

F. 26.5

GIANFRANCO POGGI

*fratribus sororibusque*

LO STATO

Natura, sviluppo, prospettive



EC001007893  
320 . 101  
POL  
P00006/199

IL MULINO



FZ-36.5

## INDICE

	p.	7
Prefazione		
I. Il potere sociale e la sua forma politica	11	
1. Forme del potere	11	
2. Aspetti specifici del potere politico	17	
3. Potere e istituzione	30	
II. La natura dello stato moderno	33	
1. Lineamenti originari	33	
2. Lineamenti (relativamente) recenti	42	
3. Grado di istituzionalizzazione	52	
III. Lo sviluppo dello stato moderno (I)	55	
1. Assetti feudali	56	
2. Il ruolo dei ceti	62	
3. L'assolutismo	66	
IV. Lo sviluppo dello stato moderno (II)	83	
1. Verso lo stato costituzionale	83	
2. Lo stato liberale	90	
3. La democrazia liberale	97	
4. Sguardo retrospettivo	102	
V. Alla ricerca di una valutazione	109	
1. Una vicenda da valutare	109	
2. <i>I pro</i>	113	
3. <i>I contra</i>	122	
VI. Alla ricerca di una spiegazione	133	
1. Una vicenda da spiegare	133	
2. Ma spiegabile fino a un certo punto	143	
3. Un approccio alternativo	149	

ISBN 88-15-03352-1

Edizione originale: *The State. Its Nature, Development, and Prospects*, Stanford, Stanford University Press, 1991. Copyright © 1992 by Gianfranco Poggi. Copyright © 1992 by Società editrice il Mulino, Bologna. Traduzione di Gianfranco Poggi.

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

VII.	Lo stato liberal-democratico nel secolo ventesimo (I)	p. 163
	1. Lo stato in crescita	163
	2. Alcune cause della crescita	168
	3. Altre cause della crescita	178
	4. La crescita continua?	186
VIII.	Lo stato liberal-democratico nel secolo ventesimo (II)	193
	1. L'autonomizzazione degli assetti amministrativi	194
	2. Forme burocratiche di processo politico	199
	3. Il fenomeno dei «poteri occulti»	201
	4. Le condizioni della sfera pubblica	204
	5. I partiti politici	208
	6. I diritti di cittadinanza	213
	7. Breve nota personale	215
IX.	Uno stato di tipo diverso	219
	1. Il fenomeno dello stato-partito	219
	2. Origini dello stato-partito sovietico	220
	3. Struttura dello stato di tipo sovietico	223
	4. Raggio d'azione dello stato di tipo sovietico	231
	5. Modalità del funzionamento dello stato-partito	241
	6. Natura e prospettive dello stato-partito sovietico	248
X.	Lo stato sfidato	261
	1. La rivoluzione nucleare	262
	2. La crisi della territorialità	266
	3. Unitarietà in forse e razionalità compromessa	275
	4. Con tutto ciò...	285

Sono passati circa quindici anni dalla pubblicazione di un mio primo libro sullo stato, *La vicenda dello stato moderno*, apparso in edizione italiana per i tipi del Mulino. Quell'opera è tuttora disponibile, e spero che continui ad esserlo, perché quello che ora presento è un libro nuovo e diverso.

Come indica il sottotitolo, riprendo in considerazione la traiettoria storica dello stato moderno; ma mentre questa costituiva il tema centrale dell'opera precedente, qui essa viene discussa solo nei capitoli IV e V; e, anche se in entrambi i casi quel tema viene affrontato attraverso un approccio tipologico, la trattazione che ne risulta in questo libro è in parte diversa da quella svolta nel precedente.

Per il resto, questo libro considera prevalentemente questioni che l'altro non discuteva. Prende le mosse dal tema della pluralità delle forme di potere sociale, e tra queste isola il potere politico come precipuo contenuto istituzionale dello stato stesso (capp. I e II). Dopo aver passato brevemente in rassegna la vicenda dello stato, si prova sia a valutarla che a spiegarla (capp. V e VI). La trattazione che segue dello stato liberal-democratico contemporaneo è altrettanto più ampia che nell'opera precedente, e prende in considerazione aspetti diversi di quel tema (capp. VII e VIII). Il capitolo IX tratta anche, per quanto in maniera sintetica, dello stato-partito di tipo sovietico, a cui *La vicenda dello stato moderno* non aveva nemmeno accennato. Ho affrontato questa tematica con qualche perplessità, in quanto svolgerla in maniera approfondita richiederebbe conoscenze specialistiche che non possego — e l'ho portata a termine, nella sua versione finale, con perplessità ancora

*social power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, vol. I, distingue il potere militare da quello politico e propone quindi una quadripartizione.

<sup>3</sup> N. Bobbio, *Politica*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Torino, Utet, 1983.

<sup>4</sup> P. Berger, *Invitation to sociology*, Garden City, N.Y., Doubleday, 1963, p. 69 (trad. it. *Invito alla sociologia*, Padova, Marsilio, 1967).

<sup>5</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (ed. or. 1922), Tuebingen, Mohr (Siebeck), 1976<sup>3</sup>, pp. 122 ss. (trad. it. *Economia e società*, 2 voll., Milano, Comunita, 1968<sup>1</sup>).

<sup>6</sup> N. Bobbio, *Politica*, in *Dizionario di politica* cit.

<sup>7</sup> R. Lautmann, *Politische Herrschaft und politizistischer Zwang*, in H. Feest e R. Lautmann, *Die Polizei*, Opladen, Westdeutscher, 1971, p. 11.

<sup>8</sup> W.D. Narr, *Physische Gewaltsamkeit und das Monopol des Staates*, in «Leviathan», 8, 4, 1980, p. 543.

<sup>9</sup> H. Popitz, *Phaenomene der Macht*, Tuebingen, Mohr (Siebeck), 1986, p. 69 (trad. it. *Fenomenologia del potere*, Bologna, Il Mulino, 1990).

<sup>10</sup> N. Luhmann, *Ausdifferenzierung des Rechts*, Frankfurt, Suhrkamp, 1981, p. 139 (trad. it. *La differenziazione del diritto. Contributi alla sociologia e alla teoria del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1990).

<sup>11</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., p. 592.

<sup>12</sup> Si veda ad esempio M. Levi, *The predatory theory of rule*, in M. Hechter (a cura di), *Microfoundations of macrosociology*, Philadelphia, Temple University Press, 1983, pp. 35-52.

<sup>13</sup> G. Sartori, *Politica*, in *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1987.

<sup>14</sup> J. Weintraub, *Freedom and community: the republican virtue tradition and the sociology of liberty*, manoscritto, cap. III, pp. 25-26.

<sup>15</sup> H. Popitz, *Phaenomene der Macht*, cit.

<sup>16</sup> Si veda in questo senso N. Luhmann, *Macht*, Stuttgart, Enke, 1975 (trad. it. *Potere e complessità sociale*, Milano, Il Saggiatore, 1979).

<sup>17</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., p. 30.

<sup>18</sup> Paul Samuelson definisce «pubblici» o «collettivi» quei beni che, se prodotti privatamente per essere venduti, non vengono acquistati in misura sufficiente. Vedi *A pure theory of public expenditure*, in «Review of Economics and Statistics», 36, 1954, pp. 387-389.

<sup>19</sup> Per una brevissima rassegna della letteratura contemporanea su questo tema, v. P. Rosanvallon, *La crise de l'état providence*, Paris, Seuil, 1981, pp. 59-62.

<sup>20</sup> N. Bobbio, *Politica*, in *Dizionario di politica*, cit.

<sup>21</sup> H. Popitz, *Phaenomene der Macht*, cit., pp. 38-39.

Un'organizzazione che controlli la popolazione occupante un determinato territorio costituisce uno stato se ed in quanto 1) si differenzia rispetto ad altre organizzazioni che operino sul medesimo territorio; 2) è autonoma; 3) è centralizzata; e 4) le sue parti componenti sono formalmente coordinate le une con le altre<sup>1</sup>.

Questa definizione, che riprendo dal capitolo introdotivo di un'importante opera di Charles Tilly, *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, costituisce un'utile definizione iniziale dell'oggetto del nostro studio, che la prima parte di questo capitolo commenta, amplia, e integra. Comprensibilmente, considerato il tema di quell'opera, la definizione considera soltanto i tratti fondamentali (e permanenti) che lo stato moderno comincia ad acquisire nelle prime fasi della propria vicenda storica. Per questa ragione, la seconda parte del capitolo prende in considerazione alcuni aspetti ulteriori della fisionomia istituzionale dello stato che si affermano precipuamente nel corso degli ultimi due secoli delle sue vicende.

## 1. Lineamenti originari

### 1.1. Organizzazione

Lo stato è, per cominciare, una «organizzazione». Vale a dire, per rifarsi al discorso svolto nel primo capitolo: perché vi sia stato, è necessario che il potere politico prenda corpo e venga esercitato tramite assetti (*arrangements*) espressamente posti in essere — un corpo di regole, una serie di ruoli, un complesso di risorse — e intesi a servire un insieme unitario, specifico, di interessi e di fini.

Vedremo in seguito come sia divenuto implausibile, visto l'enorme accrescimento e l'accentuata diversificazione interna degli stati contemporanei, considerare gli enti e i gruppi che ne fanno parte come costituenti di una organizzazione. Proprio per questo oggi troviamo difficile, nel considerare i protagonisti delle prime fasi della «costruzione degli stati», comprendere con quale impegno, e con quanto successo, si siano battuti per unificare la condotta degli affari politici, assegnandoli per quanto possibile a un solo ente organizzativo, distinto e diverso dagli enti impegnati a controllare e gestire altri aspetti della vita sociale. È per accentuare la natura innovativa e l'audacia intellettuale di quel proposito che il grande storico Burckhardt attribuisce al Rinascimento italiano la concezione dello «stato come opera d'arte»; e che numerosi scrittori, dal Seicento in poi, parlano dello stato come «macchina».

In precedenza, nell'ambito della cristianità occidentale, la titolarità del potere politico era stata tutt'uno col possesso di altre forme di potere sociale; chi l'esercitava vedeva in esso solo una prerogativa tra molte altre di cui godevano individui già diversamente privilegiati, un'ulteriore espressione della loro superiorità sociale. Per le stesse ragioni, il potere politico cercava di attivare negli individui esclusi da prerogative siffatte, e soggetti ad esso, un senso generico, non espressamente politico, di inferiorità, dipendenza e obbligatezza. In quanto organizzazione, d'altra parte, lo stato unifica e rende salienti gli aspetti politici dell'esistenza sociale, separandoli da altri aspetti, e li affida a un ente specifico e visibile. In tal modo, diventa lecito a determinati individui valersi di prerogative politiche solo se e in quanto occupino una posizione specifica entro quell'ente.

L'istituzione della monarchia ereditaria, che nella sua forma originaria investiva della sovranità un individuo in vista unicamente per il suo *pedigree*, sembrerebbe portare al massimo la personalizzazione del potere. Eppure, come Simmel osservò molto tempo addietro<sup>2</sup>, questa è un'impressione ingannevole: anzi, il fatto stesso che dipenda puramente dalle accidentali circostanze della sua nascita assegnare a un individuo qualsiasi, quali che ne siano le sue doti personali, una posizione politica suprema, indica che il

perno del sistema è proprio quella posizione, non l'individuo che la occupa. *Yo, el Rey*, la formula con cui il monarca spagnolo annunciava i propri comandi, mette in chiaro che anche nelle sue forme più assolute e imperiose il potere di governo dipende dalla titolarità di un ufficio.

## 1.2. Differenziazione

Quanto alla differenziazione — concetto in buona misura implicito in quello stesso di organizzazione — si tratta di un processo che è al suo massimo quando l'organizzazione in questione svolge *tutte e soltanto* le attività politiche. Storicamente, l'aspetto più appariscente e più controverso della differenziazione è consistito, probabilmente, nel processo di secolarizzazione dello stato. Quanto meno secondo una versione di quel processo, è secolare uno stato che non si consideri responsabile delle condizioni spirituali dei sudditi (o cittadini) e del benessere degli enti religiosi, e che consideri irrilevanti, per quanto lo concerne, le credenze e le appartenenze religiose degli individui.

La «separazione tra stato e società civile» costituisce un'ulteriore maniera, di portata più ampia, di concepire la differenziazione organizzativa dello stato occidentale che ne accompagna lo sviluppo nel Settecento e nell'Ottocento. Secondo tale concezione, lo stato riconosce che gli individui soggetti al proprio potere hanno capacità e interessi di natura non-politica, che essi possono sviluppare e perseguire autonomamente; e si impegna a disciplinare e controllare soltanto in maniera generale e astratta le attività private che ne derivano da parte degli individui stessi. Questo vale in particolare per le loro attività economiche, in quanto la produzione e la distribuzione della ricchezza sono assegnate precipuamente alle istituzioni della proprietà privata, del contratto, e del mercato, rispetto alle quali lo stato dichiara di comportarsi come garante esterno piuttosto che come parte in causa.

### 1.3. *Controllo coattivo*

Cosa comporta l'affermazione secondo cui lo stato «controlla la popolazione occupante un determinato territorio»? Innanzitutto, il controllo che uno stato esercita su una popolazione si basa fondamentalmente sulla coazione, le cui caratteristiche abbiamo già considerato nel primo capitolo. In altre parole, anche se la popolazione può venire controllata anche da altri enti e con altre modalità, lo stato si specializza nel controllo d'ultima istanza, quello che potenzialmente incide sull'interesse che gli individui hanno a che il loro corpo, e quello delle persone a loro care, rimanga integro, sicuro, e libero da sofferenze e costrizioni da parte di altri individui. In secondo luogo, lo stato si arroga il monopolio di siffatto controllo, permettendo che venga esercitato soltanto da individui che ne facciano parte o che agiscano per suo conto; e tramite tali individui cerca di organizzare, di rendere particolarmente temibile e efficace, l'esercizio (o la minaccia dell'esercizio) della coazione.

### 1.4. *Sovranità*

Un'ulteriore componente della definizione offerta da Tilly — l'autonomia — esprime in modo più sfumato qualcosa che più spesso trova espressione nella nozione, più enfatica e controversa, di sovranità. L'organizzazione che controlla una popolazione è uno stato se e in quanto sia (tra l'altro) sovrana: cioè affermi, e se necessario sia disposta a provare, che non deve ad alcun altro potere il controllo in questione; che non risponde a altri delle modalità e degli esiti di quel controllo. Per contro, lo esercita per proprio conto, servendosi delle proprie risorse, non a discrezione o per conto di altri; non deriva il controllo da, e non lo condivide con, altri enti. Non è possibile revocare, porre in dubbio, limitare quel controllo appellandosi a norme giuridiche, perché normalmente tali norme sono esse stesse uno strumento del controllo medesimo, ed esprimono la sovranità dello stato. (Etimologicamente, «autonomia» significa la capacità di produrre le proprie norme). Per essere efficace, ogni

sfida alla pretesa d'uno stato di controllare la propria popolazione e il proprio territorio, deve *di fatto* privarlo della capacità di esercitare quel controllo; quindi la sfida deve prender la forma di una prova di forza, alla fin fine di un conflitto armato.

### 1.5. *Territorio*

A questo punto possiamo prendere in considerazione il riferimento al territorio fatto nella definizione da cui abbiamo prese le mosse, ma che fin qui abbiamo trascurato. Il significato fondamentale della sovranità (o autonomia) dello stato, è che esso ha il controllo esclusivo su una determinata porzione del globo terrestre, che costituisce appunto il *suo* territorio. È qui che lo stato esercita la propria giurisdizione, impone l'ordine, e s'impegna a preservare l'integrità di quel territorio proteggendolo dall'invasione di ogni altro potere politico.

Il rapporto tra stato e territorio è complesso. Ha per così dire i suoi aspetti «duri» (*hard*): in particolare, normalmente il territorio deve possedere confini geograficamente distinti, fissi, continui, e militarmente difendibili. Ma vi sono anche aspetti «morbidi» (*soft*): la porzione del globo in questione viene spesso idealizzata come patria o come terra madre, considerata come il corpo stesso dello stato e come la culla e la casa della sua popolazione. Nel corso delle vicende dello stato moderno, il rapporto stato/territorio cessa d'essere considerato come un rapporto di proprietà: come scrive un giurista italiano, lo stato non *ha* un territorio, è il proprio territorio.

In linea di massima, il territorio d'uno stato è geograficamente continuo, non ha *enclaves*, ed è di dimensioni relativamente ampie. L'aspetto più vistoso dello sviluppo dello stato moderno è la drastica semplificazione della carta politica del continente europeo, sulla quale intorno al 1500 si potevano identificare circa 150 enti politici indipendenti — che intorno al 1900 si erano ridotti a circa 25.

## 1.6. Centralizzazione

Questo aspetto è in buona misura implicito in altri già accennati. Perché costituisca stato, l'organizzazione in questione deve essere unitaria; come si è visto, tutte le attività politiche devono far capo a essa o trovarvi il proprio punto di riferimento. A titolo individuale o come membri di aggregati, singoli componenti della popolazione possono possedere potere sociale in altra forma; ma non possono esercitare potere politico salvo che come mandatari o agenti dello stato stesso, o esercitando influenza su tali mandatari o agenti. Entro il territorio, vari enti pubblici possono esercitare facoltà politiche, ma la fonte ultima di queste deve essere lo stato stesso. E per quanto riguarda la risorsa politica fondamentale, nello stato moderno «l'uso della forza viene ritenuto legittimo solo in quanto sia autorizzato o prescritto dallo stato»<sup>3</sup>.

Gli stati federali costituiscono un'importante eccezione a questa regola, in quanto sistematicamente dividono i poteri di governo non soltanto tra organi diversi dello stato centrale (si veda il punto che segue) ma anche tra questo nel suo insieme e altri enti politici territoriali (essi stessi talora chiamati «stati»). Storicamente, peraltro, la centralizzazione vale anche per gli stati federali, nel senso che il baricentro politico si sposta sempre più verso il livello federale.

## 1.7. Coordinamento formale delle parti

L'ultima caratteristica dello stato secondo la nostra definizione di partenza — le sue parti componenti *sono* formalmente coordinate le une con le altre — si ricollega ad altre già prese in considerazione qui sopra. In quanto organizzazione, lo stato è un ente complesso, in cui è dato distinguere molteplici componenti. Se peraltro deve avere carattere unitario, centralizzato, quelle componenti devono combaciare, complementarsi a vicenda, realizzare un progetto complessivo che specifichi le rispettive competenze, facoltà, risorse di ciascuna parte, assicurando la convergenza delle loro attività. Se questo si verifica, le componenti non si configurano

come centri di potere indipendenti, ma come «organi» che articolano e che congiuntamente aumentano il potere dello stato nel suo insieme, permettendogli di operare in maniera più avveduta, pertinente, efficace.

## 1.8. Il sistema degli stati

Per portare a termine questi commenti suggeriti dalla definizione da cui siamo partiti, vorrei rendere esplicito un fenomeno estremamente importante che deriva dalla natura dello stato descritta fin qui. Due aspetti dello stato indicati più sopra, la sovranità e la territorialità, convergono nel produrre una conseguenza altamente significativa: l'universo politico moderno è costituito in maniera tale che in esso ciascuno stato esiste accanto ad altri stati di natura simile alla propria. Ogni stato è un'unità giustapposta ad altre entro una realtà che le comprende tutte — il sistema degli stati. Ma è importante precisare che le unità in questione non si considerano, e non si comportano nei loro reciproci rapporti, come organi di quel sistema, come farebbero se fosse questo a costituirle e ad assegnare ad esse i loro poteri, e se dopo averlo fatto continuasse a regolarne la condotta. La sovranità comporta che gli stati sono tutti, in misura astrattamente uguale, enti primari, autosufficienti, che impongono la propria esistenza per proprio conto e per forza propria. Non è il sistema degli stati che pone in essere gli stati individui, ma al contrario sono questi, con la loro esistenza autofondante, a porre in essere il sistema.

Per questo i rapporti tra gli stati non sono strutturati, controllati, sanzionati da un potere superiore, perché non esiste potere superiore a essi: lo stato costituisce il centro di potere di livello più alto concepibile entro l'universo politico moderno. Tali rapporti risultano invece dal continuo perseguimento da parte di ciascuno stato, in concorrenza con gli altri, del maggior *quantum* possibile di sicurezza e di realizzazione dei propri interessi in base alle risorse di cui dispone. Quei rapporti corrispondono dunque a (e ruotano intorno a) il *quantum* di potenza di cui ciascuno stato può avvalersi rispetto agli altri.

Tra i modi in cui ogni stato cerca di accrescere la propria potenza svolge un ruolo importante il tentativo di neutralizzare o ridurre il conflitto tra i propri interessi e quelli di altri tramite alleanze. Ma il fatto che esistano molteplici alleati potenziali, che il contenuto concreto di quegli interessi vari frequentemente, e che le intese in questione non siano autorevolmente sancite da un potere superiore, rende tali intese intrinsecamente fluide, altamente contingenti. Esse esprimono e determinano continue tensioni, diffidenze e rivalità, e queste (una volta di più, in assenza di un potere superiore che le moderi e che possa dirimerle in maniera vincolante) possono di tanto in tanto dar luogo ad aperta inimicizia. Questo conferma — sul versante esterno, per così dire, dell'esistenza dello stato — che il potere statale si fonda sulla coazione organizzata, in quanto l'inimicizia si esprime di solito tramite tentativi di sopraffare il nemico a forza di forza, per così dire, e si manifesta nel modo più drammatico nello scontro armato tra le parti in contesa — la guerra.

Il fatto che il sistema degli stati si configuri come una pluralità di unità giustapposte e non accomunate da alcuna subordinazione a un superiore potere politico determina una discontinuità e un contrasto drastici tra l'esperienza politica entro ciascuno stato e l'esperienza politica tra gli stati. I rapporti interni a un determinato stato rivelano, in linea di principio, la sua indiscussa superiorità in quanto sola sede autonoma di potere politico, il che normalmente rende l'esperienza politica (e invero l'esperienza sociale in generale) ordinata e pacifica. A ogni altro soggetto è vietato servirsi della forza per imporre i propri interessi nei rapporti con altri soggetti; e le contese che risultano dai contrasti tra questi molteplici soggetti vengono risolte tramite l'imposizione, da parte dello stato stesso, di un criterio vincolante di giudizio, che normalmente fa capo al diritto vigente. (Gli scrittori che descrivono i primi successi ottenuti dai grandi — e meno grandi — edificatori di stati, si servono spesso di immagini d'ispirazione architettonica o ingegneresca, che fan pensare ad uno stabile disegno d'insieme — immagini come la piramide del potere, lo stato come edificio, come macchina, come meccanismo a orologeria).

Per contro, i rapporti esterni degli stati sono caratterizzati da tensioni, disequilibri, instabilità, disordine: la natura stessa del sistema che pongono in essere costringe le molteplici unità statali ad accrescere continuamente ogni vantaggio di cui godano sul piano della potenza. Alla fin fine, l'unico modo di risolvere i conflitti che ne risultano è la prova di forza tra gli stati, il loro tentativo di imporre forzatamente la propria superiorità. In altre parole, ciascuno stato deve continuamente esser disposto a fare ad altri quello che ciascuno stato proibisce ai propri cittadini di fare gli uni verso gli altri. In effetti, come abbiamo visto nel primo capitolo, lo stato può chiedere ai cittadini di porsi al servizio dei propri interessi di potenza, nei rapporti internazionali, dando espressione, rispetto al nemico, proprio a quella aggressività, bellicosità e ferocia che impone loro di tenere sotto controllo nel trattare gli uni con gli altri.

### 1.9. «Modernità» dello stato

Un ultimo commento riguardo alla definizione da cui siamo partiti; a mio parere, da essa si ricava la natura specificamente moderna del fenomeno *de quo*, e quindi il fatto che, a rigor di termini, nell'espressione frequentemente usata (anche da me) «stato moderno», l'aggettivo è pleonastico. Invero le caratteristiche elencate qui sopra non si presentano in altri enti politici di grandi dimensioni oltre a quelli che cominciarono a formarsi agli inizi dell'era moderna in Europa.

Nei precedenti grandi aggregati politici, il potere politico era istituzionalizzato in maniera diversa, e per lo più in minor misura. Quei grandi aggregati normalmente esprimevano e espandevano poteri e interessi propri di determinati regnanti o dinastie; in essi, come ho già sostenuto, le prerogative politiche non erano altro che componenti indifferenziate di un rango sociale privilegiato. In generale, gli aggregati in questione erano in realtà confederazioni piuttosto elastiche di singoli potenti, ciascuno con un suo seguito di alleati e subalterni, ed erano delimitati nello spazio solo in maniera approssimativa. Ne conseguiva che l'esercizio delle



attività politiche non aveva quel carattere di intensità, continuità, e risoluta finalizzazione che acquisisce quando ne venga investita un'organizzazione espressamente messa a punto, territorialmente delimitata.

Vi erano poi enti complessi, elaboratamente organizzati che dominavano politicamente territori vasti e relativamente ben delimitati; ma questi erano costituiti come «imperi»<sup>4</sup>, e tali enti non si configuravano ciascuno come *una* unità giustapposta ad altre ad essa eguali che costituissero, nel loro insieme, qualcosa di simile al sistema degli stati. Al contrario, ciascun impero concepiva se stesso come sola centrale politica del mondo così come lo percepiva. Inoltre, le attività politiche svolte abitualmente entro tali enti erano di carattere esclusivamente militare e fiscale e, per importanti che fossero, non controllavano l'esistenza sociale nella maniera intensa e dettagliata in cui lo fanno gli stati (moderni).

## 2. Lineamenti (relativamente) recenti

Se, come sostengo, la definizione di stato discussa qui sopra diviene pertinente solo con l'era moderna, col progredire di questa gli stati acquisirono caratteristiche che quella definizione non contempla. Alcune di queste caratteristiche meritano d'essere prese in considerazione in una trattazione concettuale quale quella intrapresa qui, perché sono condizionate dalla maggioranza degli stati, almeno per quanto concerne i paesi industriali avanzati. Mi riferisco in particolare alle caratteristiche che seguono (alcune delle quali sono in stretto rapporto le une con le altre).

### 2.1. Nazionalità

Di solito, la popolazione d'un determinato stato non ha in comune solo il fatto di essere sottoposta al controllo di quello, ma anche altre qualità di natura diversa, che ne fanno una collettività significativa non solo sotto il profilo politico, e ne fanno non tanto una popolazione quanto un popolo o una nazione.

Non c'è nulla di specificamente moderno nel fatto che la popolazione che costituisce la base di un sistema di governo possieda anche altre identità collettive. Nei sistemi premoderni, tuttavia, tali identità erano generalmente di portata ridotta, locale, su base etnica; e dovettero essere sostituite o integrate da altre identità per conferire unità a un soggetto più ampio, a cui potesse riferirsi un sistema statale di governo.

La nozione stessa di nazione si presta, sotto vari aspetti, a questo scopo. Ha, per così dire, delle risonanze primordiali, suggerite dall'etimo stesso che *nazione* ha in comune con *nascita* e *natura*, e che fanno pensare a un'appartenenza spiccata, emotivamente intensa. D'altra parte, nel corso della sua evoluzione storica quella nozione ha smesso di designare un legame esclusivamente primordiale tra coloro a cui si applica; è giunta a indicare, oltre al vincolo etnico, anche una comune appartenenza religiosa, o una comunanza linguistica, o addirittura qualcosa di vago e indistinto quanto una comune esperienza storica o il sentimento diffuso d'un destino comune. Ridefinita in tal modo, la nazionalità poteva servire da attributo comune a popolazioni sempre più grandi insediate su territori sempre più vasti; e in effetti, il senso nazionale cominciò a essere non la pretesa, ma il risultato della fruizione, da parte di un'ampia popolazione, d'uno stesso territorio, i cui confini venivano determinati dai successi (o dagli insuccessi) militari di un determinato centro di governo.

Ma una comunanza su base territoriale tende a perdere il proprio riferimento primordiale, atavico, al sangue, e finisce col riferirsi al fatto oggettivo di dove gli individui si trovano fisicamente; in tal modo diviene relativamente indifferente ad altri aspetti della loro esistenza, e tende a fissare l'attenzione degli individui su solidarietà (che Marx preferiva considerare «illusorie») che trascendono le diseguaglianze relative a quegli aspetti e i conflitti che ne risultano. Un senso di nazionalità acutamente avvertito e frequentemente celebrato poteva dunque servire non soltanto a scavalcare, per così dire, affinità locali, particolaristiche, ma anche a moderare quei contrasti d'interessi economici tra categorie a base non locale che nel corso della modernizza-

zione economica i rapporti di mercato rendono sempre più frequenti e significativi.

Generalmente, un'identità nazionale matura e sentita facilita le comunicazioni, permettendo a coloro che ne partecipano di entrare in rapporto gli uni con gli altri in base ad assunti e intendimenti implicitamente condivisi. Può succedere che estranei che s'incontrano sul mercato, in rapporti cioè di carattere commerciale, se li accomuna un senso forte di nazionalità, ne derivino qualcosa di simile a quella fiducia inter-personale che nelle comunità locali si fonda invece su una conoscenza reciproca di lunga data, e che questo diminuisca il sospetto tra loro, rendendo più agevole il reciproco affidamento necessario alla messa a punto di rapporti contrattuali di una certa durata. Inoltre, le appartenenze nazionali condivise, specie se acute da animosità nei confronti di altre nazioni e rafforzate da legami di carattere etnico, possono ridurre la coscienza di classe dei gruppi subalterni e la loro disposizione a battersi per i propri interessi economici — fenomeno che sistematicamente ostacola la formazione o intralcia le operazioni di movimenti di classe di matrice marxista.

In base a queste considerazioni sulla portata politica di quel senso di appartenenza condivisa che funge sia da causa che da effetto della nazionalità, si può ben comprendere che, almeno per quanto riguarda le parti del mondo industrialmente sviluppate, le strutture portanti delle principali attività politiche appaiano come il prodotto storico di due processi che spesso si accompagnano concretamente l'un l'altro, ma rimangono distinti concettualmente — la costruzione dello stato e la costruzione della nazione (*fare l'Italia e fare gli Italiani*)<sup>5</sup>. Nelle fasi iniziali, il primo processo normalmente precede l'altro; in seguito, nella fase «nazionalista», si afferma spesso che è la pre-esistenza di una determinata nazione a legittimare la faticosa e spesso sanguinosa impresa di dare a quella nazione uno stato tutto suo. Ma per lo più i due processi sono paralleli. Alcuni aspetti della costruzione dello stato, ad esempio lo sviluppo di un sistema pubblico dell'istruzione, cercarono espressamente di generare in una determinata popolazione un senso di nazionalità che non si poteva realisticamente considerare pre-esistente,

ma che una volta attivato avrebbe potuto a sua volta ispirare altri aspetti della costruzione dello stato.

In altre parti del mondo, specie a partire dalla seconda guerra mondiale, strutture di tipo statale sono state talora costituite da movimenti politico-militari dichiaratamente al servizio di interessi e identità nazionali precedentemente repressi. Questa asserzione può esser stata valida in alcuni casi, ma indica piuttosto l'aura di legittimità che attualmente fa della nazione la forma modello di comunità politica associata con la modernizzazione nei casi in cui l'appello alla nazionalità è reso implausibile dalla caparbia sopravvivenza di irriducibili appartenenze e attaccamenti di carattere tribale, linguistico, o religioso. Si è detto che in tali casi sarebbe più corretto parlare di nazioni statali che di stati nazionali.<sup>6</sup>

## 2.2. Legittimità democratica

Quasi tutti gli stati contemporanei si legittimano richiamandosi alla democrazia. Intendo con ciò quanto segue: lo stato non soltanto dichiara di integrare e di asserire politicamente delle comunanze pre-politiche e non-politiche che fondano l'unità della popolazione; ma dichiara altresì di vedere nel popolo la propria base costituente, e la fonte ultima dei poteri che esercita. Inoltre, lo stato asserisce che la propria esistenza trova giustificazione nei servizi che rende al popolo, e che l'osservanza da parte del popolo dei doveri imposti ad esso nella sfera politica costituisce sia il debito riconoscimento dei benefici che gli arreca lo stato, che una condizione necessaria perché questo possa servirlo. Infine, i servizi in questione sono principalmente di natura economica; consistono innanzitutto nell'apporto che lo stato dà, o afferma di dare, alla promozione dello sviluppo industriale del paese e alla crescita del prodotto nazionale. Ovvero, come scrive Luhmann, nella società contemporanea «il primato dell'economia si manifesta nella sfera politica tramite la misura in cui si giudica del successo o dell'insuccesso politico in base al successo o insuccesso economico»<sup>7</sup>.

### 2.3. Cittadinanza

Le nozioni di nazionalità e di legittimità democratica trovano espressione istituzionale in un particolare rapporto tra gli individui che costituiscono la popolazione e lo stato — la cittadinanza, cioè un insieme di diritti e obblighi generali e uguali che fanno capo agli individui nei confronti dello stato. Il contenuto di questo insieme varia storicamente, a partire dalla definizione di chi conta come individuo e quindi come cittadino: fino al nostro secolo le donne, ad esempio, sono state in buona misura escluse da quella definizione. Ma generalmente chi vi rientra ha diritto a svolgere un ruolo attivo in alcuni aspetti e momenti — per quanto insignificanti e occasionali — dell'attività dello stato (ad esempio, prendendo parte a elezioni). Inoltre, l'appartenza volontaria a un partito politico (o a altre organizzazioni) — che è a sua volta un diritto di cittadinanza — fornisce in linea di principio alla generalità dei cittadini ulteriori occasioni di partecipare in maniera più significativa e impegnativa al processo politico. La cittadinanza viene dunque a significare, tra l'altro, che gli individui legittimamente posseggono interessi e preferenze di natura politica, esprimendo i quali possono in qualche misura incidere sul contenuto dell'attività dello stato.

### 2.4. Stato e diritto

È nelle società occidentali del Settecento e dell'Ottocento (ma non esclusivamente in esse) che il rapporto tra stato e diritto svolse un ruolo particolarmente significativo nell'evoluzione istituzionale dello stato. Si tratta di un rapporto complesso, risultante da due fenomeni in apparenza contrastanti. Da un lato, il diritto aggiunge alle due funzioni sociali che universalmente esercita, l'assegnazione del controllo sui beni e la repressione di attività considerate antisociali, una terza funzione assai meno frequente — quella di organizzare il potere politico e di programmarne (almeno in parte) l'esercizio<sup>8</sup>. Dall'altro, lo stato, che da tempo svolgeva un compito critico nell'applicazione del diritto, fa pro-

pria in maniera sempre più esclusiva la prerogativa di crearlo.

In tal modo, mentre il diritto diviene parte integrante di importanti processi politici, al contempo perde l'autonomia di cui godeva in precedenza rispetto ai potenti in quanto complesso di principi e norme che derivano il loro contenuto e la loro validità dalla religione, dal costume, o dalle pratiche spontaneamente adottate da gruppi corporativi: si configura chiaramente come un prodotto (e, inevitabilmente, uno strumento) di scelte politiche.

L'equilibrio che viene a costituirsi tra, diciamo così, la *giuridicizzazione della politica* e la *politizzazione del diritto* è instabile e variabile; ma, quali che ne siano le vicende, è chiaramente l'interazione tra questi due fenomeni, politica e diritto, si intensifica (specie nell'Ottocento) e incide sulla natura di entrambi — come risulta tra l'altro dalla forte valenza ideologica di espressioni come «stato di diritto», *rule of law*, positivismo giuridico. (Quest'ultimo, in particolare, contesta un'antica concezione contrastante della natura e delle fonti del diritto, che si rifaceva al «diritto naturale». In merito alla secolare controversia, se il diritto — *jus* — debba la propria validità all'esser giusto [*jus quia justum*] o all'essere comandato [*jus quia jussum*], il positivismo giuridico sceglie nettamente la seconda soluzione).

Per quanto ci concerne qui, quello che conta è che lo stato viene sempre più a servirsi di strumenti giuridici (dalla carta costituzionale alla legge ordinaria al decreto ministeriale alla sentenza giudiziaria) nello svolgere i compiti politici più diversi. È tramite il diritto che lo stato si articola organizzativamente in organi, «agenzie», enti; assegna a ciascuna articolazione competenze, risorse, facoltà diverse; stabilisce controlli sulle attività che ne risultano; attribuisce agli individui le capacità, i diritti, gli obblighi costitutivi della cittadinanza; preleva dal processo economico le risorse con cui finanzia le proprie attività; e così via. «Diritto pubblico» è l'espressione (d'origine romana) di cui ci si serve nell'Europa continentale per designare il complesso di leggi e regolamenti sempre crescenti che trattano le materie suddette, le quali spesso cadono sotto la giurisdizione di tribunali specializzati.

Lo stato, dunque, «parla il diritto» in quasi tutti gli

aspetti del proprio operare. Ciò viene normalmente (non sempre)<sup>9</sup> a significare che certe attività, perché possano essere imputate allo stato, e possano produrre gli effetti voluti, devono essere doverosa esecuzione di comandi giuridici, pur se sufficientemente astratti e generici da lasciare spazio alla discrezionalità e all'iniziativa politiche. Comunque, in questa prospettiva la formazione di comandi giuridici validi appare come la manifestazione più alta della sovranità. (Questo vale anche per la concezione popolare del potere politico, come nell'espressione inglese *laying down the law*, che designa l'aspetto più significativo di quel potere).

Un esito significativo di questo fenomeno è che nel «matturo» stato europeo del tardo Ottocento e primo Novecento, una forma elaborata e concettosa di discorso giuridico viene a costituire il veicolo di molti processi decisionali interni allo stato, nonché di molti dibattiti pubblici circa la natura, le competenze e gli obbiettivi generali o specifici dell'azione statale. Per questo Max Weber vide concretarsi nello stato moderno quello che chiamò «dominio razionale-legale»; e una delle sue definizioni dello stato assegnò il primo posto al seguente aspetto: «Esso possiede un ordinamento amministrativo e giuridico che può essere cambiato tramite legislazione, e a cui si orientano le attività organizzate dell'apparato amministrativo, a loro volta controllate dalla legislazione»<sup>10</sup>.

## 2.5. *Burocrazia*

Quest'ultima citazione suggerisce un'ulteriore caratteristica dello stato moderno che viene sempre più affermandosi nelle sue fasi più recenti — la natura burocratica dell'apparato amministrativo dello stato. Si può vedere in essa un modo di tenere sotto controllo il contrasto potenziale tra il fatto, da un lato, che lo stato si configura come ente unitario, e il fatto, dall'altro, che esso è altamente composito, e ha un numero potenzialmente alto di parti componenti spesso diverse.

Anche se tutte le attività dello stato appaiono in ultima analisi autorizzate e dirette da un singolo centro di potere, e

sanazionate dal monopolio della coazione legittima di cui questo gode, tali attività variano enormemente in forma e contenuto, e vengono svolte in circostanze assai diverse. Ne deriva che gli organi e uffici che compongono lo stato differiscono grandemente per quanto concerne le attività che svolgono, autorizzano e controllano, e tendono a diventare relativamente autonomi gli uni rispetto agli altri. Ciascuno tende ad accrescere l'entità delle risorse statali a propria disposizione, e ad attribuire priorità alle proprie competenze.

Quella che chiamiamo burocrazia (nel senso «neutrale» del termine) è un insieme di assetti organizzativi che costituiscono un modo relativamente efficace di controllare le tendenze suddette — *relativamente*, perché non riescono mai ad eliminarle completamente, anzi a partire da un certo punto possono addirittura alimentarle. Essenzialmente, la burocrazia consiste nel tentativo di strutturare verticalmente gli organi e gli uffici che compongono lo stato in due modi diversi. In primo luogo, le facoltà decisionali più alte vengono assegnate a un organo supremo in cui risiede la sovranità, e che non è esso stesso di carattere burocratico — la corona, il parlamento, il partito unico al potere. In secondo luogo, tutti gli altri organi e uffici, che per lo più hanno compiti di carattere amministrativo, e che come si è visto tendono a diventare sempre più numerosi e differenziati, vengono espressamente strutturati secondo un particolare modello organizzativo — il modello appunto burocratico.

In questo modello, tutte le attività dello stato — a prescindere da alcune di carattere squisitamente politico, che concernono direttamente la sicurezza esterna dello stato e il mantenimento dell'ordine pubblico — consistono o nella formulazione di direttive generali, o nella specificazione di altre direttive meno generali che derivano dalle precedenti, o nell'applicazione a situazioni concrete di queste direttive meno generali. A questi livelli di generalità delle direttive corrisponde una gerarchia di uffici, in base alla quale quelli responsabili della formulazione delle direttive più generali autorizzano la loro specificazione da parte di uffici inferiori, ne supervisionano l'applicazione, e verificano *ex post facto* se tali attività di specificazione e applicazione si siano svolte correttamente e efficacemente. In altre parole, gli organi e

uffici nella cui competenza ricadono le direttive più generali sono in grado, in linea di principio, di attivare, controllare, e sanzionare le operazioni degli uffici inferiori. Se ed in quanto riescano effettivamente a farlo, lo stato acquisisce quello che qualcuno ha chiamato «potere infra-strutturale»; cioè, il centro politico può attivare, controllare, e sanzionare, le attività sociali più diverse, che si svolgono sull'intero territorio, e può farlo in base a direttive che dipendono dal centro politico stesso, e il cui contenuto è quindi intrinsecamente contingente e mutevole.

Un aspetto ulteriore del modello burocratico ha a che vedere con un aspetto dello stato discusso in precedenza, cioè il suo rapporto col diritto. Secondo il modello, la titolarità di un determinato ufficio dipende fondamentalmente dalla dimostrata conoscenza delle direttive relative a quell'ufficio, nonché dal possesso delle tecniche discorsive necessarie a interpretare quelle direttive, per specificare delle direttive di minore generalità, accertare le circostanze di fatto a cui far riferimento nell'applicarle, e infine assicurarne l'esecuzione. L'assunto fondamentale è che c'è corrispondenza tra la gerarchia che esiste tra gli uffici da un lato e dall'altro il livello delle conoscenze richieste per occupare i vari uffici. Si presume che sia possibile impartire tali conoscenze, apprenderle, verificarne l'apprendimento tramite esami.

Nel corso dello sviluppo di molti stati europei, si è dato per scontato che le conoscenze più significative per orientare le attività dello stato, se non altro per i loro aspetti di routine, fossero di natura giuridica. Questo si deve a varie considerazioni: il grado di coerenza sistematica impartito alle conoscenze giuridiche dall'insegnamento universitario; il livello di elaborazione intellettuale e di prestigio culturale che ne risultava; infine, un fenomeno a cui ho già fatto riferimento: l'assunto che esisteva un'affinità intrinseca tra attività statale e diritto.

Non è il caso, peraltro, di accentuare troppo l'apporto che il diritto può dare all'orientamento delle attività amministrative. Nei paesi anglosassoni, quell'apporto non ha mai avuto le stesse dimensioni che in altri paesi occidentali. E anche in questi ultimi conoscenze di natura *non* giuridica

son venute assumendo un ruolo sempre più significativo. Dopotutto, anche chi assegni al diritto la più grande importanza deve riconoscere che applicarlo in situazioni concrete richiede solide conoscenze e informazioni in merito non solo alle norme giuridiche ma anche alle circostanze di fatto. E invero, anche in fasi relativamente poco avanzate del loro sviluppo, molti stati si dettero da fare per acquisire dati demografici e economici sulla propria popolazione (come risulta dalla espressione stessa «statistica», o dal fatto che per qualche tempo *political arithmetic* ne è stata sinonimo), e per tenersi al corrente degli sviluppi conoscitivi e pratici nella tecnologia materiale e sociale della produzione. Per non parlare, s'intende, degli sforzi compiuti dagli stati per mettere a punto tecniche sempre più efficaci in due campi (strettamente correlati l'uno con l'altro) strettamente attinenti alla propria missione — l'esazione di tributi e l'organizzazione e equipaggiamento di eserciti e di flotte militari.

Tenuto conto di queste e altre ragioni, gli stati hanno dovuto comunque riconoscere, nello svolgimento delle proprie attività, la crescente importanza sociale e rilevanza politica di insiemi di conoscenze non-giuridiche. Ma ci sono state variazioni notevoli nella misura e nel modo in cui questo riconoscimento ha inciso sul reclutamento, sull'addestramento e sulla carriera del personale amministrativo, nonché sugli assetti organizzativi e sull'attrezzatura materiale degli uffici di cui quel personale veniva a far parte. A lungo andare, son venute affermandosi cospicue differenze, nel peso rispettivo assegnato alla correttezza giuridica ovvero all'efficacia tecnica delle operazioni amministrative, sia *tra* stati diversi sia *entro* singoli stati riguardo agli orientamenti prevalenti in questa o quella parte dell'apparato amministrativo.

Altre differenze significative, sia *tra* stati che *entro* singoli stati, si rivelano nella misura in cui l'azione amministrativa, comunque giustificata in sede ufficiale, in effetti risulta prevalentemente da considerazioni strumentali, intese ad esempio ad assicurare la permanenza al potere di una determinata élite politica, ad ampliare la discrezionalità e a far migliorare la posizione economica o il prestigio sociale del personale amministrativo, o a favorire politiche pubbliche

vantaggiose dal punto di vista degli interessi socio-economici dominanti.

Malgrado questo, resta vero che, specie nell'Europa continentale, l'impostazione organizzativa e le modalità operative del modello burocratico, specie nelle fasi intermedie dello sviluppo dello stato (diciamo, tra il tardo Settecento e il primo Novecento), diedero ampio spazio al diritto, e in particolare a un settore specializzato, sempre più complesso, del diritto pubblico — il diritto amministrativo.

### 3. Grado di istituzionalizzazione

#### 3.1. Lo stato come potere politico istituzionalizzato

Questo capitolo ha offerto un ritratto concettuale abbastanza dettagliato dello stato, alla luce del quale possiamo tornare brevemente alla posizione di Popitz riferita alla fine del primo capitolo. Ne risulta, a mio parere, che lo stato, alla stregua di quanto finora abbiamo detto in proposito, rappresenta un *momento forte* del processo di istituzionalizzazione discusso da Popitz.

Innanzitutto, la *spersonalizzazione* del potere politico di cui Popitz parla si riflette nella natura dello stato in quanto organizzazione, vale a dire come insieme di posizioni che orientano e vincolano la condotta di coloro che le occupano, fino al punto di renderli altamente fungibili. Lo stesso fenomeno, naturalmente, si presenta nel modello burocratico: in base a questo vengono spersonalizzati sia i funzionari (scelti prevalentemente in base a criteri obiettivi, tramite concorsi pubblici, e guidati nel loro agire dalla conoscenza delle norme e delle circostanze di fatto a cui quelle norme si applicano) che i cittadini con cui i funzionari trattano (e che spesso si lamentano di esser considerati come «dei numeri» o come delle entità anonime).

Il modo primario di *formalizzare* l'esercizio del potere sociale nello stato consiste nella sua standardizzazione tramite norme giuridiche, che vanno da principi e convenzioni costituzionali ai regolamenti che prescrivono dettagliatamente come deve agire il più remoto ufficio locale. Popitz

rileva una modalità alternativa di formalizzazione, il ricorso a «riti»; nello stato moderno, questi esistono, ma svolgono un ruolo molto meno significativo che in sistemi più arcaici di potere politico istituzionalizzato, in particolare gli imperi orientali.

L'ultimo aspetto segnalato da Popitz, l'*integrazione* del potere politico entro una totalità sociale più ampia, si rivela ad esempio nel fatto che la maggior parte degli stati attribuisce alla propria popolazione un'identità nazionale; nel fatto che quasi universalmente fanno appello a forme democratiche di legittimità (nel senso indicato più sopra); e nella crescente importanza della cittadinanza come insieme di diritti e interazioni reciproci tra stato e individui.

Questo avanzato grado di istituzionalizzazione del potere politico che lo stato rappresenta è il risultato di processi storici prolungati, complessi, e alquanto diversi per contenuto, che vengono presi in considerazione — in maniera naturalmente assai schematica — nei due capitoli che seguono.

#### NOTE AL CAPITOLO SECONDO

<sup>1</sup> C. Tilly, *Reflections on the history of European state-making*, in C. Tilly (a cura di), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 70 (trad. it. *Sulla formazione dello stato in Europa. Riflessioni introduttive*, in C. Tilly (a cura di), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1984).

<sup>2</sup> G. Simmel, *Soziologie*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1908, trad. it., *Sociologia*, Milano, Comunità, 1988, pp. 443-444.

<sup>3</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (ed. or. 1922), Tübingen Mohr (Siebeck), 1976<sup>5</sup>, p. 30 (trad. it. *Economia e società*, 2 voll., Milano, Comunità, 1968<sup>2</sup>).

<sup>4</sup> Si veda S. Breuer, *Imperien der alten Welt*, Stuttgart, Kohlhammer, 1982.

<sup>5</sup> S. Finer, *State and nation-building in Europe: The role of the military*, in C. Tilly (a cura di), *The formation of national states in Western Europe*, cit., pp. 88-90 (trad. it. *La formazione dello stato e della nazione in Europa: la funzione del «militare»*, in C. Tilly (a cura di), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, cit.).

<sup>6</sup> A. Giddens, *The nation-state and violence*, Cambridge, Polity Press, 1985, p. 272.