narrazione per raccontare la quale è stato strutturato. Anche

36. Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna 1996, p. II.

il documento è esito di un processo di costruzione che va smontato, decostruito, soprattutto tenendo conto del fatto che laddove si ha a che fare con il potere politico, come si è già detto nelle pagine precedenti, si impongono aree di discrezione, di segreto, di silenzio connaturate ad aspetti del funzionamento stesso del potere politico e di talune sue ramificazioni amministrative.

La storia della disciplina

Quando e dove, in Occidente, si inizia a praticare quella che noi oggi chiamiamo *Storia delle istituzioni politiche*?

La risposta *sembra* semplice e breve: dal momento in cui esiste la storia politica, esiste l'attenzione alla realtà delle istituzioni politiche e alla realtà del loro mutamento. Erodoto (libro III, 80–82), Tucidide (libro I), Senofonte (*La costituzione degli spartani*), Polibio (*Storie*, libro VI), Tito Livio (*Ab urbe condita* libri I–X), Sallustio (*De coniuratione Catilinae; De bello iugurthino*), Tacito (*Historiae; Annales*) trattano *anche* delle istituzioni politiche, con l'attenzione rivolta al nesso fra struttura politica della “costituzione” cittadina e politica estera della città stessa, un nesso che rimarrà importante sino a oggi.

Ma il primo a dedicare attenzione alla realtà istituzionale *in sé stessa* è Aristotele di Stagira il quale utilizza, per la sua *Politica*, esemplificazioni e comparazioni tra sistemi di governo di numerose città greche e organizza, nella propria scuola filosofica (il “Liceo”) la raccolta di 158 costituzioni (di cui ci è pervenuta soltanto la *Costituzione degli ateniesi*¹) di altrettante *póleis*. Nella *Retorica* (A, 4, 1360 a

1. Cfr. in merito a quest'opera P.J. RHODES, *A Commentary on Aristotelian Athenaion Politeia*, Cambridge University Press, 1981; F. INGRAVALLE, *Conflitti e trasformazioni costituzionali nella “Costituzione degli Ateniesi”*, «Filosofia Politica», III, n. 2, 1989, pp. 327 e ss.

30–37) egli scrive:

Serve, per fare le leggi, non solo capire quale costituzione sia utile, studiando il passato, ma anche conoscere gli ordinamenti in vigore presso altri popoli e quali siano idonei a quale popolo: è chiaro, dunque, che per la legislazione servono i libri di viaggi — donde si possono desumere le leggi dei popoli — mentre per le decisioni politiche servono anche le indagini di chi scrive in merito alle azioni umane.

Il brano di Aristotele è importantissimo: esso considera lo studio delle realtà istituzionali, delle leggi e delle pratiche politiche, come funzionale alla maturazione di decisioni politiche, allo sviluppo della politica concreta, quotidiana. E considera come parte del sapere politico la storia delle istituzioni («ma tutto questo è oggetto della politica, non della retorica», A, 4, 1360 a 37). Com'è stato notato² la *Politica* rappresenta il piano della teoria delle istituzioni delle *póleis*, mentre la *Costituzione degli ateniesi* rappresenta il piano della storia istituzionale. I suoi primi 41 capitoli descrivono la formazione e la metamorfosi delle istituzioni politiche di Atene; i capitoli da 42 alla fine del testo a noi pervenuto descrivono la realtà istituzionale di Atene al tempo dell'autore. Aristotele mostra che quello che Atene è, sotto il profilo istituzionale è quello che essa è diventata attraverso un processo secolare; la genesi delle istituzioni illumina la loro morfologia e il loro modo di funzionare. Si tratta di una posizione sostenuta da Ari-

2. Cfr. R. LAURENTI, *Alcune questioni sui rapporti tra la "politica" e la "costituzione degli ateniesi"* in Aristotele, *Politica. Costituzione degli ateniesi*, Laterza, Bari 1972, p. 517; R. WEYL, *Aristote et l'histoire. Essai sur la Politique*, Klicksiek, Paris 1960; R. LAURENTI, *Genesi e formazione della Politica di Aristotele*, CEDAM, Padova 1965.

stotele nel libro II della *Politica*³ a proposito del pensiero politico e che è il fondamento della sua visione complessiva dell'essere: la causa finale, cioè ciò a cui tende una realtà strutturata, è la piena realizzazione delle potenzialità insite nella sua forma originaria. Le 158 costituzioni non ci sono pervenute che attraverso scarse citazioni, pressoché inutilizzabili per ricostruire la struttura di questi testi; non sappiamo, allo stato attuale delle cose, se tutte le costituzioni fossero ripartite espositivamente secondo il modo in cui è ripartita la *Costituzione degli ateniesi* (anche se non è assurdo ritenere che non è del tutto improbabile che così fosse).

Il secondo grande nome è quello del giurista e pensatore politico francese Jean Bodin (1529–1596), la cui *Methodus ad facilem historiarum cognitione* (1566)⁴ punta a individuare il modo in cui le condizioni religiose, intellettuali, geografiche siano importanti nel modellare le istituzioni politiche di ogni popolo e come ogni configurazione politica sia spazio-temporalmente determinata. Ma anche come sia possibile dedurre i principi della politica dalla conoscenza storica. Tuttavia, non siamo lontani dalla nozione ciceroniana *historia magistra vitae* (ove per “vita” un romano di età repubblicana intendeva “politica” e “guerra”)⁵ che costituisce l'orizzonte del sapere storico in generale, dunque anche della storia delle istituzioni politiche, ma non specificamente di essa. Anche se per Aristotele il genere

3. Cfr. L. BERTELLI, *Historia e methodos*, Paravia, Torino 1978.

4. Se ne veda l'edizione edita a cura di S. Miglietti, Pisa, Scuola Normale Superiore, 2013.

5. Cfr. Marco Tullio Cicerone, *De oratore*, II, 9, 36: «Historia vero testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, magistra vitae, nuntia vetustatis», «la storia è testimone dei tempi, luce della verità, vita della memoria, maestra della vita, messaggera dell'antichità».

letterario della *politèia*, della esposizione delle istituzioni politiche di una città-Stato, è una realtà specifica, non è ancora un settore disciplinare distinto rispetto alla teoria politica, alla filosofia politica, alla “storia politica”; è una tipologia di composizione scrittoria, ma non ancora un ambito oggettuale ben distinto; a maggior ragione, per storici come Tucidide, Polibio, Tacito, o per oratori e politici come Cicerone, non esiste una linea di demarcazione che distingua la storia politica dalla storia delle istituzioni politiche.

Machiavelli, Bodin, Althusius, Montesquieu, Burke sviluppano, pur in modo differente, la medesima identificazione fra storia politica e storia delle istituzioni. In Marx la storia economica “genera” la storia istituzionale e quella politica (si pensi al 18 *Brumaio di Luigi Napoleone Bonaparte*). Ma al di là dei classici della storia delle dottrine politiche qual è l'immagine della storia delle istituzioni politiche?

Ettore Rotelli autorevolmente afferma che

come ricerca e come didattica la storia delle istituzioni politiche non poteva avere e non ha avuto il suo termine *a quo* nella rivoluzione francese (1789), se non altro perché questa è stata preceduta, anche sotto il profilo costituzionale, dalla rivoluzione americana (1776) e, un secolo prima, dalla rivoluzione inglese “gloriosa” (1688–1689), donde una monarchia appunto costituzionale ormai irreversibile (però monarchia parlamentare appena negli anni Trenta dell'Ottocento).⁶

Se si considera, inoltre, che

l'amministrazione pubblica, militare e civile, finanziaria e giudiziaria, messa in campo, fenomeno di organizzazione sociale e politica non comparabile con alcuna pregressa esperienza

6. Cfr. E. ROTELLI, *Storia delle istituzioni politiche*, cit., pp. 8–9.

occidentale, risale quanto meno al XVI secolo, allorché fu riconoscibile e, in effetti, riconosciuta una struttura dei pubblici poteri inedita, sovrapposta variamente o sostituita alle esistenti, protratta poi fino al XX

sembra che si possa dire che il termine *a quo* della storia delle istituzioni politiche vada collocato almeno al XVI secolo. Se, dunque, la storia delle istituzioni politiche va identificata con la storia delle istituzioni politiche dello Stato moderno, la pre-modernità ne è esclusa. Sennonché è dalla pre-modernità che si è formata la modernità, si potrebbe osservare nello spirito di monsieur De Lapalisse⁷. Vale la pena, allora di rintracciare i fili sparsi pre-moderni che la modernità intreccerà insieme nell'immagine della sovranità.

Come per altri settori disciplinari, il momento germinale della storia delle istituzioni politiche è il secolo XIX. La riscoperta delle origini nazionali (vere o presunte), portato delle fase romantica della storia culturale europea, non è privo di importanza nella storia della storia delle istituzioni politiche. Perché la risposta alla domanda “Che cosa è francese?”, “Che cosa è inglese?”, “Che cosa è statunitense?” “Che cosa è tedesco?” “Che cosa è italiano?” comporta, certamente il ricorso alla lingua e alla cultura, ma altrettanto certamente, comporta il riferimento alle istituzioni tradi-

7. In realtà Jacques Chabannes II signore di La Palisse non fu celebre, inizialmente, per alcun pensiero ovvio o scontato, ma perché morì da valoroso nella battaglia di Pavia (1525) nella quale si fronteggiarono gli eserciti di Francesco I e di Carlo V d'Asburgo. Pare che dopo la sua morte di valoroso i suoi soldati abbiano composto alcuni versi commemorativi in cui si diceva: «un quarto d'ora prima di morire, era ancora vivo», espressione che avrebbe dovuto sottolineare come avesse combattuto fino all'ultimo respiro, ma che, ripresa da Bernard de la Monnoye nel 1713 in un componimento poetico, consacrò lo spirito di La Palisse come lo spirito dell'ovvietà più scontata.

zionali, oppure alle loro innovazioni più significative e, magari, più radicali. Ciò significa che la storia delle istituzioni si declina secondo la singolarità di ciascuno Stato-nazione: abbiamo, dunque, storie delle istituzioni francesi, inglesi, tedesche (soprattutto dopo l'unificazione bismarckiana del Reich), spagnole, portoghesi, italiane. Le istituzioni politiche sono molto più legate alle particolarità nazionali, di quanto lo siano le dottrine politiche; queste ultime hanno un raggio d'azione più vasto perché presentano modelli, soprattutto (ma non esclusivamente) a partire dalla concezione etica dei diritti dell'uomo e dalla implicita (ma, nel tempo sempre più esplicita) scala di misurazione delle istituzioni nazionali secondo il metro di tale concezione etica; quest'ultima implica la valorizzazione di ciò che è comune a TUTTI gli uomini, rispetto alle peculiarità nazionali (o locali); da tale valorizzazione deriva una "lettura" della storia delle istituzioni che premia il realizzarsi di modelli giudicati universali, come la democrazia liberale, come il socialismo, entrambi legati alle dottrine cosmopolitiche dell'età dell'illuminismo; oppure, nel XXI secolo, con particolare intensità, la richiesta di organismi internazionali in merito alla attuazione dei diritti dell'uomo (sanciti nel 1948) in ogni paese del mondo e la sostenuta preferibilità della liberal-democrazia come la forma ottimale per l'attuazione di tali diritti. Ciononostante, le concrete istituzioni politiche continuano a essere molto diverse l'una dall'altra, anche quando vengano classificate nel novero delle liberal-democrazie.

Esistono, dunque, molte storie delle istituzioni politiche, quanti sono gli Stati-nazione nel mondo i cui istituti educativi superiori prevedano la trattazione della storia delle istituzioni come disciplina separata dalle altre. In Francia, in Germania, in Inghilterra, nel Portogallo, nella Spagna,

in Italia la disciplina è praticata, sia in relazione alla storia del diritto, sia alla storia delle istituzioni statali e delle istituzioni sociali, sia alla storia delle idee politiche.

Ci dedicheremo a ricostruire la storia della disciplina in Italia, uno dei paesi europei giunti più tardi all'unificazione politica, nostro punto di riferimento ineliminabile, se non altro perché noi non possiamo che guardare alla storia mondiale dall'angolo visuale nazionale, conoscere le idee e le istituzioni di altri paesi attraverso il filtro della *nostra* cultura e della *nostra* storia, oppure attraverso il filtro del *nostro* modo di cogliere le culture e le storie altrui.

Per quanto concerne l'origine della disciplina in Italia, non va scordato lo sguardo istituzionale particolarmente acuto della tradizione legata a Machiavelli e Botero, a Traiano Boccalini, a Melchiorre Gioia, a Vincenzo Cuoco, a Carlo Cattaneo, a Vincenzo Gioberti; ma è un fatto che l'attenzione alla realtà istituzionale come campo di osservazione specifica va ricondotta ai "teorici delle élites", Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Roberto Michels: l'attenzione alla formazione della "classe politica", della élite, dell'oligarchia, della minoranza che governa e agli strumenti giuridici, nonché alle pratiche istituzionali che essa mette in opera, potrebbe difficilmente essere esagerata. Soprattutto perché l'intenzione di spiegare la costante della storia politica, il governo delle minoranze sulle maggioranze, passava proprio per lo studio delle concrete pratiche di acquisizioni e di esercizio del potere politico. Questo significa che, almeno in parte, lo stimolo a fare dell'attenzione agli aspetti istituzionali concreti un campo disciplinare a parte, la "storia delle istituzioni politiche", appunto, viene dallo sviluppo del pensiero politico; in parte esso viene dal neohegelismo gentiliano.

Nel promuovere la storia delle istituzioni e delle dottri-

ne politiche ebbe un ruolo notevole Giovanni Gentile (il “filosofo del fascismo”); si noti bene: *storia delle istituzioni e delle dottrine*, non *storia delle dottrine e delle istituzioni politiche*. Sofferamiamoci su quest'ultimo punto.

Per chi conosce le *Lezioni sulla filosofia della storia* del filosofo tedesco G.F.W. Hegel (1770–1830) non è una novità il rilievo dato alla componente istituzionale dello sviluppo dello Spirito (il principio motore della storia). Come si sa, per Hegel la realtà è movimento, divenire, che realizza per gradi la piena trasparenza razionale dello Spirito a se stesso, dapprima nella forma dell'arte, poi della religione e, infine, della filosofia. La *piena trasparenza* dello Spirito a se stesso significa che tra la legge oggettiva, politica, e la volontà soggettiva, individuale, si va riducendo, con il tempo, la contraddizione; fra ciò che il mondo chiede a me e ciò che io voglio si riduce il contrasto, con un progressivo incremento dell'identità della sfera oggettiva (legge, statualità) e della sfera soggettiva (interessi particolari, di gruppo e individuali): la vicenda della statualità è, così, riassunta da Hegel: dapprincipio uno solo è libero e tutti gli altri uomini sono schiavi (dispotismo orientale); poi soltanto pochi sono liberi e tutti gli altri uomini sono schiavi (la città–Stato antica); infine tutti sono liberi e la schiavitù, come istituto giuridico, scompare (lo Stato cristiano, romano–germanico). In ciascuna delle tre fasi un popolo realizza pienamente la libertà nelle sue differenti fasi e crea istituzioni politiche conformi al grado di libertà che, per effetto del movimento dello Spirito, deve realizzarsi. A ciascuna fase corrisponde uno stadio della coscienza artistica, religiosa e filosofica. Nondimeno, quando viene conseguita la piena trasparenza dello Spirito a se stesso, l'arte muore, la religione muore (ma permangono come fasi educative per il passaggio di ciascun individuo dall'infanzia

all'età adulta) e la filosofia si afferma come sapere *assoluto*. Il fattore istituzionale è racchiuso in un involucro filosofico assai complesso; ma non manca di autonomia, come mostra lo sviluppo della filosofia dello spirito oggettivo nei *Lineamenti di filosofia del diritto* (1821). Né va trascurato che, per Hegel, la filosofia è «il proprio tempo appreso con il pensiero». Su questa base si muove Giovanni Gentile, sia nella *Teoria dello spirito come atto puro*, sia in *Genesi e struttura della società*. Quale affermazione potrebbe essere più forte del dire che al fondo dell'io c'è un noi? E come non riconoscere il peso della tradizione positivista con la sua attenzione ai molteplici aspetti dell'amministrazione della società? E come sopravvalutare il peso della tradizione storico-materialistica nella lettura della storia delle istituzioni politiche alla luce dei rapporti di classe?

Come sottolinea Bonini⁸ Giovanni Gentile (padre spirituale di un buon numero di studiosi che, soprattutto dopo il 1945, si mossero sulle orme di Marx ed Engels) indicò la storia delle istituzioni politiche al primo posto nel numero delle materie “menzionate in una prima bozza” del futuro RDL 27 marzo 1924, n. 527. La materia, «facoltativa nel gruppo giuspubblicistico di giurisprudenza, è fra le “cattedre comuni” con la Scuola di scienze politiche fortemente voluta da Giovanni Gentile»⁹, ministro della pubblica istruzione dall'inizio del governo Mussolini all'1 luglio 1924 e promotore della riforma universitaria. Nel 1925–1926, tuttavia, viene impartito soltanto l'insegnamento intitolato “storia delle dottrine politiche”: con il r.d.l. 4

8. Cfr. F. BONINI, *Per una storia delle istituzioni politiche in Italia*, in G. Carletti (a cura di), *Storia e critica della politica. Studi in memoria di Luciano Russi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, pp. 539–554: 542.

9. Cfr. E. ROTELLI, *Storia delle istituzioni politiche*, cit., p. 10.

settembre 1925, n. 1604, la Scuola di scienze politiche di Roma diviene Facoltà di scienze politiche.

Nel 1926, nello Statuto dell'Università di Padova l'insegnamento è titolato storia delle dottrine politiche e scienza politica generale; a Torino storia delle istituzioni e delle dottrine politiche; al Regio Istituto Superiore di Scienze sociali "Cesare Alfieri" di Firenze storia diplomatica e consolare; all'Università Cattolica di Milano e all'Università di Bari storia delle istituzioni politiche; a Roma, nel 1929-30, nella prima lezione, Gaetano Mosca tratta di diritto costituzionale (comparato) — storia delle dottrine politiche — storia delle istituzioni politiche — scienza politica¹⁰. Queste denominazioni sono molto importanti perché rivelano lo sforzo ufficiale di "serrare" il contenuto disciplinare in una classificazione necessariamente elastica: come separare la storia delle istituzioni da quella delle dottrine ed entrambe dalla "scienza politica generale"? O non dovremmo, piuttosto, riassumere la storia delle istituzioni politiche nella storia diplomatica e consolare privilegiando il "ruolo estero" della statualità? E perché dovremmo separare la storia delle istituzioni politiche dalla storia comparata del diritto pubblico e dalla storia del diritto amministrativo nazionale (e internazionale come nota Sabino Cassese). In realtà, la storia delle istituzioni politiche copre l'intero ventaglio delle manifestazioni della statualità come legislazione ed esecuzione delle leggi, come ordinamento della politica interna ed estera e, per i modelli di *Welfare-State*, l'intero ambito delle politiche sociali. Qualsiasi separazione viene ad avere una giustificazione pragmatica, fattuale, non già di merito disciplinare.

10. Sul ruolo di Mosca nella vicenda della storia delle istituzioni politiche in Italia cfr. E. ROTELLI, *Storia delle istituzioni politiche*, cit., pp. 11-17.

Le istituzioni politiche permettono alla statualità (intesa come sovranità, unitaria, oppure condivisa) di realizzarsi come *ordine* interno e come *potenza* all'esterno (potenza classica o civile¹¹); il loro lato normativo è rappresentato dal diritto pubblico, dal diritto costituzionale e dal diritto amministrativo, il loro lato effettivamente reale, fattuale in dimensione sincronica è costituito dalla Scienza politica, nella dimensione diacronica dalla storia delle istituzioni politiche.

La vicenda della storia delle istituzioni politiche tra gli ultimi anni Venti e la metà degli anni Trenta è riassunta così da Rotelli: «mentre la storia delle dottrine politiche ha conosciuto libera docenza (1927), concorso (1934) e, dal 1934–35, cattedra effettiva (sebbene non subito a Roma), l'ordinamento non prevede più alcuna docenza di storia delle istituzioni a partire dal 1936–37». La riforma universitaria, con le tabelle r.d. 28 novembre 1935 n. 2048 e r.d. 30 settembre 1938, n. 1938 «estromette “storia delle dottrine politiche” da giurisprudenza [...] e soltanto nelle facoltà di scienze politiche la conserva»¹².

Dopo la guerra, con la l. 11 aprile 1954, n. 312, che permette a tutte le Facoltà Universitarie di inserire nuovi insegnamenti complementari, la Facoltà di Scienze politiche di Roma, nel 1955–56, aggiunge la Storia delle istituzioni politiche nel proprio piano di studi. L'insegnamento viene affidato allo storico delle dottrine politiche Rodolfo De Mattei (1899–1981). In questo momento, l'eredità della disciplina era duplice: da un lato quella di Gaetano Mosca, basata sulla interconnessione delle idee politiche con la pratica istituzionale, dall'altro lato, quella di Giovanni

11. Cfr. M. TELÒ, *Europa potenza civile* Laterza, Roma–Bari 2004.

12. Cfr. E. ROTELLI, *Storia delle istituzioni politiche*, cit., p. 19.

Gentile che rivendicava l'autonomia della categoria di "Filosofia della politica" comprensiva anche della storia delle istituzioni politiche.

C'è un altro aspetto nella genesi della storiografia sulle istituzioni politiche: la forte impronta impressa negli studi italiani dalla storia del diritto, particolarmente importante nei lavori di Antonio Marongiu e in particolare in *Valore della storia delle istituzioni politiche*¹³; la storia delle istituzioni politiche viene presentata come «la storia dell'attività umana rivolta a costituire, riformare o anche soltanto rovesciare le istituzioni fondamentali della società», come una branca della storia etico-politica che ha per oggetto istituzioni sostanzialmente giuridico-statali; il diritto, peraltro, è soltanto *una* delle componenti della storia delle istituzioni. Contro De Mattei e contro Mosca che, dal suo punto di vista, sciogliono la storia delle istituzioni politiche nella storia delle dottrine politiche, Marongiu afferma che la storia delle istituzioni politiche è parte della storia politica.

Nel 1953 Gianfranco Miglio (1918–2001) aveva praticato la ricerca interdisciplinare utilizzando sia concettualizzazioni della scienza politica per interpretare il passato, sia praticando la fusione della storia del pensiero politico (o delle dottrine politiche) con la storia delle istituzioni politiche; come osservava Nicola Matteucci (1926–2006) Miglio ha utilizzato le concettualizzazioni della scienza politica per interpretare il passato e ha fuso la storia del pensiero politico con la storia delle istituzioni politiche e, come osservava lo storico del diritto Paolo Grossi, nel suo lavoro di studioso “storico delle dottrine e storico delle istituzioni

13. Cfr. A. MARONGIU, *Valore della storia delle istituzioni politiche* in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, II, Zanichelli, Bologna 1953, pp. 437–461.

vengono legati in una funzione non scindibile¹⁴. Miglio fa un passo oltre Mosca, perché allarga la ricerca sulla storia delle istituzioni politiche alle istituzioni amministrative (ma non insegnerà mai storia delle istituzioni politiche). Su sua iniziativa viene fondato a Milano, dal Comune e dalla Provincia l'ISAP (Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica) alla fine del 1959 (Istituto che sarà riconosciuto con DPR 18 agosto 1964, n. 1298); l'ISAP sarà diretto da Feliciano Benvenuti (1916–1999), giurista amministrativista. Miglio dirige il Dipartimento di Tipologia e Storia e promuove la prima libera docenza (cioè la prima abilitazione a partecipare a concorsi di docente universitario) in storia delle istituzioni politiche (DM 2 settembre 1965) attribuita ad Adriana Petracchi (1935–1999) in particolare per *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770–1861)*, il primo volume edito della collana “Studi e testi” dell'ISAP. Nell'avviso di indizione della sessione di esami di abilitazione alla libera docenza per l'anno 1964 storia delle istituzioni politiche compare — per il gruppo “A”, giuridico-politico, insieme a Diritto tributario, Scienza dell'amministrazione, nell'elenco delle discipline che «sono oggetto di insegnamento complementare nei corsi di laurea e diplomi universitari e discipline non comprese né nell'ordinamento didattico, né negli statuti delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria». La commissione per la libera docenza è composta da due docenti di storia delle istituzioni politiche, da due storici “generalisti” e da uno storico del diritto.

14. Cfr. N. MATTEUCCI *Multiformità e uniformità della politica*, Giuffrè, Milano 1992, p. 41, cit. da Rotelli, *Storia delle istituzioni*, cit., p. 27.

Per fare vedere il carattere di “crocevia disciplinare” della materia, sarebbe sufficiente raccogliere e mettere una dopo l'altra le diverse discipline toccate fino a ora: diritto costituzionale, diritto pubblico, diritto amministrativo, scienza dell'amministrazione, storia delle dottrine politiche, storia del diritto, diritto tributario. Si tratta di connessioni prodotte dall'operare della pubblica amministrazione nello sforzo di delineare lo spazio per storia delle istituzioni politiche. L'esigenza di dare forma ufficiale a un insegnamento comporta la scelta delle sue connessioni con altri ambiti disciplinari, distinguendo quello che “c'entra” da quello che “c'entra poco” o che “non c'entra affatto”, soprattutto quando si tratta di comporre commissioni che debbono abilitare alla docenza e stabilire *che cosa* dovrà essere insegnato dagli abilitati, per stabilire che cosa dovrà essere richiesto agli abilitandi.

Alla fine degli anni Sessanta l'insegnamento è attivato presso l'Università Cattolica di Milano, presso l'Università di Trento, presso La Sapienza di Roma.

La riforma delle Facoltà di Scienze politiche (DPR 31 ottobre 1968, n. 119), su indicazione proveniente da una commissione di saggi (tra cui Gianfranco Miglio, Luigi Firpo, Giovanni Sartori), struttura la Facoltà in un primo biennio comune e in un secondo biennio di specializzazione con cinque indirizzi. La riforma «prevedeva la possibilità di inserire la storia delle istituzioni politiche fra gli insegnamenti comuni del primo biennio o come insegnamento caratterizzante, al pari di storia dell'amministrazione pubblica, sostanzialmente per gli indirizzi politico-amministrativo e storico-politico»¹⁵. La prima cattedra italiana di storia delle istituzioni politiche è costituita nel 1969-70 e il primo

15. Cfr. BONINI, *Per una storia*, cit., p. 553.

concorso a cattedre sarà bandito dall'Istituto Universitario Superiore di Scienze Sociali di Trento nel 1970 (G.U. n. 297 del 24 novembre 1970, p. 784I).

Sarebbe difficile sopravvalutare il ruolo propulsore e innovatore avuto dalla pubblicazione della raccolta di saggi sullo Stato moderno in Europa (area francese, inglese, tedesca sino alla metà del XVII secolo) curata da E. Rotelli e P. Schiera (*Lo Stato moderno*, Il Mulino, Bologna 1971-1974). Se l'orientamento prevalente della disciplina, fino a questo momento, era stato prevalentemente (anche se non esclusivamente) rivolto alla storia delle istituzioni politiche italiane, ora si profilava una premessa per lavori di comparazione, per confronti ricchi di suggestioni quasi inopinate, fino a questo momento.

Potremmo dire: disciplina introduttiva, ma anche insegnamento caratterizzante per gli studi politico-amministrativi e storico-politici¹⁶.

Il primo ciclo del Dottorato di Ricerca (1983-1986) iniziato a Torino con sede consorziata a Bologna, per quanto concerne l'ambito storico-politico si denomina «storia del pensiero politico e delle istituzioni politiche» rivelando la volontà di unire riflessione sulle idee e ricerca sulle istituzioni; negli anni che sono seguiti al primo ciclo di Dottorato, tuttavia, i due ambiti sono tornati a separarsi, o, per lo meno, a essere poco comunicanti.

Nel 1993 il volume di A.M. Espanha *Storia delle dottrine politiche*, edito in Italia da Jaca Book segna l'emergere di nuove prospettive rispetto anche all'orientamento proposto da Miglio. Anche per effetto delle impostazioni

16. Per un profilo dettagliato della storiografia tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta del secolo scorso cfr. E. ROTELLI, *Storia delle istituzioni politiche*, cit., pp. 30-58.

decostruzioniste (J. Derrida) e “genealogiche” (M. Foucault) Espanha afferma che i nuovi studi hanno posto al loro centro la differenza tra potere e diritto valorizzando la dimensione domestica del potere nelle società “pre-contemporanee”. Daniela Frigo, allieva di Cesare Mozza-relli (1947–2004), ha mostrato, in un lavoro del 1985¹⁷, la vastità dello spazio sociale regolato autonomamente dalla famiglia e come il modello domestico dell'ordine sia stato esteso alla corte e al regno. Viene anche scoperta una rete di normazioni e di disciplina del tutto autonoma rispetto al potere formale: norme di comportamento personali, virtù comportamentali appartenenti alla tradizione etica europea fin dall'antichità o di derivazione cristiana, poi, quasi sempre ratificate da norme giuridiche¹⁸. In altri termini, si è scoperto «quanto fosse insufficiente considerare solo il mondo normativo ufficiale al momento di descrivere le forme di normazione (di disciplinamento sociale)»¹⁹. Il che richiedeva l'utilizzo dello sguardo dello psicologo storico e sociale²⁰, dell'antropologo e del sociologo, oltre a quello dello storico del diritto, delle idee politiche e delle

17. Cfr. D. FRIGO, *Il padre di famiglia: governo della casa e governo civile nell'Economica tra Cinque e Seicento*, Bulzoni, Roma 1985.

18. Cfr. B. CLAVERO, *Delito y pecado. Noción y escala de trasgresiones* in F. Tomàs y Valiente e altri, *Sexo barroco y otras trasgresiones premodernas*, Alianza, Madrid 1990, pp. 57 ss.

19. Cfr. A.M. ESPANHA, *Storia delle istituzioni politiche*, Jaca Book, Milano 1993, p. 14.

20. Cfr. Per il mondo greco antico, ma importante anche metodologicamente in senso generale, J.P. VERNANT, *Mythe et pensée chez les Grecs*, Maspéro, Paris 1965, tr. it. di B. Bravo, Einaudi, Torino 1970, seconda edizione ivi, 1978, il quale rinvia a Ignace Meyerson (1888–1983) del quale vanno ricordati *Ecrits 1920–1923. Pour une psychologie historique*, PUF, Paris 1987 e *Les fonctions psychologiques et les oeuvres*, Vrin, Paris 1948; Paris, A. Michel, 1995 (tr. it. con pref. di J.P. Vernant, *Psicologia storica: le funzioni psicologiche e le opere*, Nistri-Lischi, Pisa 1989).

istituzioni. Meccanismi meno formalizzati, ma interiorizzati, incidono sulla struttura delle relazioni personali e sulla configurazione delle istituzioni. Potere, apparato e ideologia costituiscono un tutto che Foucault chiama “dispositivo”, Bourdieu “habitus”, un complesso strutturato di pratiche sulle quali viene attirata l’attenzione degli studiosi di storia delle istituzioni (tecnologie disciplinari dell’ospedale, della fabbrica, della prigione, della scuola, della burocrazia, della famiglia); pratiche che disciplinano la convivenza attraverso dispositivi repressivi. La storia stessa del diritto, a questo punto, vorrebbe cogliere la norma giuridica integrata nei suoi diversi ambienti sociali e ricostruire la struttura normativa non le è più sufficiente.

Si tratta di una svolta che *integra* sia l’eredità moschiana, sia l’eredità gentiliana, sia il “pluralismo metodologico” di Miglio: la lotta per la conquista e il mantenimento del potere, le concrete articolazioni istituzionali viste come articolazioni del “noi” gentiliano (e dello spirito oggettivo hegeliano), le procedure concrete nelle quali la lotta per il potere si svolge quotidianamente, istante per istante e livello sociale per livello sociale, nelle maglie della pubblica amministrazione e nel conflitto tra le forze economiche, sociali e politiche, entrano a fare parte dell’ambito che lo storico delle istituzioni politiche si occupa, accanto alle normazioni e alle pratiche della sovranità.

Nel 2012 viene pubblicato, a cura di L. Tedoldi il volume intitolato *Alla ricerca della statualità. Un confronto storico-politico su Stato, federalismo e democrazia in Italia e in Europa*²¹. Si muove dalla «reale debolezza degli Stati europei di

21. Cfr. L. TEDOLDI (a cura di), *Alla ricerca della statualità. Un confronto storico-politico su Stato, federalismo e democrazia in Italia e in Europa*, Qui Edit, Verona 2012; il volume comprende contributi di F. di Donato, L. Blanco, M.

fronte alla globalizzazione»²². La crisi finanziaria ha messo a nudo la debolezza ormai acquisita dalla diade «Stato moderno—organizzazione capitalistica dell'economia»; tuttavia, vi è chi parla di “ritorno dello stato” (M. Fioravanti), chi di «più e meno Stato allo stesso tempo» (G. Napolitano); la politologia anglo-sassone sostiene da tempo che non sia possibile evitare il discorso sulla sovranità. Lo Stato deve essere inteso come la forma specifica razionale di potere politico «su cui ruota l'asse potere politico—forza—coercizione (giuridicità e dominio della legge)»²³. Ma la forma di Stato—nazione (e di Stato—potenza), ereditata dal XIX secolo non è l'unica possibile forma della statualità. Si ritiene che sia importante

portare al centro della scena anche il ruolo delle istituzioni come motori delle interazioni sociali e culturali non solo nel nesso tra lo sviluppo economico e quello politico come mostravano e mostrano i padri della scuola neoistituzionalista, ma anche come “laboratori” e luoghi di esercizio e di confronto della cultura politica più in generale. Del resto le istituzioni sono anche processi socioculturali in conflitto tra loro e il loro ambiente e si modificano nel corso del tempo, piuttosto che solo rigide organizzazioni o enti.²⁴

Come isolare, dunque, quei criteri di azione e di razionalità della statualità «che si rifanno a valori e capaci di plasmare i comportamenti e la cultura politica e in grado di definire e rafforzare lo Stato e le istituzioni che aspirano alla efficacia e alla legittimità?»²⁵. La formulazione

De Nicolò, M. Griffo, M. Marini, R. Chiarini, M. Caciagli, A. Isoni.

22. Cfr. L. TEDOLDI, *Introduzione a Alla ricerca*, cit., p. 11.

23. Cfr. Ivi, p. 14.

24. Cfr. *Ibidem*.

25. Cfr. Ivi, p. 15.

stessa della domanda fa emergere uno sguardo affine a quello antropologico–culturale di Clifford Geertz: non si cerca più il fondamento dello Stato in un sistema di norme giuridiche formali, ma nei comportamenti sociali che creano e trasformano regole. Non minore è l'affinità con l'antropologia sociale sviluppata, tra l'ultimo ventennio dell'Ottocento e i primi del Novecento, dal sociologo polacco Ludwig Gumplowicz e, naturalmente, da Karl Marx e Friedrich Engels, nonché da Lewis Henry Morgan, da Nicholas Fustel De Coulanges e da Louis Gernet, nonché da Walter Burkert²⁶.

Occorre, pertanto, decostruire la statualità per “mettere in luce delle rimozioni”, scoprire l’ “al di sotto” della nozione “idealgiuridica” dello Stato. Occorre, dunque, affiancare indagine ideologica e indagine sulle pratiche al fine di decostruire l'immagine normativistica dello Stato, per ritrovare l'intreccio di fattori economico–sociali e psicologici, nonché antropologico–culturali presupposti da Marx quando affermava: «Il modo di produzione della vita materiale condiziona il processo dell'esistenza sociale, politica e spirituale nel suo insieme. Non è la coscienza degli uomini a determinare il loro essere, ma, all'opposto,

26. Cfr. C. GEERTZ, *Interpretazione di culture*, tr. it., Il Mulino, Bologna 1998; L. GUMFLOWICZ, *Il concetto sociologico dello Stato*, tr. it. di F. Savorgnan, Bocca, Torino 1904; K. MARX, F. ENGELS, V.I. LENIN, *Sulle società precapitalistiche*, a cura di M. Godelier, Feltrinelli, Milano 1976; L. MORGAN, *La società antica*, tr. it. Feltrinelli, Milano 1970; N. FUSTEL DE COULANGES, *La città antica*, con introduzione di G. Pasquali, Sansoni, Firenze 1966; L. GERNET, *Antropologia della Grecia antica*, a cura di R. di Donato, Mondadori, Milano 1995; Id., *Droit et pré-droit en Grèce ancienne*, Sirey, Paris 1955; W. BURKERT, *Homo necans. Antropologia del sacrificio cruento nella Grecia antica*, tr. it. Boringhieri, Torino 1981; Id., *Origini selvagge. Sacrificio e mito nella Grecia antica*, Laterza, Roma–Bari 1998.

è il loro essere sociale che determina la loro coscienza»²⁷. Il che non significa che la coscienza umana non retroagisca sulla realtà dell'essere sociale modificandolo²⁸: per Marx e per Engels la storia può essere definita come dialettica fra l'essere sociale degli uomini e la loro coscienza.

Il punto d'approdo attuale della riflessione sulla storia delle istituzioni politiche ci obbliga a riconoscere il nesso strettissimo che esiste fra la nostra disciplina, l'antropologia culturale, la geografia politica, l'economia politica, la sociologia, la psicologia sociale, il diritto, le teorie dell'organizzazione²⁹ (che non abbiamo citato, ma che sono importanti per la definizione affacciata nelle pagine precedenti dello Stato come "apparato di apparati"). Il nesso è strettissimo soprattutto *se* riteniamo che il nostro *scopo* accademico debba essere la comprensione della realtà politica presente come esito della realtà politica passata allo scopo di orientarci nella prassi rivolta al futuro.

Gli scopi del nostro sapere sono, però, soltanto realtà teoriche se non danno luogo a realtà istituzionali in grado di incidere nella realtà. Non si è insistito a caso, in questo capitolo, sull'acquisizione di *spazi accademici* per la Storia delle istituzioni politiche³⁰. La ricerca in un determinato settore, ben di rado può strutturarsi al di fuori di una realtà istituzionale pubblica o privata. La destinazione di tempo alla ricerca archivistica (a esempio: ricostruire il comples-

27. Cfr. K. MARX, *Zur Kritik der politischen Ökonomie*, Berlin, Dietz Verlag, p. 13.

28. Cfr: F. ENGELS, *Lettera a J. Bloch* del 21 settembre 1890 in K. MARX, F. Engels, *La concezione materialistica della storia*, seconda edizione, a cura di N. Merker, Editori Riuniti, Roma, 1998, pp. 159-162; Y. CALVEZ, *La pensée de Karl Marx*, Editions du Seuil, Paris 1956, pp.425-426.

29. Cfr. T. BONAZZI, *Storia del pensiero organizzativo*, Angeli, Milano 2008.

30. Si veda il faticoso *iter* descritto da E. ROTELLI, *Storia delle istituzioni politiche*, cit., pp. 30-58.

so di azioni di una data prefettura in un determinato arco di tempo), alla costruzione narrativa dell'esposizione dei risultati della ricerca, alla consultazione della bibliografia primaria e secondaria e alla sitografia, alla cura della eventuale pubblicazione della ricerca, significa primariamente *destinazione di denaro*. Non si è *mai* potuto fare ricerca a livello scientifico *gratis*, a meno di non disporre già di un patrimonio che dia da vivere e che permetta di impegnarsi in spese non irrilevanti. *Primum vivere, deinde philosophare*, come recitava un adagio in lingua latina, di origine aristotelica.

Certo, esistono istituzioni *private* di ricerca; esse, come le istituzioni pubbliche (i Dipartimenti universitari), investono denaro per determinate finalità formative e/o operative in vista del conseguimento di determinati obiettivi, didattici, oppure di ricerca. Va da sé che la garanzia che gli obiettivi rispondano al pubblico interesse e contribuiscano, nei limiti delle loro competenze, a realizzare il maggiore benessere per il maggior numero di cittadini è data più facilmente dalle istituzioni pubbliche le quali hanno di mira, *per il loro ufficio*, anche se non sempre perseguono di fatto, il bene del *maggior numero* di cittadini, anche rendendo pubblico il risultato di ricerche su temi che chi svolge ricerca scientifica indica motivatamente come importanti. Gli obiettivi delle istituzioni private — quale che sia il loro grado di integrazione con gli obiettivi del bene pubblico — sono, di fatto e di diritto, privati, particolari, legati a una committenza con interessi settoriali, parziali. È il committente della ricerca che, prima di erogare il finanziamento, stabilisce *su che cosa* si farà ricerca³¹. Lo

31. Non sarà inutile rinviare il lettore al volume *Kritische Universität—Universität critica*, Marsilio, Padova 1968 e al volume curato da C. DONOLO,

specialista, il ricercatore stabilirà *come* fare ricerca. Anche quando il ricercatore, ha la facoltà di proporre progetti di ricerca e finalità di ricerca, l'istituzione, pubblica o privata, ha la facoltà di rifiutarli, per scegliere temi più confacenti alle proprie finalità.

L'istituzione universitaria, nonostante talune pratiche non virtuose (anche soltanto perché meramente "privatistiche"), per definizione, ha il compito di contribuire al perseguimento del benessere collettivo attraverso la conoscenza, la ricerca, metodologica e di merito, la didattica. Sarà il tempo a dire quanto il nuovo ordinamento delle Università italiane ne favorirà il movimento in questa direzione.

La storia delle istituzioni neoregionali*

L'insieme di fatti denominati "integrazione europea", dal 1951 a oggi, si è imposto all'attenzione degli studiosi italiani di storia delle istituzioni politiche in modo sempre più pronunciato, nell'ultimo decennio ma certamente graduale. Le ragioni di questa gradualità sono molte, ma qui potremo parlare soltanto delle più rilevanti per il nostro contesto espositivo.

Iniziamo dalla constatazione, ovvia, che la vicenda dell'integrazione europea è segnata da *Trattati internazionali*: il Trattato CECA (1951), i Trattati CEE e CEEA (1957), l'Atto Unico Europeo (1986), il Trattato di Maastricht (1992), il Trattato di Amsterdam (1997), il Trattato di Nizza (2000), il Trattato di Lisbona (2007). I Trattati internazionali sono oggetto della storia diplomatica, della storia delle relazioni internazionali, del diritto internazionale, e di quella sua specificazione che è il diritto comunitario (o diritto dell'UE). Di fatto, non della storia delle istituzioni politiche concentrata più sulla statualità che sulla interstatualità o sulla sovranazionalità. Ma le istituzioni statali legate alla

* Cfr. per la nozione di "neoregionalismo" M. TELÒ, *Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari 2004, cap. 2; ID. (a cura di), *European Union and New regionalism: Regional Actors and Global in a Post-Hegemonic Hera*, Aldershot, Ashgate 2001; P.C. PADOAN (a cura di), *Globalizzazione e regionalismo*, numero speciale di «Europa/Europe», 6, 1998; H.V. MILNER, *The Political Economy of Regionalism*, Columbia University Press, 1997.

gestione dei rapporti con altri Stati sono una cerniera fra relazioni internazionali e gestione politica interna di uno Stato.

Proseguiamo osservando che la maggior parte degli studiosi di storia delle istituzioni politiche si è formata attraverso lo studio della storia del diritto pubblico italiano, del diritto amministrativo italiano, della pubblica amministrazione italiana e soltanto in casi non numerosi si constata un *iter* formativo basato sullo studio comparativo di più sistemi istituzionali non italiani.

Queste due condizioni non debbono operare (e non hanno operato) in senso limitativo: ai rapporti internazionali si guarda (ed è opportuno che si guardi) con ambo i piedi ben piantati nella storia istituzionale italiana, da una prospettiva italiana, a partire da quello che per uno studioso italiano (e per uno studente italiano) è il punto di vista immediatamente disponibile: quello dell'incidenza dei rapporti internazionali sulla realtà politico-istituzionale nazionale. *A partire* da questo punto di vista; ma non ci si deve fermare, né ci si ferma a esso.

Il peso crescente dell'integrazione europea, i primi fenomeni di coamministrazione¹, la forza con la quale il Diritto comunitario attua il proprio primato rispetto ai Diritti nazionali², il peso oggettivo dei Fondi Strutturali Europei nell'economia pubblica italiana (nazionale e locale) hanno stimolato a leggere la storia dell'integrazione europea non più con i consueti metodi della Storia diplomatica e delle Relazioni Internazionali, ma anche con gli

1. Del 2003 è la monografia di E. CHITI e C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Il Mulino, Bologna.

2. Cfr. per una prospettiva critica J. LUTHER, *Europa costituenda*, Giappichelli, Torino 2006.

strumenti della storia delle istituzioni politiche, soprattutto da parte di studiosi di formazione federalistica. Il fatto stesso che l'integrazione europea abbia avuto un impatto non indifferente sulla realtà istituzionale italiana, soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht ha spinto la storia delle istituzioni politiche a muoversi in questa direzione.

Da un punto di vista sistematico, la storia dell'integrazione europea (che è storia delle istituzioni dell'Unione Europea) fa parte della storia delle istituzioni neoregionali: l'UE è un aspetto del neoregionalismo, oggetto degli studi pionieristici di A. Etzioni e di E.B. Haas alla metà degli anni sessanta del XX secolo e del lavoro, di W. Matli³ alla fine degli anni Novanta.

Da un punto di vista storico, la Storia dell'integrazione europea è una gemmazione della disciplina "Relazioni internazionali".

Dal primo punto di vista la domanda centrale è: qual è la logica di funzionamento di istituzioni politiche finalizzate alla amministrazione e al governo di un territorio definito per effetto di Trattati internazionali. Dal secondo punto di vista la domanda centrale è: come sono nate e come si sono sviluppate le istituzioni politiche finalizzate alla amministrazione e al governo di un territorio definito per effetto di Trattati internazionali. La funzione di ciascuna istituzione e la sua genesi, si potrebbe dire, più brevemente, all'interno di un processo definito "integra-

3. Cfr. A. ETZIONI (1929), *Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities*, Lanham, Boulder, New York, Oxford 2001 (rielaborazione e continuazione di un noto testo edito nel 1965, *Political Unification: A Comparative Study Of Leaders And Forces*, Holt, Rinehart and Winston, 1965); E.B. HAAS (1924–2003), *Beyond The Nation State*, Stanford University Press, Stanford 1964; W. MATLI, *The Logic Of regional Integration. Europe And Beyond*, Cambridge University Press, 1999.

zione”, vale a dire creazione, a partire da una molteplicità di Stati sovrani, di un sistema economico–giuridico, quindi amministrativo e, poi, inevitabilmente, politico.

Il termine “integrazione” descrive un’azione o, meglio, un complesso di azioni volte a stabilire una serie di relazioni reciproche fra gli elementi che entrano a costituire un “sistema”. Gli elementi sono gli Stati–membri; il sistema è dapprima l’insieme delle Comunità europee, poi, dal Trattato di Maastricht, l’Unione europea. Almeno sino al Trattato di Maastricht escluso, il processo di integrazione ha riguardato la connessione di funzioni attraverso l’accordo intergovernativo. Sarebbe a dire che la politica internazionale europea dei sei Stati fondatori della CECA, a esempio, ha prodotto un’integrazione di funzioni di produzione e di commercializzazione del carbone e dell’acciaio, integrata, cinque anni più tardi, alla creazione di un mercato comune, molto più tardi di un mercato pressoché unico e, ancora più tardi, di una parziale (18 Stati su ventotto) integrazione monetaria; il tutto accompagnato da una costantemente progrediente integrazione giuridica e amministrativa⁴.

L’integrazione funzionale o settoriale ha una storia teorica che inizia un triennio prima del termine del secondo conflitto mondiale; una storia teorica che ha come protagonisti lo studioso rumeno di politica ed economia David Mitrany e il filosofo e sociologo austriaco Otto Neurath, dei quali vanno ricordate almeno due opere: *Le basi pratiche della pace* del primo (1943)⁵ e *Pianificazione internazionale*

4. Cfr. M. TELÒ, *Europa*, cit., cap. I. Si vedano anche il già citato J. LUTHER, *Europa costituenda*, U. MORELLI, *Storia dell’integrazione europea*, Guerini, Milano 2011 e, sotto il profilo economico, F. FAURI, *L’integrazione economica europea*, Il Mulino, Bologna 2006.

5. Cfr. D. MITRANY, *Le basi pratiche della pace*, Cambridge University

per la libertà (1942)⁶ del secondo.

Nella visione sviluppata da Neurath⁷ la configurazione di istituzioni socio-economiche internazionali si sarebbe dovuta sovrapporre alle istituzioni politiche internazionali per assicurare, su scala globale, le base dell'uguaglianza e della libertà attraverso una "pianificazione internazionale" della produzione e della distribuzione delle ricchezze:

Nella visione sviluppata da Mitrany l'integrazione di interessi nei diversi settori produttivi doveva servire a superare la dimensione della politica disattivandone le esche polemogene di natura commerciale. Si vengono a integrare, così, settori della produzione creando reti di connessione globale in grado di sostituire il negoziato commerciale al conflitto politico-militare.

Abbiamo, dunque, la teorizzazione di un'azione "sotterranea" rispetto alla politica (Mitrany) e di un'azione "sovrapposta" rispetto alla politica (Neurath) nella convinzione che la politica, come lotta per il potere, non tra individui, ma tra organismi statali, porti inevitabilmente al rischio di conflitti, di guerre e che essa non possa essere il terreno idoneo per iniziative di promozione della pace. In questi termini si è potuta prefigurare una dimensione internazionale di *governance* posta al di là dello Stato come forma organizzativa (E.B. Haas, nel celebre volume del 1964 *Beyond the Nation-State*, e, negli anni Novanta del XX secolo K. Ohmae⁸). L'idea che la politica sia connessa

Press, 1945, rist. anastatica a cura di S. Parodi, CET, Firenze 2013.

6. Cfr. O. NEURATH, *Pianificazione internazionale per la libertà*, a cura di F. Ingravalle e T.C. Carena, Scholè, Torino 2010.

7. Si è suggerito che, indirettamente, il pensiero di Mitrany manifesta analogie con il piano di integrazione della CECA sviluppato da Jean Monnet; cfr. M. TELÒ, *Dallo Stato all'Europa*, Carocci, Roma 2004, p. 113.

8. Cfr. K. OHMAE, *La fine dello stato-Nazione* (1993), tr. it., Baldini e

alla guerra in modo indissolubile, oltre a essere uno dei postulati della storiografia greca e romana, è alla base del noto assioma di Carl von Clausewitz, vissuto tra il 1780 e il 1831 (*Vom Kriege*, 1832⁹), «la guerra è la continuazione della politica con altri mezzi», ma si ritrova anche nella *Sociologia dell'imperialismo* (1919) di J.A. Schumpeter¹⁰; essa si accompagna, in Mitrany e in Neurath, e, in modo più o meno esplicito, alla illustre visione dell'economia come scienza della pace: si ricordi l'immagine, già menzionata, del “dolce commercio” di Montesquieu, la convinzione di Kant che lo sviluppo del commercio mondiale educhi gli uomini alla trattativa e li distolga dalla guerra¹¹.

Sulla base della convinzione che l'integrazione di interessi produce rapporti pacifici fra gli Stati è fondata l'idea direttrice della CECA e, poi, delle successive fasi dell'integrazione europea.

L'integrazione europea è stata il modello pratico e teorico della creazione di aree di libero scambio che accorpano più Stati, con una maggiore o minore cessione di sovranità in materia eminentemente commerciale e con la creazione di istituzioni comunitarie più o meno caratterizzate dall'efficacia diretta delle regolamentazioni da esse prodotte sulla vita dei cittadini degli Stati membri. A tale fenomeno si è assegnata la denominazione di “neo-

Castoldi, Milano 1993.

9. Cfr. C. VON CLAUSEWITZ, *Della guerra*, tr. it. Mondadori, Milano 1970 (rist. dell'edizione curata dallo Stato Maggiore del Regio Esercito, Ufficio Storico, Roma, 1942).

10. Cfr. J.A. SCHUMPETER, *Sociologia dell'imperialismo*, tr. it. Laterza, Bari 1972.

11. Cfr. I. KANT, *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico* (1784), tr. it. in *Id. Scritti politici*, a cura di D. Faucci, La Nuova Italia, Firenze 1967; *Id.*, *Per la pace perpetua*, tr. it. Feltrinelli, Milano 1995 (con postfazione di A. Burgio).

regionalismo”¹². I fenomeni studiati sono: la formazione del MERCOSUR, dell’ASEAN, le analoghe organizzazioni africane, forme, tutte, di integrazione commerciale simili, per taluni aspetti, all’Unione europea, ma meno sviluppate e meno approfondite rispetto a quest’ultima.

Potremmo definire l’Unione europea, quale essa è attualmente (maggio 2014), come una organizzazione internazionale *sui generis*, caratterizzata dal primato del Diritto comunitario rispetto ai Diritti nazionali degli Stati-membri, da una forte integrazione dei rapporti commerciali e monetariamente unificata per il 50% (18 Stati su 28). Essa presenta tratti federali per i settori appena menzionati, ma non è una federazione, mancando di una politica estera comunitaria, di una politica tributaria uniforme, di politiche sociali comuni e di una gestione politica della moneta comune (l’euro).

In materia di Storia dell’integrazione europea (che è anche storia delle istituzioni politiche comunitarie) due sono i principali orientamenti:

1. orientamento intergovernativo;
2. orientamento federalistico:
 - a) classico;
 - b) comunicativo.

L’orientamento intergovernativo — rappresentato efficacemente da Andrew Moravcsik, (*The Choice For Europe: Social Purpose And State Power From Messina To Maastricht*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1998) e dalla *Storia Politica dell’integrazione europea* di Mark Gilbert¹³ — parte

12. Cfr. M. TELÒ, *Europa potenza civile*, cit., cap. 2, pp. 110–118.

13. Tr. it. Roma–Bari, 2006.

dal presupposto che il processo di integrazione è opera di Stati e continua a essere sotto il controllo degli Stati stessi, i quali si privano soltanto delle prerogative sovrane che non potrebbero più esercitare in conseguenza dello sviluppo dell'economia in via di globalizzazione. La sovranazionalità nasce, dunque, da una serie di *deficit* di sovranità che non mettono capo alla creazione di un potere europeo sovraordinato completo: se l'economia risulta fortemente comunitarizzata sul piano commerciale, la politica estera degli Stati–membri, a esempio, lo è ben poco.

L'orientamento federalistico “classico”¹⁴ considera criticamente lo sviluppo dell'integrazione funzionalistica seguito dalla costruzione europea fino a ora perché esso non è sorto da un'assemblea costituente europea in grado di creare una costituzione federale quale opera dei rappresentanti, eletti a suffragio universale, dei cittadini degli Stati–membri. In questa prospettiva, le cessioni di sovranità su singole funzioni sono manchevoli perché integrano, con atti diplomatici, non con atti democratici, l'economia, la giurisprudenza, ma non creano, né possono creare, una vera unità politica. Il vero deficit dell'Unione europea è un deficit di democrazia e, in conseguenza, di statualità federale, colmato, in modo diseguale, dalle forme di integrazione di matrice diplomatica e tecnocratica.

L'orientamento federalista–comunicativo, proposto da C. Malandrino¹⁵, sottolinea, in più, le potenzialità esistenti nell'assetto prodotto dall'integrazione funzionalistica che

14. Cfr. C. MALANDRINO, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Carocci, Roma 1998.

15. Cfr. C. MALANDRINO, *Sviluppo di un nuovo paradigma federalista–comunicativo nella prospettiva di un'Europa federale* in G. Duso, A. Scalone (a cura di), Polimetrica, Monza 2010, pp. 119–170; ID., *Democrazia e federalismo nell'Italia unita*, Claudiana, Torino 2012, soprattutto pp. III ss.

potrebbero essere sviluppate solo che si fosse in grado di creare una effettiva cittadinanza multilivello e di rafforzare il Parlamento europeo aumentando, contestualmente e progressivamente, il numero delle materie oggetto di “codecisione” fra Parlamento e Consiglio dei Ministri sulle proposte della Commissione maturate nel quadro degli orientamenti programmatici forniti dal Consiglio europeo.

La *Commissione*¹⁶ è nominata dal Consiglio europeo¹⁷ ed esaminata dal Parlamento europeo. Ha il monopolio della proposta delle leggi europee. Opera, nel formulare le proposte, con una logica tecnocratica.

Il *Consiglio europeo*¹⁸ è il vertice dei capi di Stato e di governo, nonché autore dei Trattati sui quali si basa il funzionamento dell’Unione europea. Opera secondo una logica intergovernativa o diplomatica.

16. *Trattato sul funzionamento dell’Unione europea*, in *Trattato sull’Unione europea–Trattato sul funzionamento dell’Unione europea*, Presidenza del Consiglio dei Ministri–Dipartimento per l’informazione e l’editoria, articoli 244–250. Si tratta del documento noto come “trattato di Lisbona”, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore l’1 dicembre 2009.

17. Cfr. S. Gozi, *Il governo dell’Europa*, Il Mulino, Bologna 2011, p. 32: il Parlamento europeo elegge il Presidente della commissione proposto dal consiglio europeo a maggioranza «e se non la ottiene il Consiglio dovrà entro un mese proporre un nuovo candidato che sarà sottoposto alla medesima procedura di elezione. Successivamente, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata e di comune accordo con il presidente eletto dal Parlamento europeo, adotta la lista delle altre personalità che intende nominare membri della Commissione, stabilita in conformità con le proposte fatte da ciascuno Stato membro. I Commissari vengono scelti in funzione della loro competenza generale e devono offrire garanzie di indipendenza. Infine, il Presidente e i membri della Commissione sono nominati dal consiglio che delibera a maggioranza qualificata e non più “di comune accordo”, dopo l’approvazione del collegio da parte del Parlamento europeo».

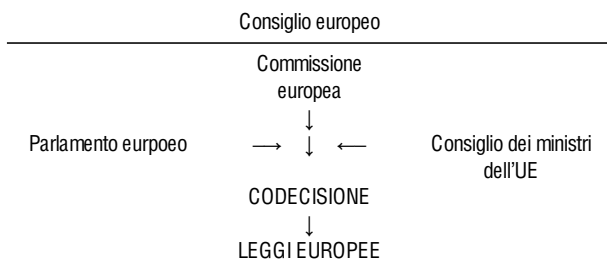
18. *Trattato sul funzionamento*, cit., articoli 235–236.

Il *Consiglio dei ministri*¹⁹ opera in diverse formazioni che raccolgono, di volta in volta, materia per materia, i ministri degli Stati–membri. Opera secondo una logica intergovernativa o diplomatica.

Il *Parlamento europeo*²⁰ è eletto a suffragio universale dai cittadini degli Stati–membri ogni cinque anni. Opera secondo una logica democratica.

La codecisione avviene su un numero ampio di materie, ma ne sono escluse la politica estera, il settore affari interni e giustizia, la politica tributaria, le politiche sociali.

Tabella 5.1. Il triangolo istituzionale europeo²¹.



Questi tre orientamenti — che hanno in comune la visione dell'integrazione europea come uno dei più validi esempi di creazione della basi pratiche per la pace in uno dei più bellicosi continenti della terra (l'Europa) — mettono capo a modi assai diversi di leggere gli archivi delle

19. *Trattato sul funzionamento*, cit., articoli 237–243.

20. *Trattato sul funzionamento*, cit., articoli 223–234.

21. Non fanno parte del processo decisionale dell'Unione, ma sono istituzioni dell'Unione Europea anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea, la Banca Centrale europea, la Corte dei Conti dell'Unione europea; cfr. *Trattato sull'Unione europea*, art. 13.

Comunità europee, di valutare il peso e le modalità dell'operato di ciascuna istituzione europea in un determinato arco di tempo.

Le unioni neoregionali surrogano un certo numero di poteri degli Stati che ne sono membri: questo discorso vale soprattutto per l'Unione europea. Ci troviamo di fronte a un superamento della forma-Stato? Di questo avviso era K. Ohmae nel 1993 il quale, parlando dei processi di globalizzazione, riteneva che lo Stato, come forma organizzativa, si stesse dissolvendo nella molteplicità degli accordi e dei processi di integrazione fra soggetti economici non statali. Ma i dati di fatto, dal 1993, hanno mostrato un'altra realtà: a parte gli U.S.A., la Federazione Russa, l'India, la Cina e il Brasile, il Sud-Africa sono realtà statali ben forti e che, sul piano della politica internazionale, non sembrano essere in crisi. Le loro evidenti capacità proiettive sul piano della politica estera presuppongono un livello istituzionale interno in buona salute. Inoltre, dobbiamo rilevare che in ciascuna unione regionale, o organizzazione internazionale, o area di libero scambio, esiste una forte *leadership* esercitata, di fatto, da uno Stato-membro (come la Germania nell'Unione europea, oppure gli USA nel N.A.F.T.A, il *North American Free Trade Agreement*). Stati di dimensioni continentali o sub-continentali trovano in istituzioni finanziarie internazionali, come il FMI, la sede ideale per i negoziati finanziari con forti ricadute politiche; le unioni regionali vengono a essere sempre più le garanti della esecuzione delle politiche monetarie suggerite dal FMI e da altri organismi internazionali. In questo quadro gli Stati sono i garanti al livello "sovra-locale" delle indicazioni nate dal negoziato globale. Da questo insieme di fatti deriva uno dei paradossi della nostra epoca: lo sviluppo di un diritto amministrativo globale in assenza di uno Stato

globale²² (noi siamo abituati, come abbiamo già detto, a pensare che il Diritto amministrativo possa sussistere soltanto come applicazione del Diritto costituzionale, vera e propria voce della statualità); un altro paradosso considerevole è l'esistenza di una moneta senza uno Stato di riferimento (esiste l'euro, ma non gli Stati Uniti d'Europa) e governata da un'organizzazione non politica (la BCE).

Non possiamo sapere quale sarà la sorte di questi paradossi, ma, a questo punto, possiamo dire che la storia delle istituzioni politiche si dilata a storia delle istituzioni internazionali e sovranazionali.

22. Cfr. S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari 2006.

Conessioni della storia delle istituzioni politiche con altre discipline

È giunto il momento di tirare le fila del discorso iniziato nel capitolo I.

Ora sappiamo che cos'è un'istituzione, che cos'è un'istituzione politica; quali sono i percorsi fondamentali della disciplina che studia la storia delle istituzioni politiche, qual è l'istituzione politica (o, meglio: il complesso di istituzioni politiche) che è opportuno porre al centro dell'attenzione e non tralasciare mai, anche quando si studiano realtà politico-istituzionali più particolari (lo Stato), come la disciplina abbracci i fenomeni del neo-regionalismo e sfiori persino quelli delle grandi istituzioni internazionali. Abbiamo affermato che è ragionevole, volendosi occupare di istituzioni *politiche*, dedicare attenzione prioritaria a quell'"apparato di apparati" che, almeno dal tempo del cap. I del *Principe* di Machiavelli, si è soliti chiamare "Stato". Abbiamo rilevato che, considerandolo opera umana, *nessuna delle scienze umane* è inutile per giungere a una comprensione *chiara o il meno equivoca che sia possibile* dello Stato come creazione occidentale, europea, moderna (anche se non priva di prefigurazioni nella lunghissima fase "pre-moderna"¹ della vita collettiva in Europa), riconoscendo

1. Per la categoria della "pre-modernità" cfr. C. MUTTI, *Introduzione a*

alle ricognizioni filologiche della comparsa della parola "Stato" il grande peso che esse hanno, ma senza correre il rischio di identificare la *parola* con la cosa e di credere che se non c'è la *parola* non ci sia nemmeno la *cosa*. Abbiamo cercato, in altri termini, di seguire l'esortazione di Machiavelli². «Andare dritto alla verità effettuale della cosa» significa, a esempio, non arretrare di fronte al carattere territoriale del potere ateniese sul mare (la *talassocrazia*) e parlare di "statualità" ateniese (e greca, come ha fatto il celebre filologo tedesco Victor Ehremberg nel volume *Lo Stato dei Greci*, apparso in traduzione italiana nel 1967) interpretando in questo senso la parola *pólis*; oppure rilevare la territorialità delle leggi di Federico I Barbarossa e di Federico II Hohenstaufen e il loro carattere "inglobante" rispetto alle libertà feudali e, quindi, parlare di "Stato feudale"; o, ancora, interpretare la *lex* romana come fonte del potere sovrano e, quindi, trattare, sia l'età repubblicana, sia l'età del principato alla luce della statualità. Le rivendicazioni delle libertà locali contro l'assolutismo di cui abbonda la pubblicistica nobiliare da Boulainvilliers nel secolo XVIII³ a Malinsky nel secolo XX⁴ e di cui sono ricchi i lavori scien-

W. Sombart, *Metafisica del capitalismo*, Edizioni di Ar, Padova 1977; F. Rizzo, *Werner Sombart*, Liguori, Napoli 1974.

2. *Il principe*, cap. 15: «Ma sendo l'intenzione mia stata scrivere cosa che sia utile a chi la intende, mi è parso più conveniente andare dritto alla verità effettuale della cosa che alla immaginazione di essa».

3. Cfr. A. BIRAL, *La crisi della monarchia di diritto divino e il problema della costituzione* in Aa.Vv. *Il concetto di rivoluzione nel pensiero politico moderno: dalla sovranità del monarca allo Stato sovrano*, De Donato, Bari 1980, pp. 15–40, in particolare pp. 35 ss. H. De Boulainvilliers è l'autore della *Histoire de l'ancien Gouvernement de la France, avec XIV Lettres historiques sur les Parlements ou Etats-Généraux* edita dopo la morte dell'autore, nel 1727.

4. Cfr. E. MALINSKY, *La guerre occulte*, 1940 (testo scritto in collaborazione con L. De Poncins leggibile nell'originale in http://www.a-c-r-f.com/documents/MALYNSKY-PONCINS-La_Guerre_occulte.pdf), tr. it. con

tifici fino al tempo di Gierke⁵ e, ben più recentemente, a Otto Brunner⁶, vanno collocate storicamente, nel contesto di una ostilità di lunga durata all'esercizio di uno stabile potere centrale tipico dei sostenitori della "libertà germanica"; rivendicazioni ben note già dalla *Germania* di Tacito e dalla ostilità inglese al centralismo statale, di cui parla la storia sociale, istituzionale e politica del regno Unito dalla *Magna Charta libertatum* (1215) alla "Gloriosa rivoluzione" (1689) e oltre — che si riverberano ancora oggi nelle contrapposizioni tra sostenitori delle prerogative dello Stato federale e sostenitori delle prerogative degli Stati membri negli U.S.A.

Quando si fissa il meccanismo di trasmissione del potere sovrano (con la legge salica, in Francia, con l'assunzione da parte del Parlamento del diritto di disporre della corona regia in Inghilterra, tramite il lungo processo che va dalla rivoluzione di Cromwell alla "gloriosa rivoluzione" e al *Bill of Rights* del 1689) inizia l'epoca aurea della statualità, pur sempre alla luce della dialettica — illustrata già dal 1971 da Ettore Rotelli e Pierangelo Schiera attraverso i tre volumi antologici *Lo Stato moderno* — tra accentramen-

prefazione di H. Koussis, *La guerra occulta*, Edizioni di Ar, Padova 1978. Malinsky fu uno dei maggiori esponenti della teoria cospirazionistica della storia. Su questa corrente cfr. G. BARBERIS, *L'ossessione del complotto tra rivoluzione e terrore* in S. Forti, M. Revelli, *Paranoia e politica*, Bollati Boringhieri, Torino 2007, pp. 58–81.

5. Otto von Gierke (1841–1921), giurista tedesco, autore del celebre *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, quattro volumi, Berlin, 1868–1881 e di *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, Berlin, 1880, tr. it. di A. Giolitti, *Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche*, Einaudi, Torino 1943, rist. ivi 1974.

6. Cfr. O. Brunner, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milano, vita e Pensiero, 1970. Su Otto Brunner (1898–1982) cfr. per una prima informazione D. CACCAMO, *Brunner, Otto*, in *Enciclopedia Italiana*, IV, Appendice.

to e decentramento che, non a caso, è anche l'anima del *Trattato di sociologia generale* di Vilfredo Pareto.

Esistono ottime ragioni oggi (2014) per interrogarsi sulla statualità e sulla sua storia (e non soltanto in Europa): con essa è nato il più grande sforzo di integrare le masse pre-industriali e quelle della società industriale in forme più o meno radicalmente centralistiche (o diversamente accentrate, come il modello federale nord-americano) che ha portato, poi, alle vicende del *Welfare-State*. Uno sforzo i cui esiti istituzionali, di fronte alla progressiva globalizzazione dell'economia finanziaria, e, di conseguenza, dell'economia realmente produttiva, si trovano in grave crisi.

La politica è una costruzione empirica e lo studio della politica e delle sue forme amministrative ha bisogno di quella sorta di "enciclopedia" del sapere necessario che lo studente si trova di fronte quando esamina il piano di studio proposto dal Dipartimento. Quali conoscenze sono indispensabili per un effettivo e proficuo studio della storia delle istituzioni politiche che serva quale introduzione alla scienza politica?

L'orizzonte della politica è stato definito da Aristotele nel IV secolo a. C. (*Politica* libro I) e da Max Weber (*La politica come professione*, 1919) in questi termini: l'uomo come essere vivente per natura nella città e le forme della vita politica come lotta per il potere. Nelle società "occidentali", o società fondate su costituzioni democratico-rappresentative, la forma del politico è stata efficacemente definita, nella sua architettura complessiva, da J. Schumpeter nel 1942 (*Capitalismo, socialismo, democrazia*⁷) in termini

7. Cfr. J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, tr. it. Etas, Milano 2001. Schumpeter (1883-1950) è stato uno dei maggiori economisti

di selezione popolare delle élites e, in relazione ai problemi della democrazia come inclusività e coordinamento delle differenze (sempre più numerose e articolate, come aveva previsto Georg Simmel nel 1892, *La differenziazione sociale*⁸) da J. Habermas (*Agire comunicativo e logica delle scienze sociali*⁹). Si è anche sostenuto che la democrazia è una forma architettonica in grado di organizzare anche i rapporti tra Stati, configurandosi come “democrazia internazionale” o “cosmopolitica” (David Held, *Democrazia e ordine globale. Dallo Stato moderno al governo cosmopolitico*, 1995) e si sostiene che l’avvenire di consociazione del mondo non può che configurarsi in forma federale (Eleazar¹⁰); si è anche sostenuto che il ruolo decisionale (e decisivo) delle oligarchie tecno-finanziarie configura, ormai, nella gran parte delle realtà statali democrazie formali e post-democrazie sostanziali (Colin Crouch, *Postdemocrazia*¹¹). La forma-Stato e la forma-democrazia rappresentativa è al centro, dunque, di dibattiti spesso accesi, così come è avvenuto, tra la fine degli anni Novanta del secolo scorso e il primo quinquennio del nuovo secolo, a proposito del problema della sovranità unitaria o condivisa federalmente.

La piena comprensione della realtà politica, compresi i rapporti con a geografia storica, economica e politica,

austriaci.

8. Cfr. G. SIMMEL, *La differenziazione sociale*, tr. it. Laterza, Roma-Bari 1993. Georg Simmel (1858-1918), è stato, con Max Weber e Werner Sombart, uno dei maggiori filosofi e sociologi tedeschi.

9. Cfr. J. HABERMAS, *Agire comunicativo e logica delle scienze sociali*, tr. it. Il Mulino, Bologna 1980. J. Habermas (1929) è uno dei maggiori filosofi tedeschi contemporanei.

10. Cfr. D.J. ELEAZAR, *Idee e forme del federalismo* a cura di L.M. Bassani, Milano 1995. Eleazar (1934-1999) è stato uno dei maggiori politologi americani di orientamento federalista

11. Cfr. C. CROUCH, *Postdemocrazia*, tr. it., Laterza Roma-Bari 2003.

presente nel percorso storico che l'ha portata a essere quello che essa è diventata, non può prescindere dal rapporto con le scienze che trattano del comportamento umano, tenendo presente quanto osservava, a suo tempo, il sociologo francese E. Durkheim nel 1901: «Tutto ciò che è vincolante ha la sua fonte al di fuori dell'individuo»¹². Fra il soggetto agente e il contesto economico, sociale e politico vige, peraltro, una tensione dialettica che le scienze del comportamento umano illustrano abbondantemente. Etologia umana, antropologia culturale, sociologia generale, psicologia sociale costituiscono, dunque, un'area di riferimento irrinunciabile anche per la storia delle istituzioni politiche.

Le istituzioni politiche, infatti, sono forme di stabilizzazione del comportamento *tipiche* della specie umana che va considerata come una unità, pur nelle sue articolazioni etniche e appartengono al settore più generale delle istituzioni in senso sociologico¹³. La matrice biologica dei comportamenti umani¹⁴ e la loro ricaduta sulla cultura¹⁵, la formazione dei *patterns* o modelli culturali (B. Malinowski, A. Radcliffe-Brown, F. Boas, C. Lévy-Strauss, per citare

12. Cfr. E. DURKHEIM, *Le regole del metodo sociologico-Sociologia e filosofia*, tr.it. Milano, edizioni di Comunità, 1980, p. 102.

13. Cfr. da angolazioni opposte A. GEHLEN, *Le origini l'uomo e la tarda cultura*, tr. it. Il Saggiatore, Milano 1994 e G. LAPASSADE, *L'analisi istituzionale*, tr. it. ISEDI, Milano 1971.

14. Cfr. K. LORENZ, *Intervista sull'etologia*, Edizioni Il Labirinto, San Remo 1981; I. EIBL-EIBESFELD, *Etologia della guerra*, tr. it. Boringhieri, Torino 1999; V. ANDREOLI, *La terza via della psichiatria*, Mondadori, Milano 1983, nuova edizione ivi, 2010; ID. *La norma e la scelta. Un'interpretazione biologica del comportamento etico*, Mondadori, Milano 1984.

15. K. LORENZ, *Gli otto peccati capitali della nostra civiltà*, tr. it. Adelphi, Milano 1973.

soltanto alcuni nomi¹⁶), la formazione delle istituzioni, la strutturazione, sulla base di esse, delle forme di dominio (autoritario? Autorevole? Vd. Ivan Illich, *Descolarizzare la società* che critica l'autoritarismo in nome dell'autorevolezza¹⁷) e della repressione degli "istinti" (S. Freud, *Il malessere nella cultura*, 1929; e il suo critico e interprete anti-autoritario, H. Marcuse, *Eros and Civilization*, 1966¹⁸) costituiscono altrettante "voci" per un ideale "dizionario delle idee" indispensabili alla comprensione delle istituzioni politiche nel loro concreto comportamento, a far parlare i documenti, a dare voce agli archivi, a fare di essi un pezzo della nostra vita pensante e agente nel presente.

L'indagine sul passato o è un atto estetico, come comporre un racconto o un romanzo con frammenti del passato, del quale ci si compiace perché "è bello", oppure "è sublime" (per il valore non puramente estetico, ma antropologico di questi aggettivi si veda l'introduzione di G. Morpurgo-Tagliabue a I. Kant, *Osservazioni sul sentimento del bello e del sublime*, 1764¹⁹); oppure è un atto politico di comprensione del presente attraverso il passato e un tentativo di risposta ai problemi del presente; le due prospettive possono convergere, ma non necessariamente convergono; e non si intende negare, qui, il valore formativo in senso generale dell'atto estetico (cfr. F. Schiller, *Lettere sull'educazione estetica*, 1795, nella traduzione italiana di C.

16. Cfr. il manuale scolastico di U. FABIETTI, *Antropologia*, Einaudi Scuola, Torino 2012, cap. 2.

17. Cfr. I. ILLICH, *Descolarizzare la società*, tr. it. Mimesis, Milano 2010.

18. Cfr. S. FREUD, *Das Unbehagen in der Kultur*, tr. it. *Il disagio della civiltà*, tr. it. Boringhieri, Torino 1975; H. MARCUSE, *Eros e civiltà*, con introduzione di G. Jervis, Einaudi, Torino 1968.

19. Cfr. I. KANT, *Osservazioni sul sentimento del bello e del sublime*, tr. it. Rizzoli, Milano 1989.

Baseggio, Torino, UTET, 1945). Ma è opportuno che lo storico delle istituzioni politiche non dimentichi come, nell'esercitare il proprio mestiere, si occupi di costruzioni umane le cui radici sono complesse e che la comprensione di esse richiede, come *conditio sine qua non*, certamente la ricostruzione documentale, ma che essa ha la sua ragione d'essere nella comprensione rivolta *anche* al presente (come rilevato, a proposito della sociologia da Max Weber e a proposito della sociologia e della storia da Georg Simmel). Un oggetto di ricerca deve essere significativo non soltanto in rapporto alla storia degli studi su un determinato problema, ma anche in relazione ai problemi che sono, al presente, sul tappeto nell'ambito dello spazio oggettuale di cui si occupa la disciplina che egli pratica. Diversamente, l'oggetto è scelto per ragioni estetiche, oppure per il semplice motivo che mai nessuno se n'è occupato (affatto, oppure in modo soddisfacente dal punto di vista storico-critico) e l'*originalità* (vecchia categoria romantica di matrice estetica ben evidente, soprattutto quando la sua applicazione alla realtà non ci porti alla verità) viene a essere tra i requisiti dell'attività di ricerca. Va da sé che non basta che l'oggetto di ricerca abbia un senso nell'ambito storico-disciplinare che ci interessa qui; la ricostruzione storica della vita di un burocrate, di per sé, ha l'interesse che può avere qualsiasi vita umana; ma le cose cambiano se quella vita deve essere considerata *emblematica* del modo di funzionare di un determinato assetto istituzionale o di un determinato ordinamento sociale (si pensi al celebre *Cultura e vita nobile*²⁰, la biografia del nobile austriaco von Hohberg scritta da Otto Brunner perché in

20. Cfr. O. BRUNNER, *Cultura e vita nobile*, tr. it. il Mulino, Bologna 1976.

grado di far vedere come le realtà istituzionali di Ancien Régime corrispondessero a virtù quotidiane, a pratiche di ogni giorno; in questo caso, l'individuale riceve luce dal generale e il generale riceve concretezza dall'individuale).

Lo storico delle istituzioni politiche, al momento di immergersi nelle carte e nella descrizione della norma e della realtà delle funzioni non dimenticherà, senza pregiudizio della propria attività di comprensione degli oggetti della ricerca, le basi biologiche sottese alla formazione di procedure stabili di comportamento relative al divenire della specie, nelle sue distinte articolazioni etniche e culturali; non dimenticherà che le istituzioni, poi, modificano i comportamenti e modellano il modo di manifestarsi delle basi biologiche stesse del comportamento attraverso forme di disciplinamento. Potrà, dunque, con maggiore ampiezza di prospettive, porsi di fronte a fenomeni apparentemente irrazionali di persistenza di abitudini amministrative, di pratiche burocratiche e anche di realtà istituzionali obsolete, da un punto di vista meramente efficientistico, ma persistenti.

Lo storico delle istituzioni non trascurerà l'emergere di talune costanti, anche assai elementari e "ovvie"; per fare un esempio, la pena per le trasgressioni delle regole sociali è molto cambiata, nel corso dei millenni, *ma non è scomparsa*. Essa continua a essere, nelle diverse forme via via assunte, un'azione di contrasto nei confronti di comportamenti sentiti e giudicati come pericolosi, per qualsiasi ordinamento, oltre che per l'ordinamento vigente e per la stratificazione sociale. Cambiano gli ordinamenti, si sovvertono le stratificazioni sociali, ma l'esigenza di sanzionare il comportamento deviante rispetto all'ordinamento vigente permane, modellandosi sui principi della cultura giuridica del momento. La paura, i suoi meccani-

smi nell'individuo e nelle collettività, l'odio, l'amore sono stati oggetto di studio, nel loro significato e nel loro peso sociale, dalla "psicologia delle folle" di Le Bon (1893) e dalla psicologia della propaganda politica (S. Ciakotin, *Tecnica della propaganda politica*, 1951²¹). La paura "prende la forma istituzionale", stabile, della pena somministrata da agenti giuridico-politici dell'ordine sociale, in nome della collettività: La pubblicità della pena è un'altra linea di continuità: si va dall'esecuzione pubblica delle condanne alla pena capitale, alla diffusione delle notizie via stampa su condanne e condannati anche a semplici pene detentive; il "diritto all'informazione" e il "dovere di informare" rientrano perfettamente nell'area concettuale della pubblicità della pena.

Un altro celebre esempio di persistenza è quella che, forse, è l'unica legge scoperta dalla Scienza politica: che il governo è sempre esercitato da una minoranza organizzata; il che equivale a considerare la gerarchia sociale come una persistenza dei rapporti fra individui e gruppi nella vita associata (a conferma della correttezza delle posizioni degli elitisti²²), nella stessa linea seguita da Marx e da Engels nei loro scritti critici sull'anarchismo²³. E quanto alla attenuazione delle differenze economico-sociali nel loro impatto nefasto sull'esercizio paritario dei diritti sociali, civili e politici, il massimo risultato che si è raggiunto è stato l'ordinamento del *Welfare-State* nel corso di un certo numero di paesi occidentali; la crisi di tale modello ha fatto immediatamente riemergere gli aspetti più crudi della

21. Cfr. S. CIAKOTIN, *Tecnica della propaganda politica*, tr. it. Sugar, Milano 1964.

22. Cfr. G. SOLA, *La teoria delle élites*, Il Mulino, Bologna 2001.

23. Cfr. K. MARX, F. ENGELS, *Marxismo e anarchismo*, a cura di G.M. Bravo, Editori Riuniti, Roma 1972.

disuguaglianza economica e sociale e le sue conseguenze politiche.

Lo storico delle istituzioni lavora negli archivi, lavora con i documenti²⁴. Non può farlo, però, senza adottare un angolo visuale antropologico–culturale, sociologico e psicologico sociale, oltre che storico–giuridico e storico–politico, in rapporto al documento stesso. Talora, quest’angolo visuale viene adottato in modo irriflesso, accompagnata da recise dichiarazioni di neutralità metodologica. Lo studio delle *forme* dei documenti, la classificazione delle loro tipologie, sono sforzi per ricostruire la finalità istituzionale del documento stesso; ma non possono prescindere la una ricostruzione della mentalità che sta dietro alla strutturazione del documento in un certo modo anziché in un certo altro, egualmente possibile *in abstracto*. Esiste, quindi, una antropologia del documento burocratico e, in generale, di tutto ciò che rientra nella categoria “documento”.

Per illustrare questo punto con un esempio, pensiamo a una normale *carta di identità* che consideriamo, a pieno diritto, un documento burocratico perché rilasciato da un ente locale (il Comune) della pubblica amministrazione (italiana). Essa è stampata su un cartoncino che ha determinate particolarità le quali ne rendono difficile la contraffazione. Sulle quattro facciate del documento (di dimensioni tali da essere tascabile e, quindi, ostensibile in qualsiasi momento alla richiesta di un pubblico ufficiale) troviamo:

Nella prima facciata, dall’alto in basso: la dicitura “Repubblica Italiana” e, sotto tale dicitura, il simbolo della Repubblica

24. Cfr. E. LODOLINI, *Archivistica*, Angeli, Milano 2009.

Italiana; sotto di esso la dicitura “Comune di”; sotto ancora “Carta d'Identità”, cioè la qualifica del documento; sotto, il numero composto di due lettere maiuscole dell'alfabeto e di sette caratteri numerici; infine: l'appartenenza del documento: “di” seguito dal cognome e dal nome del titolare del documento. Nel *versus* della prima facciata troviamo: Cognome, nome, nato/a il, a, cittadinanza, residenza (luogo, via, numero anagrafico), stato civile (coniugato/a, celibe/nubile), professione, connotati e contrassegni salienti (statura, colore dei capelli, colore degli occhi, segni particolari); nel *rectus* della terza facciata la fotografia (ora a colori, un tempo in bianco e nero), la firma del titolare, luogo e data del rilascio, la firma del Sindaco (o del funzionario incaricato), il timbro del comune, l'impronta del dito indice sinistro). Sull'ultima facciata, la quarta, troveremo indicata la data di scadenza e la ripetizione del numero del documento.

Se interpreteremo con cura la struttura del documento, emergeranno dati significativi dal punto di vista dell'antropologia culturale.

Il cartoncino è filigranato. Abbiamo detto: per renderne più ardua la contraffazione. Questo significa che il pubblico potere ostacola lo *scambio di identità*, cioè vuole *fissare* l'identità dei soggetti con cui ha a che fare. È il pubblico potere che riconosce l'identità: il cognome, il nome, non si possono cambiare arbitrariamente; il cognome è ereditato secondo regole fissate dalle leggi; il cambio di residenza va tempestivamente comunicato al Comune di residenza e, se si cambia di Comune, sarà il Comune d'arrivo a far cancellare l'interessato dall'anagrafe del Comune di partenza. La disposizione delle diciture nella prima facciata non è affatto casuale. Dall'alto in basso leggiamo l'indicazione dello Stato (“Repubblica Italiana”), poi, in subordine, quella del Comune, il numero assegnato dal Comune al documento e, infine, Cognome e nome del titolare del

documento. Dall'alto in basso, da ciò che ha importanza generale a ciò che ha importanza più limitata, dal fondamento di autorità al fondato. I dati personali, la residenza, sono la presa d'atto che il titolare del documento risiede nel Comune e ha una determinata fisionomia descritta con parole completate e illustrate da una foto. La firma del documento da parte della massima autorità del Comune vale da attestazione della veridicità di quanto affermato nel documento.

Il documento di identità è il riconoscimento pubblico che chi dice di essere una certa persona, lo è effettivamente; chi lo certifica? L'ente locale a ciò preposto. Tale pubblico potere non riconosce semplicemente residenza e cittadinanza (cioè appartenenza al Comune e allo Stato), ma certifica, come appartenenti a una certa persona, come da associarsi a un certo nome, dei dati personali (altezza, colore degli occhi, ecc.). Questo sistema non è sempre esistito e la sua nascita in età moderna, ci parla delle aspirazioni centralistiche dello Stato moderno. Debitamente indagata, la forma del documento ci narra la storia dell'accentramento amministrativo; gli aspetti dell'istanza di controllo che poggia su un'antropologia realistica, come ogni cultura dell'ordine pubblico e che verifica la titolarità di certi diritti (come la cittadinanza) e l'affidabilità del portatore del documento²⁵. L'esigenza di fissare una volta per sempre l'identità risponde all'esigenza di legare, con la tutela dell'esercizio di determinati diritti, all'ottemperanza di determinati doveri, al controllo della devianza. Non si può che essere d'accordo con Freud quando, in *Il disagio della civiltà*, osserva che il progresso della organizzazione

25. Cfr. V. GROEBNER, *Storia dell'identità personale e della sua certificazione*, Casagrande, Lugano 2008.

sociale avviene grazie alla repressione e al controllo di tutto quello che con tale organizzazione è incompatibile: il pieno soddisfacimento dei desideri presenti nella sfera pulsionale.

Il documento, dunque, non è un dato semplice, ma una costruzione che rivela rapporti di forza: esso implica un potere di costituire il documento, o un intreccio di poteri in grado di costituirlo, secondo finalità che, anch'esse, non sono semplici e date nella realtà, ma che si sono formate nel rapporto fra poteri di concreto controllo del territorio. Ricostruire la genesi del documento, la sua funzionalità all'interno della dinamica di un'istituzione è uno dei compiti di maggiore rilievo per lo storico delle istituzioni politiche e/o per lo storico della pubblica amministrazione.

I documenti burocratici, giuridici e politici che interessano lo storico delle istituzioni politiche si trovano, per lo più, negli archivi delle istituzioni stesse; per lo storico delle istituzioni politiche e della pubblica amministrazione gli archivi decisivi sono le sedi dell'Archivio centrale di Stato contenente la memoria di tutte le realtà istituzionali e amministrative che lo compongono (ministeri, divisioni, uffici). Importanti, quando emergono, sono gli archivi privati raccolti da personalità burocratiche e politiche di rilievo ("versati", come si dice, all'Archivio di Stato, oppure a qualche biblioteca Nazionale o civica o comunale). Tuttavia, va ricordato che, come già è stato detto, anche il più vasto, anche il migliore degli archivi contiene soltanto *quello che può contenere*. L'attività burocratica, come l'attività di governo politico, ha i propri *arcana imperii*: ci sono "cose" che non verranno mai alla luce dopo che chi ha conservato, per le motivazioni più svariate, un archivio, è morto; ci sono documenti fabbricati *ad hoc a posteriori* poco prima della dissecreazione di certi archivi. Non

bisogna mai dimenticare che lo storico delle istituzioni politiche ha a che fare con la lotta per il potere (e con le strategie e le tattiche che essa comporta) e con il governo e l'amministrazione che si configurano, a esempio, *dopo* che una forza ha prevalso sull'altra nella lotta per il potere. Alla eliminazione di documenti compromettenti si può accompagnare la fabbricazione di documenti falsi, conformemente al carattere perennemente lobbistico (o di fazione) della lotta politica, attestata sin dalla antica Grecia e dall'antica Roma. L'archivio non è, senz'altro, il luogo dove la verità si rivela e in molti casi è preferibile la ricostruzione dell'agire di talune istituzioni attraverso lo studio delle cronache che hanno suscitato nei media del tempo, per evincerne l'effettiva azione. Bisogna, in altri termini, sottrarsi all'illusione che il nascosto sia più importante del manifesto (o più vero di esso): ciò che è nascosto può essere opera di falsificazione proprio per la mancanza di ogni controllo.

Qualsiasi documento ufficiale (è molto importante distinguere fra documenti ufficiali e documenti ufficiosi: il diario di un burocrate o di un politico è un documento ufficioso; il testo di una regolamentazione, oppure le pratiche espletate da un ufficio sono documenti ufficiali) rilevante per lo storico delle istituzioni politiche è costruito secondo procedure che riflettono regole codificate dal Diritto, sono conformi a tradizioni invalse nell'uso, oppure sono conformi a disposizioni approvate da una maggioranza parlamentare. Il Diritto si connette in modo diretto o indiretto a concezioni etico-filosofiche e filosofico-politiche ben precise, non meno di quanto faccia una qualsiasi prassi invalsa nell'uso. Queste concezioni, soprattutto al momento della loro applicazione, presuppongono una visione complessiva del soggetto umano, collettivo e individuale che la

conoscenza della psicologia sociale può contribuire a esplicitare e a chiarire. In altri termini, diremmo che i codici del diritto danno la forma giuridica ai vigenti rapporti di proprietà (tradizionali, oppure esiti di una rivoluzione), sicché il rapporto con la storia economica e con l'economia politica non potrà essere in alcun modo ignorato da chi vorrà comprendere un determinato tipo di documenti. Per fare un esempio, sarebbe assai difficile ricostruire documentalmente le vicende dell'INA-case senza considerare l'idea di soggetto individuale e collettivo che sottostà al progetto stesso e le sue matrici generalmente filosofico-politiche ed etiche (anche allo scopo di misurare tutta la distanza che separa il progetto dalla sua — discutibile, ma ben poco discussa — attuazione).

Questo non significa che lo storico delle istituzioni politiche debba “sapere tutto” ed essere geografo, antropologo culturale, economista, storico dell'economia, psicologo sociale ecc.; significa soltanto che egli deve ricorrere alla migliore letteratura specialistica che possa avere pertinenza con gli ambiti di cui si sta occupando, anche se non si tratta di discipline storiche, ma di scienze umane.

Pensiamo ai fenomeni elettorali: disciplinati da leggi, attuati da istituzioni a essi preposti (il Ministero degli Interni), ad alto impatto economico, psicologico-sociale e sociologico, ad alto impatto mediatico: attraverso la pratica delle elezioni politiche, a esempio, viene scelta periodicamente la classe politica che dirigerà il paese, viene enucleata la maggioranza che potrà modificare le leggi e le istituzioni — pur nei limiti della Costituzione — attraverso le quali essa stessa è sorta. Il suffragio universale comporta un'antropologia culturale ben diversa da quella del suffragio ristretto e da quelle dei sistemi che non conoscono il voto quale metodo di individuazione della

classe di governo; ma anche un Diritto ben diverso, una ben diversa struttura della pubblica amministrazione, una concezione sociologica differente, una diversa concezione dell'economia politica.

Si pensi a quanto incida sulla nozione di statualità come territorialità del diritto pubblico la geografia economica e la geografia politica per ciò che concerne i rapporti inter-statali e il diritto internazionale: destini particolari di entità culturali e, poi, di Stati-nazione come la Germania ricevono luce da considerazioni che, a prima vista, legate come sono al nesso fra territorio ed economia e fra territorio e problemi di confine, non sembrano essere di importanza decisiva per la storia delle istituzioni politiche; queste sono le tematiche trattate dalla geopolitica²⁶.

Le decisioni politiche derivanti dal potere sovrano in forma di leggi sono oggetto di applicazione da parte della pubblica amministrazione nei sistemi dell'Europa continentale caratterizzati dal passaggio dalla forma dell'assolutismo, proprio dei secoli XVII e XVIII alla forma dello stato costituzionale che sorge alla fine del settecento con la rivoluzione francese e giunge fino a noi. Nel sistema assolutistico la pubblica amministrazione svolge i propri compiti servendosi delle prerogative discendenti dalla sovranità; con l'avvento dello stato di diritto e del costituzionalismo definisce nuove caratteristiche della pubblica amministrazione. La sua base di legittimazione ad agire è non più l'adesione alla volontà del sovrano, ma l'osservanza della legge che disciplina le modalità di azione della pubblica amministrazione stessa ed è il fonda-

26. Cfr. M.G. LOSANO, *La geopolitica del Novecento. Dai Grandi Spazi alle dittature alla colonizzazione*, Bruno Mondadori, Milano 2011; G. MARIZZA, *Come orientarsi fra geopolitica, strategia e dintorni*, Aracne, Roma 2013.

to dei poteri e delle prerogative di cui è depositaria. La base delle leggi, però, è la volontà sovrana che determina le forme dell'esercizio del potere amministrativo. Nei sistemi di *common law* la supremazia della legge implica l'esclusione di poteri discrezionali troppo estesi conferiti alla pubblica amministrazione. In tali sistemi il Parlamento legifera e amministra, il che spiega l'aspetto delle leggi inglesi che evidenzia disposizioni di dettaglio relative a fatti o situazioni specifiche che ci aspetteremmo di trovare in atti amministrativi o in atti privati. La storia delle istituzioni politiche non può non appoggiarsi alla storia dell'amministrazione, dato l'intreccio storico fra apparati amministrativi e sistema politico dal secolo XVI in poi²⁷.

Si potrebbe continuare: la storia, di per sé, è lo studio del "deposito alluvionale" delle differenti sfere della prassi e della teoria umane che vanno considerate, pur nella loro diversità, come articolazioni di una realtà unitaria, nel quadro delle Scienze umane.

La storia delle istituzioni politiche va considerata, nei suoi aspetti fondamentali, come introduzione alla Scienza politica, parimenti alla storia delle dottrine politiche. La ragione si trova nei classici della storia delle dottrine politiche: ogni dottrina politica è, in fondo, una prospettiva di scienza politica; ogni dottrina politica contiene in sé una classificazione delle forme di governo e delle forme

27. Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, tr. it. Edizioni di Comunità, Milano 1968; L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari 2001. Per la vicenda amministrativa italiana cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna 1996; Id., *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna 2003. Una presentazione della pubblica amministrazione italiana si legge in M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna 2004. Per l'Unione europea cfr. G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari 2003.

di Stato, più o meno raffinata. A quale scopo, se non per suggerire la forma di governo e di Stato più confacente fra quelle suggerite dai momenti di crisi sociale e istituzionale? Di fronte all'alea del futuro — che è in ogni istante — l'unico punto di riferimento è l'esperienza passata e le riflessioni su di essa; non per “copiare” dal passato nostro o di altri, né per imporre camicie di Nessò ideali/ dottrinarie alla realtà, ma a scopo eminentemente euristico. La parte pratica del passato politico, in merito ai problemi della sovranità e dell'amministrazione ci è nota attraverso la storia delle istituzioni politiche.

Bibliografia

Il presente capitolo indicherà la bibliografia essenziale, le associazioni nelle quali si praticano la storia delle istituzioni politiche e la storia della pubblica amministrazione come primo orientamento.

Bibliografia essenziale

Metodologia e caratterizzazione della disciplina

- E. ALBERTONI, *Storia delle dottrine politiche e delle istituzioni. Problemi e metodi*, Eured, Milano 1994. Ampia delineazione dei rapporti e degli intrecci dei due settori disciplinari, con particolare insistenza sugli aspetti metodologici di maggiore importanza per la formazione dello storico delle dottrine e delle istituzioni politiche.
- E. AMODIO, *Stato e burocrazia. Percorsi di una antropologia delle istituzioni amministrative*, tr. it. La Rivolta, Ragusa 2013. Acuto tentativo di avvicinare il tema dell'attività amministrativa dall'angolo visuale dell'antropologia culturale.
- A.M. ESPANHA, *Storia delle istituzioni politiche*, Jaca Book, Milano 1993. Rapido quadro di sintesi che rivela una opzione metodologica a favore della genealogia foucaultiana del potere fatta interagire dall'Autore con le più tradizionali impostazioni della storia del diritto e della storia politica "classica".
- A. MARONGIU, *Valore della storia delle istituzioni politiche*, tip. Fusi, Pavia 1953. Essenziale e precisa indicazione del significato della storia delle istituzioni politiche redatto da uno dei maggiori studiosi di storia del diritto pubblico italiano, vissuto tra il 1902 e il 1989.

- E. ROTELLI (a cura di), *Storia delle istituzioni politiche. Ricerca e docenza*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012. Il volume comprende un ampio saggio (*Storia delle istituzioni politiche nascita di una storiografia*, pp. 7–58) un elenco dei docenti della disciplina in Italia (pp. 61–138), un elenco dei lavori di ricerca compiuti da docenti e ricercatori in Italia (pp. 141–184), lo Statuto dell’AISIP (pp. 185–188), una dettagliata cronologia delle assemblee dell’AISIP (pp. 189–191), la posizione assunta dall’AISIP in merito alla classificazione delle riviste scientifiche che hanno per oggetto la storia delle istituzioni politiche (pp. 191–209).

Manualistica

- L. BLANCO (a cura di), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Il Mulino, Bologna 2012. Le dottrine e le istituzioni che hanno caratterizzato il “politico” in occidente vengono esaminate nel loro stretto nesso secondo una prospettiva che ha nell’Istituto Storico italo–germanico di Trento il punto di irradiazione e un modello di indubbia efficacia nel settore scientifico disciplinare.
- F. BONINI, *Lezioni di storia delle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino 2006. Ricco e dettagliato profilo della storia istituzionale degli Stati europei dal secolo XVI all’Unione Europea, con particolare riguardo alla vicenda istituzionale dell’Italia.
- G. BRUNELLI, *Storia delle istituzioni politiche*, Aracne, Roma 2012. Comprende la storia delle istituzioni politiche dell’antica Grecia e di Roma.
- M.S. CORCIULO, *Percorsi di storia istituzionale europea*, La Sapienza, Roma 2008. Centrato sulle diverse tipologie rappresentative delle assemblee delle monarchie europee sviluppatasi dal tardo Medioevo e quali fonti dello sviluppo storico–istituzionale sino al secolo XIX.
- A. DE BENEDICTIS, *Politica, governo e istituzioni nell’Europa moderna*, il Mulino, Bologna 2001. Tratta della storia istituzionale di Francia, Inghilterra, Spagna, Sacro Romano Impero della Nazione Germanica, delle forme di governo misto — tra monarchia, aristocrazia e democrazia — come Svizzera, Paesi Bassi, Ungheria, Polonia;

della cultura politica caratteristica della “società per ceti”; delle categorie storiografiche di “assolutismo”, “costituzionalismo”, “contrattualismo”, “repubblicanesimo”, “comunismo”.

- F. DEL GIUDICE, G. DE NICOLA, P. EMANUELE, C. SCETTINO, *Storia delle istituzioni politiche*, Simone, Napoli 2010. Sintetica esposizione della storia istituzionale europea dalla caduta dell’Impero Romano d’Occidente alla prima metà del XX secolo.
- F. DI DONATO, *La rinascita dello Stato. Dal conflitto magistratura-politica alla civilizzazione europea*, Il Mulino, Bologna 2010. Affresco storico comparativo fra sviluppo della nozione europea della statualità e l’incapacità italiana a svincolarsi dello spirito di fazione volto a chiarire le radici dell’attuale conflitto fra magistratura e potere politico.
- M. MERIGGI, L. TEDOLDI (a cura di), *Storia delle istituzioni politiche. Dall’Antico regime all’era globale*, Carocci, Roma 2014 (al momento in corso di stampa). «partendo dal mondo delle “costituzioni antiche”, passando dal moderno concetto di cittadinanza occidentale e dal rapporto tra amministrazione e costituzione e tra libertà dello Stato e libertà dei cittadini fino a quelle parti del mondo assoggettate al dominio coloniale a occidentale, questo lavoro corale perlustra i grandi temi della storia delle istituzioni politiche dell’ultimo secolo, come la costruzione del Welfare State, la stagione del totalitarismo e dei regimi di massa, il consolidamento delle istituzioni democratiche liberali europee e lo sviluppo tanto delle forme di istituzionalità internazionale, come delle reti istituzionali e sociali del nostro presente globale» (dalla *Presentazione editoriale*).
- G.G. ORTU, *Lo Stato moderno. Profili storici*, Laterza, Roma-Bari 2001. Vasta ricostruzione della storia dello Stato moderno e delle istituzioni che sono entrate a costituire la statualità moderna.
- G. POGGI, *Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive*, Il Mulino, Bologna 1992. Viva e dettagliata ricostruzione da un punto di vista prevalentemente sociologico della statualità moderna e contemporanea.
- P.P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Il Mulino, Bologna 2007. Riguarda le forme politiche principali che caratterizzano la civiltà europea, la *pólis* (come modello di auto-

realizzazione), lo Stato (come ordinamento che garantisce i diritti civili) e l'Impero (potenza civile cosmopolitica; attraverso esse viene considerato il terreno europeo nella gamma delle soluzioni istituzionali che esso ha prodotto sino al tentativo di costituirsi, come Unione Europea, esempio di potenza civile e culturale.

- W. REINHARDT, *Storia dello Stato moderno*, Il Mulino, Bologna 2010. Ricostruzione sintetica della forma-Stato nel suo sviluppo storico, vista come necessità antropologica; la ricostruzione riguarda la formazione dello Stato moderno, dalla sua evoluzione nel "totalitarismo" e nella sua fase attuale di crisi.
- P. SCHIERA, *Lo Stato moderno: origini e degenerazioni*, CLUEB, Bologna 2004. Raccolta di studi precedentemente editi, e opportunamente qui ripresentati, concentrata sulla ricostruzione del tipo ideale dello Stato moderno e sui depotenziamenti del "genere" — "degenerazioni" — alle quali esso è andato incontro nello sviluppo della storia istituzionale dal XVI secolo a oggi.
- J.H. SHENNAN, *Le origini dello Stato moderno in Europa (1450–1725)*, Il Mulino, Bologna 1976. Agile profilo del momento genetico della statualità moderna.
- A. TENENTI, *Stato: Un'idea, una logica. Dal Comune italiano all'assolutismo francese*, Il Mulino, Bologna 1987. Ricostruzione filologica e documentaria della genealogia italiana della idea di "Stato".
- J. TIVARONI, *Compendio di storia delle istituzioni e delle dottrine politiche, dal principio dell'epoca moderna ai nostri giorni*, Laterza, Bari 1933. Utile soprattutto per una conoscenza dei paradigmi storiografici dell'età della nascita della disciplina in Italia e per il nesso fra storia delle istituzioni e storia delle dottrine politiche.

Antologie e raccolte di saggi di autori vari

- F. BONINI, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, Le Monnier, 2004. Breve, ma incisiva ricostruzione per la storia dell'amministrazione italiana.
- M. FIORAVANTI (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2002. Per una vigorosa riaffermazione del carattere non

- meramente moderno della statualità; importante, come prima presa di contatto con la disciplina, soprattutto il saggio di M. Fioravanti, *Stato e costituzione*, pp. 3–36).
- L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo* di, Roma–Bari, Laterza, 2001. Ottima guida per la ricostruzione delle strutture istituzionali.
- G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 1996. Dettagliatissima ricostruzione per la storia dell'amministrazione italiana.
- P. PRODI (a cura di), *Disciplina dell'anima, disciplina del corpo e disciplina della società tra medioevo ed età moderna*, Il Mulino, Bologna 1994. Per aspetti basilari anche sotto il profilo della storia sociale della strutturazione del potere politico, della sua capillarizzazione e del suo rapporto con la società per ceti sono importanti soprattutto.
- E. ROTELLI, P. SCHIERA (a cura di), *Lo Stato moderno*, tre volumi, il Mulino, Bologna 1971–1974. Ffondamentale raccolta di saggi relativi allo sviluppo dello stato moderno nelle più rilevanti esperienze dell'età moderna.
- P. SCHIERA (a cura di), *Società e corpi*, Bibliopolis, Napoli 1986. Per aspetti basilari anche sotto il profilo della storia sociale della strutturazione del potere politico, della sua capillarizzazione e del suo rapporto con la società per ceti sono importanti soprattutto.
- A. TORRE (a cura di), *Stato e società nell'ancien régime*, Torino, Loescher, 1983. Raccolta di testi assai efficace e importante per orientarsi.

Riviste scientifiche

- «Le Carte e la Storia», èdita da “il Mulino”, fondata nel 1993, è la rivista della Società per gli Studi di Storia delle Istituzioni, diretta da Guido Melis. È uno strumento di aggiornamento e di lavoro scientifico dedicato alla storiografia istituzionale in senso ampio e non alla sola storia delle istituzioni politiche; oltre a contenere saggi di storia istituzionale medievale e moderna, contiene schede che offrono un ampio panorama della produzione libraria, indicazioni di siti internet utili allo storico delle istituzioni, di

convegni, seminari, gruppi di studio, riordinamenti archivistici e pubblicazioni di fonti.

- «Giornale di storia costituzionale» (dal 2001).
- «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno» (dal 1992).
- «Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte» (dal 1989).

Naturalmente, le riviste di Storia contengono assai frequentemente contributi importanti anche per lo storico delle istituzioni politiche. Fra le più importanti vanno ricordate:

- «Memoria e Ricerca» (dal 1993), è edita da Franco Angeli e diretta da Fulvio Conti e Maurizio Ridolfi.
- «Nuova Storia Contemporanea» (dal 1997), è edita da e diretta da G. Bedeschi.
- «Quaderni Storici» (dal 1966), è edita da Il Mulino e diretta da R. Ago.
- «Rivista Storica Italiana» (dal 1939), è edita dalle Edizioni Scientifiche Italiane e diretta da G. Ricuperati.
- «Trimestre» (dal 1967) pubblicata dal Dipartimento di Storia e Critica della Politica dell'università degli studi di Teramo la cui direzione scientifica è affidata ai docenti del dipartimento. Dal 1988 la rivista ha pubblicato ventiquattro fascicoli monografici.

Archivi di Stato

L'Archivio centrale di Stato è un organo, dotato di autonomia speciale, del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (Direzione Generale degli Archivi). Si tratta dell'istituto archivistico depositario della memoria documentale dello Stato unitario.

Cfr.: <http://archiviocentrale dello stato.beniculturali.it>. Sede: piazza degli Archivi, 27 — 00144 Roma (Centralino 06 545481).

Gli Archivi di stato, presenti in ogni città capoluogo di Provincia per un numero complessivo di 101, conservano i documenti delle amministrazioni centrali e periferiche pre-unitarie e gli archivi delle amministrazioni periferiche dello Stato unitario, versati trascorsi 40 anni dalla conclusione della pratica.

Cfr.: www.archivi.beniculturali.it/index.php/chi-siamo/.

Le sezioni dell'Archivio di Stato sono presenti in 35 città non capoluogo di Provincia ove sono conservati fondi archivistici rilevanti per la storia del territorio.

Per la navigazione internet nel patrimonio archivistico cfr.: www.archiviasias.ir/index.asp.

Per gli archivi esteri francesi, spagnoli, tedeschi, portoghesi e altri archivi europei, cfr.: www.studistorici.com/risorse/archivi/ e la rivista on line «Diacronie. Studi di storia contemporanea».

Per gli archivi storici delle Comunità Europee: Archivi Storici dell'Unione Europea. Villa Salviati, Via Bolognese 156 — 50139 Firenze (Mail: archiv@eui.eu).

Per l'European University Institute, cfr.: <http://www.eui.eu/Research/HistoricalArchivesOfEU/Index.aspx>.

Istituzioni

La Società per gli Studi di storia delle Istituzioni è stata fondata nel 1993, essa

è aperta a tutti gli studiosi che abbiano dato contributi di valore scientifico alla ricerca in tema di storia delle istituzioni. Essa si propone la promozione degli studi di storia delle istituzioni valorizzando gli apporti alla materia che provengono dagli Archivi di stato e dai funzionari pubblici e favorendo gli interscambi con i cultori di altre discipline. Particolarmente sensibile alle problematiche relative alle fonti, la Società intende stimolare la corretta conservazione e la valorizzazione degli archivi e delle biblioteche delle amministrazioni pubbliche e degli archivi e biblioteche privati riguardanti la storia delle istituzioni.²⁸

28. Cfr. <http://www.storiadelleistituzioni.it/sito/index.php/>.

Alla scienza dell'amministrazione pubblica si dedica l'ISAP (Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica), costituito nel 1959 e riconosciuto con decreto del Presidente della Repubblica 18 agosto 1964 n. 1268, che pubblica due riviste scientifiche («Amministrare» e «Storia Amministrazione Costituzione») edite da Il Mulino.

AREE SCIENTIFICO-DISCIPLINARI

AREA 01 – Scienze matematiche e informatiche

AREA 02 – Scienze fisiche

AREA 03 – Scienze chimiche

AREA 04 – Scienze della terra

AREA 05 – Scienze biologiche

AREA 06 – Scienze mediche

AREA 07 – Scienze agrarie e veterinarie

AREA 08 – Ingegneria civile e architettura

AREA 09 – Ingegneria industriale e dell'informazione

AREA 10 – Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche

AREA 11 – Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche

AREA 12 – Scienze giuridiche

AREA 13 – Scienze economiche e statistiche

AREA 14 – **Scienze politiche e sociali**

Il catalogo delle pubblicazioni di Aracne editrice int.le è su

www.aracneeditrice.it

Compilato il 15 settembre 2014, ore 18:11
con il sistema tipografico \LaTeX 2 ϵ

Finito di stampare nel mese di settembre del 2014
dalla «ERMES. Servizi Editoriali Integrati S.r.l.»
00040 Ariccia (RM) – via Quarto Negroni, 15
per conto della «Aracne editrice int.le S.r.l.» di Roma