

## CAPITOLO I

# L'EVOLUZIONE STORICA DELL'ORGANIZZAZIONE GIURIDICO-POLITICA DELLA SOCIETÀ FINO ALLO STATO COSTITUZIONALE CONTEMPORANEO

**Sommario:** 1. Il concetto secondo una definizione amplissima: lo Stato pre-moderno (gentilizio, territoriale, feudale-patrimoniale). – 2. L'idea in senso moderno: lo Stato nazionale, assoluto e di polizia. – 3. Insufficienza dei tre tradizionali elementi costitutivi dello Stato: popolo, territorio e sovranità. – 4. Necessità di prendere in esame almeno tre profili: il regime politico, l'assetto economico, l'articolazione territoriale. – 5. I c.d. *pseudo*-Stati: a) “minimi”; b) “fantoccio-satelliti”; c) “falliti-canaglia”. – 6. Lo Stato contemporaneo: a) *legale*; b) *liberale di diritto* a economia di mercato (patologie storiche: Stato fascista, nazionalsocialista, comunista o di socialismo reale) ... – 7. (*segue*) c) Lo Stato *costituzionale, sociale e personalista*: *Welfare State, Sozialstaat* (“patologia” tipica: lo Stato *assistenziale*) ... – 8. (*segue*) Una prima risposta: d) lo Stato costituzionale-*sussidiario*. – 9. Possibili “involuzioni” dello Stato costituzionale contemporaneo: lo Stato *populista*, lo Stato *paternalista*, lo Stato mero *strumento di poteri economico-finanziari mondiali*. – 10. Conclusioni. La crisi dello Stato nazionale: dal mito impraticabile dello Stato mondiale (*Weltstaat*) a una difficile ma necessaria *Governance* (non governo) mondiale “fra” gli Stati.

## 1. Il concetto secondo una definizione amplissima: lo Stato pre-moderno (gentilizio, territoriale, feudale-patrimoniale)

Per una riflessione non superficiale sulle evoluzioni “contemporanee” dello Stato, si dovrà accennare allo Stato pre-moderno e moderno e l'analisi dovrà seguire un approccio interdisciplinare: storico, filosofico, antropologico, economico, politologico, giuridico (costituzionalistico e internazionalistico), ecc.

Potrebbe definirsi *Stato*, in senso molto lato, qualunque organizzazione giuridico-politica di una società data. Se si accoglie questa definizione amplissima, può dirsi che una qualche forma di Stato è sempre esistita, visto che ogni società umana si è sempre data un minimo di regole: *ubi societas, ibi ius et ubi ius, ibi societas*.

Costituirebbe “Stato”, per esempio, anche l'organizzazione sociale più elemen-

tare, di tipo tribale, in cui i consociati sono accomunati dall'essere parte di uno stesso legame parentale, di clan, stirpe o *gens*.

Il passaggio dallo *Stato gentilizio*, in origine per lo più nomade e quindi senza particolari legami con il suolo e l'ambiente, alla scelta della *gens* di stanziarsi su un dato territorio porta allo *Stato territoriale*. Poi, la trasformazione del territorio e del popolo da "patrimoni" personali del sovrano (c.d. Stato *feudale-patrimoniale*) addirittura ad "elementi" costitutivi dello Stato<sup>1</sup>, permette la distinzione fra diritto privato e pubblico e preannuncia l'evoluzione dallo Stato premoderno allo Stato moderno, con un "suo" corpo<sup>2</sup>. In alcuni casi – si pensi al popolo seminomade di Israele – il territorio, ancor più della lingua, diventa addirittura fattore decisivo per l'identità dello Stato nazionale ("Terra promessa"), anche se il significato profondo di tale identità probabilmente è più teologico-religioso che materiale, come conferma l'evoluzione dell'*antica* nella *nuova alleanza* fra popolo e Dio proposta più tardi dal cristianesimo (dove la "Terra promessa" si smaterializza nella "Gerusalemme celeste")<sup>3</sup>.

In questo senso, alcune correnti di pensiero legate all'universalismo cristiano (per cui «tutti gli uomini sono fratelli», in quanto figli dello stesso Dio) e all'universalismo comunista («proletari di tutto il mondo, unitevi») attentano fortemente al concetto di Stato territoriale identitario, proiettando le proprie aspettative le une in una realtà oltremondana (paradiso) e le altre in un lontano futuro utopico (dove – vigendo una società comunista senza conflitti di classe – lo Stato dovrebbe scomparire).

Ad ogni modo, seguendo l'accennata definizione più ampia, è possibile immaginare l'evoluzione storica dell'idea di Stato come una sorta di elica a spirale, che vede il continuo alternarsi di organizzazioni sociali demograficamente e territorialmente "più ristrette" ad organizzazioni sociali "più ampie": si pensi, per esempio, al passaggio dalle piccole città-stato greche (Atene, Sparta ...) o magno-greche (Crotona, Reggio, Siracusa ...) ai grandi imperi (macedone, persiano, romano ...) o dai delimitati Comuni-Stato italiani al più ampio Stato nazionale, per arrivare agli Stati federali contemporanei, e addirittura ai simulacri di Stati regionali/continentali, come l'Unione Europea.

Sembra, sotto quest'aspetto, che l'evoluzione dello Stato sia sempre stata una sorta di passaggio dal "particolare" all'"universale", destinata a non aver mai fine, visto che il particolare di oggi può diventare l'universale di domani e viceversa: Stato-città, Stato-nazione, Stato-impero, per tornare – *di fatto*, se non sem-

---

<sup>1</sup>P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Stato*, in *Enc. Giuridica Treccani* (1988-1994), vol. XXXIV, Roma, 2007, 2.

<sup>2</sup>E.H. KANTOROWICZ, *The King's Two Bodies. A Study in Mediaeval Political Theology* (Princeton, 1957), trad. it., Torino, Einaudi, 1989, spec. 297 ss.

<sup>3</sup>Nell'immensa bibl. sul punto, v. H. ENGEL, *Die Vorfahren Israels in Ägypten* (1849), Frankfurt, Knecht, 1979, 172.

pre di diritto – alle “città-Stato” attuali: Londra, Parigi, Amburgo, New York, Los Angeles, Rio de Janeiro, Pechino, ecc.

## 2. L'idea in senso moderno: lo Stato nazionale, assoluto e di polizia

Approfondendo appena il concetto si comprende che la parola “Stato”, legata all'idea che *oggi* abbiamo dell'ente, sostituisce altri termini (*Civitas, Regnum, Res publica*, ecc.) solo intorno al Cinquecento.

Non è un caso che spesso si faccia risalire l'idea di Stato *nazionale* all'epoca moderna ed in particolare – convenzionalmente – al Trattato di Vestfalia del 1648. Tale tipo di Stato – che, all'inizio, dopo l'anno mille, nasceva sull'identità nazionale costruita intorno a re protettori del popolo, talora anche santi-eroi (Stefano in Ungheria, Olaf in Norvegia, Luigi in Francia ...) – spesso si tradurrà alla fine in una forma di potere assolutista (*Stato assoluto*). Il regno di *Roi Soleil* ne è eloquente testimonianza: «*l'État, c'est moi!*», ammesso che Luigi XIV effettivamente abbia mai pronunciato questa frase.

La tutela paternalistica del benessere di “tutti” i sudditi (*polis*) porta, poi, al c.d. *Stato di polizia* (*Polizeistaat*).

Lo Stato nazionale presenta, fra le altre, quattro caratteristiche più significative: *a*) la *laicità*, contrapponendosi la nuova entità politica – lo Stato-Nazione – alle due grandezze globali dell'epoca, verso le quali è *superiorem non recognoscens*: il papato (sul piano più spirituale: *auctoritas*) e l'impero (sul piano più materiale: *potestas*); *b*) l'adozione di un solido *apparato burocratico e fiscale* centralizzato (ben diverso dalle pulviscolari forme di servitù e discrezionali privilegi e balzelli medioevali); *c*) il possesso di forze armate nazionali basate, di solito, su una *leva obbligatoria* di cittadini uniti da spirito di identità nazionale (non milizie di ventura)<sup>4</sup>; *d*) la presenza di *confini territoriali e nazionali* abbastanza precisi, qualificabili come “frontiere”, entro cui viene esercitata la supremazia (piena giurisdizione o weberiano monopolio della forza) dello Stato stesso.

È in questo contesto che lo Stato comincia ad affermarsi come soggetto-persona giuridica, e segnatamente come un ordinamento giuridico originario a fini generali, su basi territoriali, posto in posizione di supremazia sugli altri ordinamenti e sui consociati, caratterizzato per tradizione da tre elementi essenziali: *territorio, popolo e sovranità*.

---

<sup>4</sup> Cfr. N. MACHIAVELLI, *Il principe* (1532), cap. XII, Milano, Garzanti, 1981, 50, ma anche ID., *Dell'arte della guerra* (1519-20).

### 3. Insufficienza dei tre tradizionali elementi costitutivi dello Stato: popolo, territorio e sovranità

Ma proprio i ricordati elementi essenziali, o attribuzioni dello Stato, appaiono oggi in crisi profonda, se non irreversibile, a causa del tumultuoso e accelerato processo di internazionalizzazione in corso, che va studiato nei suoi aspetti positivi (c.d. *mondialisation*) e negativi (c.d. *globalization*) e nel doppio significato del termine: in senso economico (il mercato quale sistema economico mondiale) e in senso politico (la forma liberaldemocratica quale modello ormai largamente diffuso, anche se non nettamente prevalente)<sup>5</sup>.

Ci sono, infatti, *popoli* con identità nazionale “senza” territori statuali di riferimento (palestinesi, curdi, ecc.); popoli con identità nazionale diffusi su “più” territori statuali (palestinesi, curdi, armeni, magiari, sloveni, ecc.); popoli in “diaspora” in tutto il mondo (ebrei, armeni, ecc.).

Così pure – posta la distinzione fra mera etnia (controverso dato razziale) e vera nazione (dato storico-culturale)<sup>6</sup> – esistono *territori* occupati da comunità multi-etniche (negli USA) e persino multi-nazionali [in Belgio e in Canada, nell'ex Jugoslavia, nell'ex URSS (ora Federazione russa e CSI), in Nigeria, ecc.]. Può dirsi che l'idea tradizionale di territorio si sia praticamente liquefatta. La dimensione spaziale dello Stato oggi deve fare i conti non solo con vincoli “giuridici” transnazionali – c.d. «spazi liberi dallo Stato»: il *soft law* del diritto internazionale (spec. dichiarazioni dei diritti) e il *pensiero critico* delle stesse università (nella prospettiva humboldtiana) – ma anche con il “fatto”, sempre più rilevante e generalizzato in modo capillare, dell'esistenza di uno «spazio virtuale», ossia della rete di internet, che è internazionale e trasversale agli Stati stessi.

Per non parlare dell'idea di *sovranità* – imputata (dalla dottrina francese post-rivoluzionaria al 1789) ora alla nazione, ora al popolo, ora (dalla dottrina tedesca e italiana di fine Ottocento e primo Novecento) allo Stato persona giuridica – che oggi sembra del tutto astratta anche per le stesse potenze nucleari (USA, Russia, Francia, UK, Cina, Pakistan, India, Israele, Corea del Nord ...), di fronte alle terribili sfide globali (soprattutto ambientali) e agli incontrollabili conflitti asimmetrici (per esempio su base terroristica) in corso. Del resto, la presunta sovranità del singolo Stato fa a pugni con la realtà delle cose. Nessuno Stato ha

---

<sup>5</sup> Fra i tanti: U. BECK, *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung* (Frankfurt am Main, 1997), trad. it., Roma, Franco Angeli, 1999; Z. LAÏDI, *Les imaginaires de la mondialisation*, in *Esprit*, n. 246/1998, 85 ss.; E. DENNINGER, *Derecho en “desorden” global. Sobre los efectos de la globalización*, in AA.VV., *Anuario ibero americano de Justicia constitucional*, n. 8/2004, 117 ss.; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000.

<sup>6</sup> Se si vuole, indicazioni sul termine “nazione” nell'ordinamento costituzionale italiano, ora nel mio *Italia, Patria, Nazione, Paese, Stato, Repubblica: il soggetto è lo stesso, ma i termini sono “sempre” fungibili, ossia sinonimi in senso stretto?*, in *federalismi.it*, n. 8/2023, 5 aprile 2023, 103 ss.

veramente un controllo “integrale e pieno”, dunque sovrano (monopolio), oltre che del suo popolo, anche del suo territorio *usque ad inferos et usque ad coelum*, anzi oggi – vista la dimensione spaziale degli interessi – pure *ad sidera*: basti solo pensare ai satelliti-spia che violano il suo cielo e all’innegabile “interdipendenza” *di fatto* fra gli Stati. Per esempio, un Paese (sulla carta) “sovrano” come l’Italia può, liberamente e democraticamente, tramite *referendum*, decidere di *non* dotarsi di impianti atomici per la produzione di energia elettrica, ma poi un grave guasto nelle vicine centrali francesi o slovene può produrre, nella migliore delle ipotesi, a seconda del vento, nubi tossiche che interessano il territorio e la popolazione residenti in Italia. E così pure una petroliera battente bandiera libanese, affondando ai limiti delle acque territoriali spagnole, può di fatto produrre danni irreparabili al “sovrano” Stato di Spagna. Gli esempi dell’inadeguatezza dei tradizionali canoni di individuazione dello Stato – territorio, popolo e sovranità – potrebbero continuare<sup>7</sup>.

Ciò non toglie che *forme* di organizzazione politico-giuridiche complesse della società esistano, siano esaminabili scientificamente e soprattutto che si possa tentare di classificarle. A tal fine, occorre prendere in esame molteplici fattori, con la precisazione che, in questa sede, si adotta una prospettiva di ricerca dichiaratamente orientata dal *costituzionalismo* quale ideologia liberaldemocratica e personalista<sup>8</sup>, la quale parte dal presupposto assiologico, e assiomatico, secondo cui sono “fisiologici” i tratti dello Stato costituzionale e “patologica”, invece, ogni organizzazione giuridico-politica che da esso si discosti. In questo senso può dirsi che lo Stato costituzionale è anche uno «Stato di cultura» o che la particolare cultura ad esso sottesa (J. Locke, C.-L. Montesquieu, J.J. Rousseau e, prima, T. Hobbes, J. Bodin, ecc.) costituisce «un quarto elemento dello Stato»<sup>9</sup>.

Non si prenderanno in esame, quindi – se non per scartarli – modelli radicalmente diversi: per esempio, lo *Stato di socialismo reale* (secondo l’idealtipo sovietico, ormai presente in via residuale solo in Cina, Vietnam, Cuba ...) e lo *Stato teo-cratice* (come la Repubblica islamica dell’Iran sciita – che più precisamente è uno *Stato clericocratico* – ammesso che il concetto di Stato sia applicabile a culture in cui prevale l’idea della comunità universale e trasversale dei credenti – *umma* – sull’organizzazione giuridico-politica di uno specifico territorio).

---

<sup>7</sup> Acuti approfondimenti in D. FARIAS, *Stato (filosofia del diritto)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 693 ss.

<sup>8</sup> A. SPADARO, *Costituzionalismo*, in *Enc. fil.*, vol. III, Milano, Bompiani, 2006, 2369 s. e ID., *Costituzione (Dottrine generali)*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2006, 1630 ss.

<sup>9</sup> P. HÄBERLE, *Stato costituzionale I) Principi generali*, in *Enc. Giuridica Treccani* (1988-1994), vol. XXXIV, Roma, 2007, 7, ma v. *passim*.

#### 4. Necessità di prendere in esame almeno tre profili: il regime politico, l'assetto economico, l'articolazione territoriale

Fra i tanti fattori da esaminare per tentare una classificazione, e per “comprendere”, le evoluzioni dello Stato contemporaneo cui prima si accennava, se ne segnalano in particolare tre, che ci sembrano più rilevanti: **I**) il regime politico; **II**) l'assetto economico; **III**) l'articolazione territoriale<sup>10</sup>.

Vediamo, per grandi linee e quindi rapidamente, le potenziali definizioni e classificazioni degli Stati secondo i tre profili considerati.

**I**) Com'è noto, il *regime politico*, o “forma di Stato”, delinea il rapporto – all'interno dell'intero corpo sociale – fra governati e governanti. Seguendo quest'approccio classico, la *summa divisio* dei Paesi contemporanei è fra Stati “democratici” e “non democratici”, a seconda che i governati scelgano liberamente i governanti – con elezioni caratterizzate da voto personale, eguale, libero e segreto, quindi sulla base di un rapporto sociale di *persuasione*, che presuppone una società pluralista e quindi pluri-ideologica (con più partiti: *Parteienstaat*) – o se, al contrario, i governati non scelgano, e quindi piuttosto “subiscano”, i governanti e ad essi siano soggetti coattivamente attraverso meccanismi di *coercizione*.

Gli Stati non democratici, sempre caratterizzati da un orientamento coercitivo e mono-ideologico (di solito con un partito egemone o addirittura a partito unico: *Staatpartei*), a loro volta possono essere distinti in “autoritari” e “totalitari”, a seconda che al loro interno prevalgano meccanismi rispettivamente di *coercizione* o anche (e più incisivi) di *manipolazione* della volontà popolare.

Per molti versi, sono più pericolosi gli Stati “totalitari” di quelli meramente “autoritari” perché tendono ad essere, più che mono-ideologici, addirittura ideocratici. In essi, i governanti non si limitano solo – com'è proprio degli Stati autoritari (o dittature classiche) – a richiedere l'obbedienza esteriore e passiva dei cittadini al *duce/führer/caudillo/conducator* o all'*oligarchia* di turno, grazie al controllo stretto delle forze armate, di polizia, della magistratura e della pubblica amministrazione dello Stato<sup>11</sup>. Negli Stati totalitari, i governanti non esercita-

<sup>10</sup>Echi di quest'impostazione in G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e di governo. Diritto costituzionale*, in *Enc. Giuridica Treccani*, vol. XIV, Roma 1989.

<sup>11</sup>Sulle dittature, ed in particolare sul passaggio dalla dittatura “commissaria” alla dittatura “sovrana”: C. SCHMITT, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitäts-gedankens bis zum proletarischen Klassenkampf* (Berlino, 1964), trad. it., Roma-Bari, Laterza, 1975, 105 ss. Per un diverso approccio, fra gli altri: C. MALAPARTE, *Tecnica del colpo di Stato* (1948), Milano, Adelphi, 2011. Sulla componente intrinsecamente paranoica dei regimi dittatoriali, mirabili pagine sono in E. CANETTI, *Potere e sopravvivenza* (München, 1972), trad. it., Milano, Adelphi, 1974, spec. 81 ss.; ID., *Massa e potere*, trad. it. in ID., *Opere*, Milano, Bompiani, 1990, spec. 1481 ss.

no semplice *potestas*, ma si ammantano addirittura di *auctoritas* e, quindi, hanno anche la pretesa di ottenere l'“adesione” interiore attiva dei consociati all'ideologia del regime (di partito, ecc.), in forme e con tecniche di propaganda ossessive, manipolando l'informazione e cercando di condizionare la libertà di coscienza dei singoli, talora persino con riti cripto-religiosi, anche attraverso processi “educativi” che coinvolgono i consociati fin da piccoli talora in un culto della personalità statolatrico<sup>12</sup>.

L'identificazione fra governati e governanti (che è possibile *materialmente* solo nel caso di “democrazia diretta”) *formalmente* si traduce, nei regimi democratici, in rappresentanza “giuridico-politica” e genera “consenso”, tendenzialmente attivo e partecipe, mentre la semplice adesione dei consociati ai regimi autoritari/totalitari, anche quando si manifesta in forme non fanatiche, si traduce sempre in mera “rappresentatività” sociologica/politologica e semplice “assenso”, tendenzialmente passivo, ma non v'è mai una formale “rappresentanza giuridica”. Comprensibilmente – dal punto di vista del Diritto costituzionale, che pure non disdegna la *rappresentatività* – invece è indispensabile solo la *rappresentanza giuridico-politica*, ossia il libero voto dei cittadini. Ma purtroppo anche la forma di Stato democratica può essere soggetta a manipolazioni populistiche, come si accenna nello schema che si vedrà meglio fra poco.

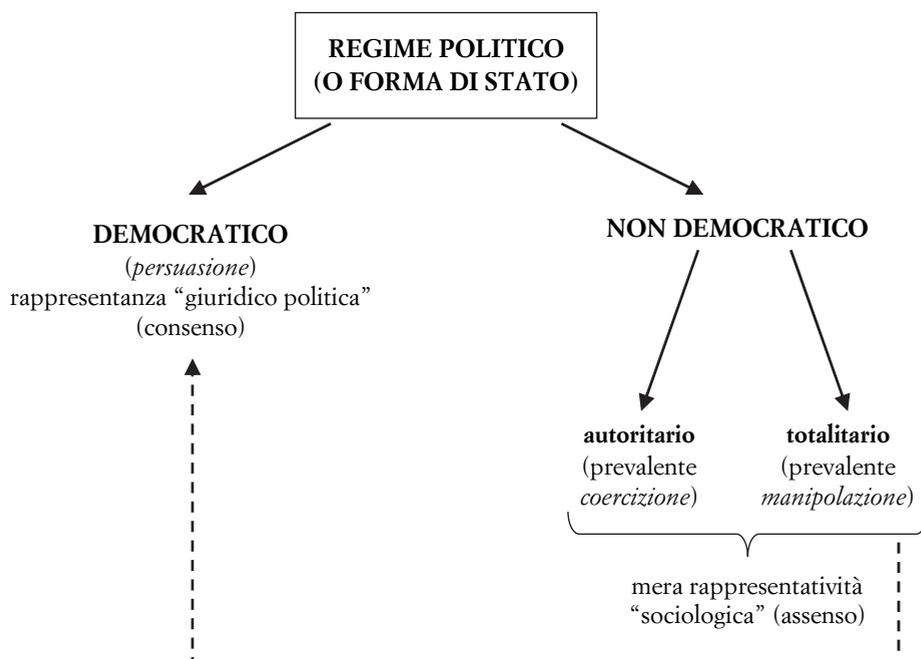
Per quanto si tratti di indicazioni non condivise da tutti gli studiosi<sup>13</sup>, realisticamente possono essere considerati Stati essenzialmente *autoritari* in età contemporanea: l'Italia del ventennio fascista (1922-1943), la Spagna di F. Franco (1935-1975), la Grecia dei colonnelli (1967-1974), il Chile di A. Pinochet (1973-1990), ecc.; mentre possono essere ritenuti esempi di Stati essenzialmente *totalitari*: l'URSS di Stalin (1924-1953, ma anche oltre), la Germania di A. Hitler (1933-1945), la Cina di Mao Tse-tung (1949-1976), la Cambogia di Pol Pot (1975-1979), la Corea del Nord della dinastia di Kim Il-Sung (dal 1948, attraverso Kim Jong-il, fino ai nostri giorni: Kim Jong-un), ecc.

Uno schema sintetico e riassuntivo può aiutare il lettore:

---

<sup>12</sup> Acute considerazioni sul punto in F. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State* (New York, 1957), trad. it., Bologna, Il Mulino, 1957, spec. 343 ss.

<sup>13</sup> Cfr., per esempio, sia pure con prospettive diverse: H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism* (New York, 1951), trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1967, ed E. NOLTE, *Der Faschismus in seiner Epoche. Action française – Italienischer Faschismus – Nationalsozialismus* (München, 1963), trad. it., Milano, Mondadori, 1974.

**Schema 1. I regimi politici o “forme di Stato”**


II) Guardando al semplice assetto economico, per grandi linee gli Stati – prima della crisi irreversibile del modello comunista e quindi prima del crollo del muro di Berlino nel 1989 – erano facilmente distinti come segue: II<sub>1</sub>) a economia di mercato o capitalisti, a loro volta classificabili a seconda del tipo di capitalismo adottato (turbo, controllato, sociale, ecc.); II<sub>2</sub>) con proprietà pubblica dei mezzi di produzione (c.d. Stati comunisti o di socialismo reale); II<sub>3</sub>) a economia di mercato, ma mista (come l’Italia, soprattutto nell’immediato dopoguerra, ed in parte la Francia); II<sub>4</sub>) in via di sviluppo (che ambiscono ad entrare nel club dei Paesi ricchi); II<sub>5</sub>) del c.d. terzo/quarto mondo (in stato di grave, se non endemica, povertà).

Anche questa classificazione tradizionale è, oggi più che mai, in crisi per vari motivi: la finanziarizzazione globale del mercato, l’affermarsi di nuove economie emergenti [spec. dei c.d. Paesi del BRICS – Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica – organizzazione dal 2024 allargata ad altri 6 Paesi (Arabia Saudita, Argentina, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Etiopia, Iran) e a cui hanno chiesto di aderire ben altri 22], il paradosso della coesistenza di liberi mercati capitalistici con sistemi politici monopartitici (Cina popolare, Vietnam), ecc.

Per la verità, almeno in linea di principio, il *pluralismo politico* (che comporta pluripartitismo, multi-confessionismo, multi-culturalismo e laicità dello Stato, ecc.), esigerebbe anche un *pluralismo economico*, e viceversa. Ma non sempre è così: il caso della Repubblica islamica dell'Iran, o quelli già ricordati della Cina popolare e del Vietnam ne sono eloquenti ed emblematiche testimonianze.

Nonostante la caotica diversità delle economie degli Stati contemporanei – talora con produzioni agricole praticamente monoculturali o sostenuti da una sola fonte di reddito (petrolio, rame, ecc.) – si può constatare che comunque è ormai prevalente il modello del libero mercato, più o meno regolato. Ma non può non sottolinearsi che purtroppo il processo di globalizzazione economica – accanto al ricordato emergere di nuovi Stati-potenze economiche e al positivo accesso di individui a prodotti e consumi prima riservati solo ai Paesi occidentali – ha portato anche a: 1) un vertiginoso aumento delle disuguaglianze economiche fra individui e fra Stati; 2) un'accentuazione dello sfruttamento delle già limitate, e quindi non inesauribili, risorse naturali.

In questo contesto complesso ed incerto, caratterizzato da crisi economico-finanziarie strutturali più che congiunturali, sempre più emerge non solo l'impraticabilità di economie fondate sull'idea di uno sviluppo inarrestabile, ma anche i limiti della stessa teoria dello "sviluppo sostenibile"<sup>14</sup>, mentre crescono le suggestioni di economie dal volto umano, sobrie, legate a consumi e produzioni locali, preoccupate più della "qualità" che del "tenore" di vita, spesso ispirate alle teorie della c.d. *decrescita felice*<sup>15</sup>.

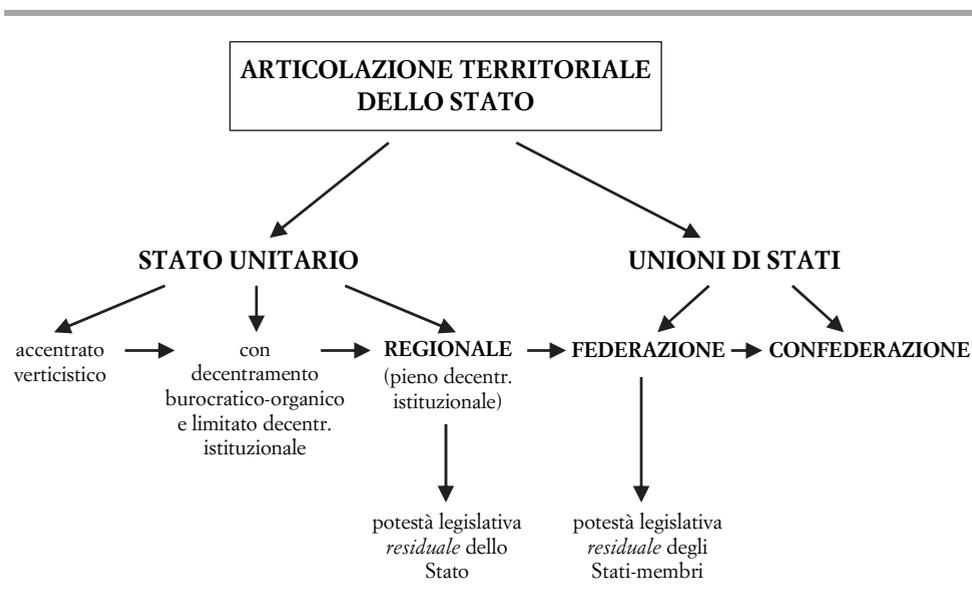
**III)** Prendendo in esame, infine, l'articolazione territoriale dello Stato, è possibile, sempre per grandi linee ultra-sintetiche, immaginare un *continuum* che – dalla forma di organizzazione giuridico-politica più "centripeta" fino alla più "centrifuga" – si sviluppa come indicato nello schema che segue.

---

<sup>14</sup>Fra i più autorevoli sostenitori dello "sviluppo sostenibile" J. RIFKIN, *The Third Industrial Revolution* (2011), trad. it., Milano, Mondadori, 2012.

<sup>15</sup>S. LATOUCHE, *Vers une société d'abondance frugale. Contresens et controverses sur la décroissance* (Paris, 2011), trad. it., Torino, Bollati Boringhieri, 2011; ID., *Les précurseurs de la décroissance. Une anthologie* (Paris, 2016), trad. it., Torino, Bollati Boringhieri, 2016.

## Schema 2. Le possibili articolazioni territoriali dello Stato



Nell'ambito dello Stato unitario, esempi di Stati accentrati-verticistici potrebbero essere la Francia napoleonica e l'Italia del ventennio fascista; possono essere considerati modelli di decentramento burocratico-organico e limitato decentramento istituzionale, invece, buona parte degli Stati europei liberali dell'Ottocento; infine, esempio classico di Stato regionale, quindi di decentramento legislativo infra-statale, è l'Italia repubblicana dal 1970 ad oggi.

Quanto alle Unioni di Stati, va detto che la "nascita" degli Stati – in quanto enti territoriali originari – avviene o per incorporazione/annessione (di uno Stato egemone/vincente rispetto a uno più debole/perdente: il caso della RDT assorbita dalla RFT, dopo il 1989), o fusione (nel caso di rapporto paritario fra Stati: i due Yemen uniti nel 1990) o per distacco da uno Stato preesistente (com'è accaduto in seguito alla disgregazione della ex Jugoslavia). Unico requisito per la soggettività internazionale è l'indipendenza<sup>16</sup>. Le differenze, poi, fra Federazione e Confederazione sono notoriamente controverse, ma non v'è dubbio che la cessione di sovranità da parte degli Stati-membri sia maggiore nel primo caso, dove per altro il legame che unisce gli Stati sembra simile a quello di un "matrimonio indissolubile", mentre le Confederazioni assomigliano piuttosto a "fidanzamenti" che – per quanto vincolanti – di solito si possono rompere.

---

<sup>16</sup>G. PALMISANO, *Stato (soggettività internazionale)*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, cit., vol. VI, 2006, 5712 s.

re (c.d. diritto di secessione). Per continuare la metafora, come ogni fidanzamento di solito si traduce in matrimonio o cessa il rapporto, così le Confederazioni tendono a diventare Federazioni (come negli USA, dalla Confederazione del 1776 alla Federazione 1787, ancor più forte dopo la guerra di secessione: 1865) o gli Stati tendono a recuperare la piena sovranità (come nel caso dei Paesi della ex Jugoslavia già dal 1991 e ufficialmente dal 2006). Accade anche, infine, che i termini “federale” e “confederale” siano compresenti nello stesso testo costituzionale dello Stato (cfr. Cost. svizzera del 2000, a conferma del carattere spesso solo nominalistico della distinzione).

Le differenze fra gli Stati, nell'articolazione territoriale del potere, tendono a sfumare anche per il carattere estremamente variegato di modelli esistenti (*Regioni, Länder, Comunitades autónomas, Dipartimenti, Contee o Counties, Nomoi*, ecc.) e per le continue evoluzioni in corso: talora le tendenze secessioniste sembrano meno forti, come in Italia (c.d. *Padania*, inesistente storicamente) e Francia (indipendentismo corso); talora, invece, tali tendenze crescono: è il caso del Regno Unito (spec. Scozia) e della Spagna post-franchista (Catalogna; Paesi Baschi; ecc.).

A ben vedere, il *continuum* ideale prima ricordato (dalle organizzazioni giuridico-politiche più centripete a quelle più centrifughe) è “interrotto” dalla diversità *ontologica* esistente fra Stati unitari e Unioni di Stati, potendosi al massimo immaginare nei primi l'esistenza di enti – in Italia: Regioni – considerabili come ordinamenti solo «derivati e autonomi», ben diversi dagli Stati membri di Federazione dei secondi (nella R.F.G.: *Länder*), che sono invece, almeno in teoria, ordinamenti «originari e sovrani».

Le concrete evoluzioni storico-giuridiche dei singoli Stati tendono poi ad “attenuare” le rigide distinzioni e differenze: per esempio, in Italia, nel 2001, dopo la riforma del Titolo V della II parte della Costituzione, esiste anche un potere legislativo “residuale” delle Regioni, potendosi dunque parlare di un'articolazione *cripto-federalista* dell'attuale Stato italiano, per altro gradualmente smantellata negli anni successivi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e ora di nuovo incrementata dal tentativo di realizzare il c.d. regionalismo differenziato o asimmetrico (art. 116, III c., Cost.).

In conclusione di questa veloce ricostruzione dei tre profili (**I, II, III**), è facile intuire che – ai fini di una corretta comprensione, e classificazione, di uno Stato – occorre prenderli in esame tutte e tre insieme. Tuttavia essi spesso si intrecciano inestricabilmente fra di loro, dando vita – sol che si proceda ad una più approfondita analisi di dettaglio – a “ibridi” di organizzazione giuridico-politica della società tali da indurre a dire che, in fondo e a ben vedere, paradossalmente esistono tanti tipi di Stato quanti sono gli Stati del mondo.

## 5. I c.d. *pseudo*-Stati: a) “minimi”; b) “fantoccio-satelliti”; c) “falliti-canaglia”

La necessità dell'uso integrato dei tre profili pur residuali ricordati (popolo, territorio, sovranità), in un quadro se non armonico almeno tendenzialmente unitario, serve comunque a delimitare almeno i confini essenziali delle organizzazioni giuridico-politiche che oggi vengono qualificati come “Stati”. Esistono, infatti, almeno tre casi estremi di mera “apparenza statuale”, che possiamo definire *pseudo*-Stati:

a) gli Stati *minimi*, ossia quelli che, per convenzione (con alcune eccezioni), sono al di sotto dei 500 mila abitanti: Città del Vaticano, Liechtenstein, San Marino, Andorra ...;

b) gli “Stati fantoccio” [c.d. *Puppet States*], ovvero ordinamenti i cui governi non sono indipendenti e sono imposti da una potenza straniera. La qualificazione di Stati-fantoccio – e non solo “governi”: v. la Norvegia del collaborazionista Quisling (1942-1945) – discende dal fatto che, di solito, in questi casi è lesa la stessa integrità, e quindi sovranità, territoriale dello Stato: si pensi alla Repubblica Sociale Italiana di Salò (1943-1945) o alla Francia di Vichy (1940-1944). Gli “Stati fantoccio”, a differenza degli “Stati cuscinetto”, che geograficamente confinano (e sono schiacciati) fra due potenze, sono di fatto solo “Stati satelliti” della potenza egemone;

c) gli “Stati falliti” [c.d. *Failed States*], caratterizzati dall'*implosione* dell'organizzazione sociopolitica per motivi economici, geo-politici, culturali, religiosi, etnici, tali da far dubitare che si possa effettivamente parlare di Stato, almeno nell'accezione che in Occidente si attribuisce a questo termine, sottintendendo che uno Stato esiste solo se, come ricorda Max Weber, riesce a mantenere “il monopolio dell'uso legittimo della forza fisica” sul territorio. Spesso di origine storica coloniale (ossia di invenzione occidentale, con confini segnati sulla carta in modo approssimativo, secondo la formula: *hic sunt leones*), gli Stati falliti sono fragilissimi, per l'impossibilità di mantenere un solido apparato amministrativo centrale, di fornire servizi pubblici adeguati e di avere una riconosciuta ed effettiva rappresentanza internazionale. In qualche caso – quando le tendenze centripete e tribali sfociano in infinite guerre civili e terrorismo endemico – sono addirittura frettolosamente qualificati, soprattutto negli USA, come “Stati-canaglia”. Si pensi ai casi della Somalia, Sudan e Sud Sudan, Libia, ecc.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Si sono fatti solo gli esempi del testo perché a chi scrive appare francamente eccessiva la lista degli Stati falliti, ma sovrani in quanto riconosciuti dall'Onu, per come pubblicata dalla rivista *Foreign Policy*: c.d. *Fragile State Index* (già *Failed State Index*).

Talora i concetti di “Stato fantoccio” e “Stato fallito” tendono a sovrapporsi ed equivalersi (v. gli attuali Afghanistan e Iraq).

## **6. Lo Stato contemporaneo: a) legale; b) liberale di diritto a economia di mercato (patologie storiche: Stato fascista, nazionalsocialista, comunista o di socialismo reale) ...**

Il passaggio dallo Stato premoderno allo Stato moderno, prima accennato (§§ 1 e 2), porta allo Stato assoluto e/o di polizia, dunque agli albori dello Stato contemporaneo, la cui prima manifestazione può essere definita *Stato legale* (*État légal*)<sup>18</sup>. In conformità alla convenzione universale che vuole la modernità di solito racchiusa fra la scoperta dell'America (1492) e la rivoluzione francese (1789), deliberatamente si è scelto qui – per indicare gli ordinamenti ottocenteschi e successivi – di parlare di Stato “contemporaneo” e non moderno, come invece discutibilmente in dottrina ancora accade.

*a)* Per quanto il concetto sia controverso e qualcuno tenda a farlo coincidere con quello di Stato di diritto, lo *Stato legale* è quello in cui per la prima volta si afferma – almeno in teoria – la centralità della “legge”, prodotta dai rappresentanti del popolo e a cui tutti i consociati sono soggetti. In tal modo lo Stato, rappresentato dal monarca, non è più *ab-solutus* (sciolto da vincoli). Naturalmente non siamo ancora di fronte a un ordinamento effettivamente democratico: infatti, il voto è solo per censo (dunque di una minoranza aristocratica e facoltosa, o comunque borghese, della società) e i cittadini restano essenzialmente “sudditi”. Ma attraverso la rappresentanza politica – che apparentemente garantisce che i governanti/eletti facciano gli interessi dei governati/elettori – si afferma il primato della legge, quindi del diritto, sui preesistenti arbitrii e soprusi feudali. Comincia a farsi largo, insomma, quel che nel mondo anglosassone è l'idea della *rule of law*.

*b)* Il vero salto di qualità dello Stato contemporaneo è, però, dato dal c.d. *Stato di diritto* (*Rechtsstaat*), concetto elaborato specialmente in Germania<sup>19</sup> ed esperienza propria soprattutto dei Paesi liberali europei ottocenteschi [si pensi alle “monarchie costituzionali” di Gran Bretagna, Francia (1791), Italia ...] e d'oltre oceano (USA), quale effetto tardivo della rivoluzione prima americana e, poi, francese.

---

<sup>18</sup>R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la Théorie général de l'État*, I, Paris, Dalloz, 1920, 135 ss. In Italia: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, 141.

<sup>19</sup>R. VON MHOL, *Das Staatsrecht der Königsreichs Württemberg*, Bd 1, 2, Aufl. Tübingen, 1840, 88.

In esso non solo si afferma un generico primato della legge, ma è pure consentito al cittadino di ricorrere al giudice per far valere la superiorità della legge – espressione di un organo elettivo-rappresentativo che, in teoria, garantisce i suoi interessi – nei confronti dello stesso potere esecutivo, dunque della pubblica amministrazione, che tali interessi deve rispettare. Benché, almeno agli inizi, anche tale tipo di Stato fosse monoclasse e non pluriclasse<sup>20</sup>, l'introduzione del suffragio universale [prima solo maschile (in Francia già nel 1792-1848, in Italia nel 1912) e, poi, integrale (in Francia e in Italia nel 1946)], ben presto trasforma lo Stato di diritto *liberale* in Stato più autenticamente *democratico*.

Lo Stato di diritto storicamente nasce come Stato *liberale*, per il riconoscimento dei diritti di libertà classici. Quale riflesso di tale auto-limitazione dello Stato sul piano politico (limitandosi esso semplicemente a non “disturbare” i cittadini nell'esercizio dei loro diritti), da un punto di vista strettamente economico, lo Stato di diritto è anche *liberista*, riconoscendo un ruolo decisivo al mercato, verso il quale assume un atteggiamento sostanzialmente passivo (c.d. *laissez faire*)<sup>21</sup>.

In esso vigono alcuni importanti principi, che ordinariamente si affermano attraverso l'adozione di Carte/Statuti graziosamente “concessi” (*octroyées*) dal sovrano: il primato della legge, la limitazione del potere dei governi, la separazione fra i poteri, l'indipendenza dei giudici, alcuni primi diritti dei cittadini, l'uguaglianza formale, ecc.

Ciononostante, lo Stato di diritto – in quanto tale – tutela solo una “base minima” di libertà classiche, restando ancora sul piano della tradizione propria della cultura liberale, senza arrivare al più evoluto e complesso Stato sociale costituzionale.

Evidenti patologie storiche – nel senso di nette “rotture” rispetto al modello dello Stato di diritto – sono senz'altro gli Stati fascista, nazionalsocialista e socialista-comunista, che rientrano fra quelli autoritari e/o totalitari del Novecento, contro cui combatteranno proprio gli Stati di diritto a difesa del proprio modello (che ha pretese universali), e per i quali si rinvia al § 4, punto I).

<sup>20</sup> M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, Il Mulino, 1986, 35. Il voto per censo era fondato sulla presunzione, all'epoca non del tutto ingiustificata, che “sanno” solo coloro che “hanno”.

<sup>21</sup> Su questa concezione *minimalista*, che vede lo “Stato di diritto” (*Rechtsstaat*) ridursi a “diritto dello Stato” (*Staatsrecht*) – più tardi ripresa in prospettiva liberista dal “primo” R. NOZICK, *Anarchy, State, and Utopia*, New York, Basic Book, 1974 e da J.M. BUCHANAN, *Freedom in Constitutional Contract*, Texas Univ. Press, 1977 – cfr. spec. R. BIN, *Stato di diritto*, in *Enc. dir.*, Ann. IV, Milano, Giuffrè, 2011, 4 ss. L'infelice connubio di tale concezione minimalista con il formalismo giuridico [se ogni Stato è un «ordinamento giuridico, ogni Stato è uno Stato di diritto»: così H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, trad. it., Torino, Einaudi, 1966, 345] permetterà – per assurdo – a una parte della dottrina giuspubblicistica italiana del ventennio di considerare “Stato di diritto” anche il regime fascista! Cfr. sul punto F. BATTAGLIA, *Stato etico e stato di diritto*, in *Riv. intern. fil. dir.*, 1937, 237 ss.

## 7. (segue) c) Lo Stato costituzionale, sociale e personalista: *Welfare State, Sozialstaat* (“patologia” tipica: lo Stato assistenziale) ...

La più significativa evoluzione dello Stato contemporaneo è, però, quella dallo *Stato di diritto liberale* allo *Stato sociale costituzionale*<sup>22</sup>.

Anche se si tratta di un'evoluzione naturale, progressiva e storicamente conseguenziale, il passaggio non è da poco, sia sul piano giuridico che economico. Infatti:

a) sul piano giuridico-politico, lo Stato costituzionale non si limita a riconoscere il primato della legge, anche nei confronti della P.A., ma introduce il primato di una *legge superiore* (*Higher Law*) a quella del Parlamento: la Costituzione. La supremazia di quest'ultima, ancor più evidente nel modello americano, legittima un controllo/garanzia giurisdizionale sulla stessa legge, la quale – pur rimanendo espressione suprema della volontà popolare – non è più espressione di un potere sovrano con pretese di assolutezza, essendo limitata da valori super-legali (costituzionali) in parte con fondazione anche meta-democratica: a ragione la dottrina tedesca parla, a proposito, di *Selbst-legitimation* e, felicemente, la Costituzione italiana di sovranità popolare «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1);

b) sul piano socio-economico, lo Stato costituzionale non si affida solo al mercato e sceglie di “intervenire”, anche in profondità, nell'economia, al fine di ridurre le disuguaglianze sociali. L'esplicito riconoscimento, quindi, dei c.d. diritti sociali (lavoro, istruzione, salute, assistenza, previdenza, attività sindacali, ecc.) – accanto a quelli civili e politici classici (manifestazione del pensiero, riunione, associazione, ecc.) – permette di definire lo Stato costituzionale anche come *Sozialstaat* (artt. 20 e 28 della Cost. della Germania unita, ma i prodomi possono farsi risalire alla Costituzione di Weimar del 1919). In breve, lo Stato costituzionale contemporaneo, in quanto evoluzione dello Stato di diritto, è sostanzialmente un *sozialer Rechtsstaat*, che ovviamente presenta significative diversità a seconda dell'evoluzione dei singoli Stati (si pensi al residuale *Welfare State* inglese, all'efficiente Stato sociale scandinavo, in particolare svedese, o agli USA, dopo i più limitati provvedimenti sociali post-crisi del 1929).

La caratteristica, però, forse più importante dello Stato costituzionale è la sua natura squisitamente “personalista”. Per quanto sia un concetto indeterminato, la *dignità della persona umana*, infatti, costituisce il presupposto antropologico-culturale fondamentale su cui esso si basa<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Un esplicito cenno in questo senso fra gli altri, ora, anche in A. BALDASSARRE, *La crisi attuale della “scienza” del diritto pubblico e costituzionale*, in *Lo Stato*, n. 20/2023, spec. 8 ss.

<sup>23</sup> Cfr. P. HÄBERLE, *Stato costituzionale I) Principi generali e V) Prospettive future*, cit., rispettivamente 1-3 e 2, ma v. *passim* e ID., *La dignità umana come fondamento della comunità statale*, in *Cultura*

Lo schema stellare che segue illustra come i cinque principi fondamentali universali presenti in “ogni” Stato costituzionale mirino tutti – pur su basi di legittimazione diverse, anzi contrapposte – a realizzare il valore super- e meta-costituzionale della dignità della persona umana, e da essa traggano la loro linfa ideale<sup>24</sup>.

### Schema 3. I cinque pilastri dello Stato costituzionale



*dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, Giuffrè, 2003, 4 ss. Una più ricca bibliografia sul punto si trova *infra* nel § 16, del Cap. VIII, ntt. 179 e 183.

<sup>24</sup>Cfr. A. SPADARO, *L'idea di Costituzione fra letteratura, botanica e geometria. Ovvero: sei diverse concezioni "geometriche" dell'"albero" della Costituzione e un'unica, identica "clausola d'Ulisse"*, in AA.VV., *The Spanish Constitution in the European Constitutionalism Context*, a cura di F. Fernández Segado, Madrid, Ed. Dickinson, 2003, 169 ss., e in *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 6/2005, 119 ss.; ma v. già ID., *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, n. 3/1998, 343 ss.