

L'estratto che stai consultando
fa parte del volume in vendita
su **ShopWKI**,
il negozio online di **Wolters Kluwer**

[Torna al libro](#)



CEDAM

IPSOA

UTET[®]
GIURIDICA

il fisco

 ALTALEX

CAPITOLO II

STATO MODERNO: ORIGINI E DIFFUSIONE

di GIUSEPPE FRANCO FERRARI

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il regime patrimoniale. — 3. La fase di transizione dal feudalesimo allo Stato moderno: lo *Ständestaat*. — 4. L'emergere dei tratti caratteristici dello Stato assoluto. — 5. Il consolidamento degli Stati assoluti nell'Europa continentale.

1. *Premessa*

La **formazione dello Stato moderno** va ricondotta, come è noto, al mutamento delle forme di organizzazione politica che si è verificato in Europa fra la fine del secolo XIV ed il secolo XVII [FLORIDIA, 1991]. Tale fenomeno è stato efficacemente segnato dalla parallela trasformazione semantica del termine “status” da “situazione” a “Stato” nel senso moderno della parola, di cui è testimone Machiavelli, nel suo *Principe*, il cui celebre *incipit* adopera la parola “Stato” come denominazione comune delle principali forme politiche contemporanee [BOBBIO, 1995]. A partire dall'opera di Machiavelli, dunque, il nuovo termine viene progressivamente a sostituire le espressioni con cui era stata tradizionalmente designata la massima organizzazione di un gruppo sociale su un territorio in virtù di un potere di comando, vale a dire le parole *civitas* (traduzione del greco *polis*), e *res publica*, seppure ancora nel 1576 Bodin non sfuggirà alla tentazione di impiegare il termine *république* per designare tutte le forme di Stato e non solo quella repubblicana in senso stretto [BOBBIO, 1995].

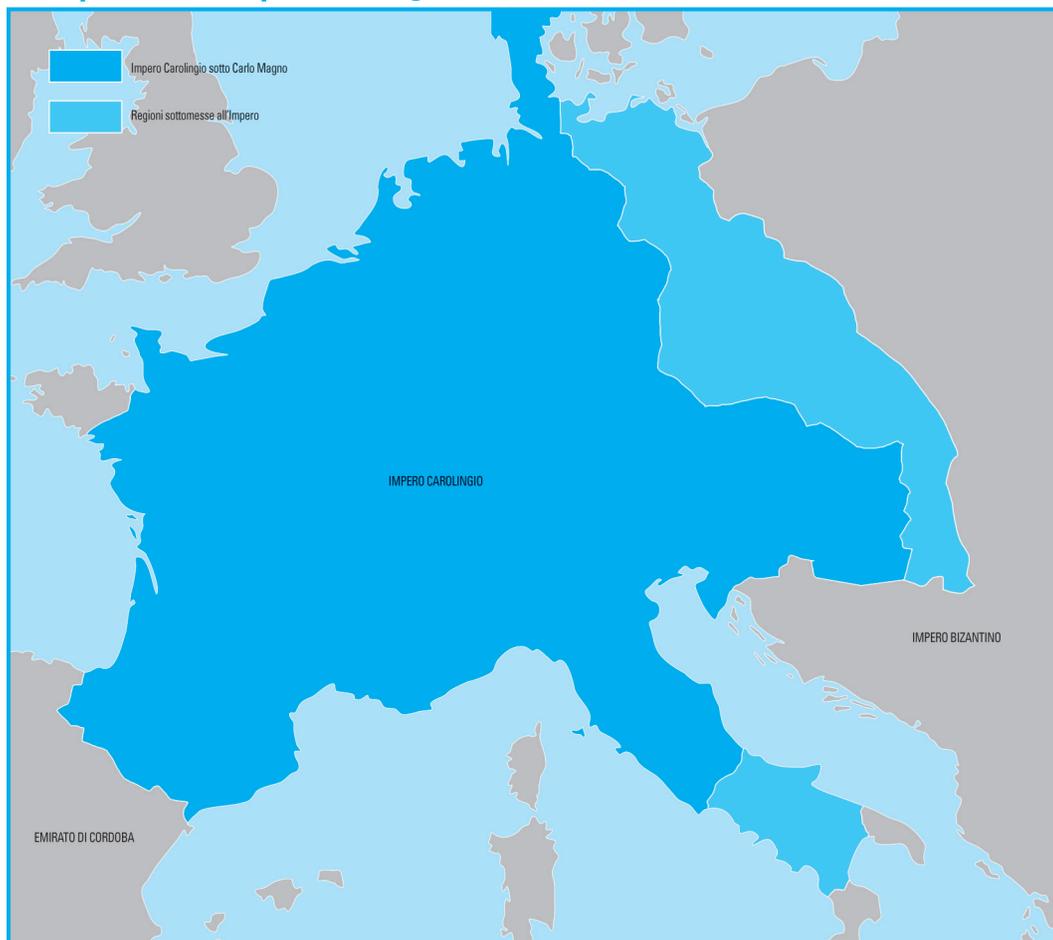
Tuttavia, non è agevole individuare gli **elementi caratteristici** di quel fenomeno istituzionale mutevole e diversificato che oggi chiamiamo Stato moderno, al fine di stabilire in quale momento storico siano apparsi e si siano consolidati nel panorama europeo, anche in considerazione della nota contrapposizione tra tesi continuiste, che non vedono alcuna frattura tra istituzioni medievali e moderne, e tesi discontinuiste, che tendono invece a separare in modo netto il mondo politico-istituzionale premoderno da quello successivo [CATANIA, 1994]. In particolare, militano a favore della **teoria continuista**, da un lato, la constatazione per cui i maggiori scrittori politici che hanno riflettuto sullo Stato moderno hanno adoperato le tesi elaborate con riferimento a strutture politiche premoderne, come la *Politica* di Aristotele o le *Storie* di Tucidide e, dall'altro, la circostanza per cui, durante il Medioevo, è stata sviluppata dai legisti la concezione giuridica dello Stato giunta ai nostri giorni per opera dei primi commentatori del *Corpus Iuris*, e, in particolare, il tema del rapporto tra *lex* e *rex*, la teoria della sovranità come indipendenza e la questione della distinzione tra re e tiranno [BOBBIO, 1995]. Al

contrario, il principale argomento a favore della **tesi discontinuista** è quello che poggia sulla constatazione per cui tra Cinquecento e Seicento si è avviato e compiuto un processo di concentrazione del potere di comando su un determinato territorio, attraverso la monopolizzazione di alcune funzioni essenziali, quali la produzione del diritto attraverso la legge, l'apparato coattivo e l'imposizione fiscale, con l'obiettivo di garantire l'ordine all'interno e all'esterno dei confini [BOBBIO, 1995].

La risposta all'interrogativo se si possa parlare di Stato solo a partire da una certa epoca dipende sostanzialmente dal significato che si vuole attribuire alla parola "Stato", vale a dire dalla definizione più ampia o più stretta che si adotta del termine stesso, tale da includere o meno tra i suoi elementi costitutivi anche alcune caratteristiche o l'adempimento di alcune funzioni proprie del solo Stato moderno [BOBBIO, 1995]; in ogni caso, è fuori discussione l'esistenza di una profonda diversità di principi e strutture tra le forme premoderne e quelle moderne di organizzazione politica. Le prime sono infatti caratterizzate dalla teorica unità della *res publica christiana* sotto la duplice autorità dell'Impero e della Chiesa; dallo sfaldamento del sistema feudale nel particolarismo di comuni, signorie, vassallaggi e autonomie civili ed ecclesiastiche; e dalla tendenziale non distinzione tra l'aspetto pubblicistico e l'aspetto privatistico del potere [CHITTOLINI, MOLHO, SCHIERA, 1994]. Le seconde sono segnate dalla presenza di «una pluralità di entità indipendenti, nelle quali l'autorità politica monopolizza la titolarità dei poteri riguardanti la collettività organizzata, esercitandoli mediante apparati burocratici appositamente costituiti e operanti in suo nome e sotto il suo controllo» [FLORIDIA, 1991].

Proprio questa diversità e la sentita esigenza di avere a disposizione un termine che riesca a rendere la novità del fenomeno sottostante spiegano, dunque, la fortuna dell'espressione "Stato" nell'Europa del tempo di Machiavelli. Per comprendere, allora, quali siano i tratti salienti della nuova entità "Stato" occorre illustrare le caratteristiche del precedente regime feudale al fine di evidenziare lungo quali direttrici principali si è svolto il processo di evoluzione che ha portato alla nascita dello Stato moderno, prendendo le mosse dalle rovine dell'Impero carolingio.

L'Europa durante l'Impero carolingio (814).



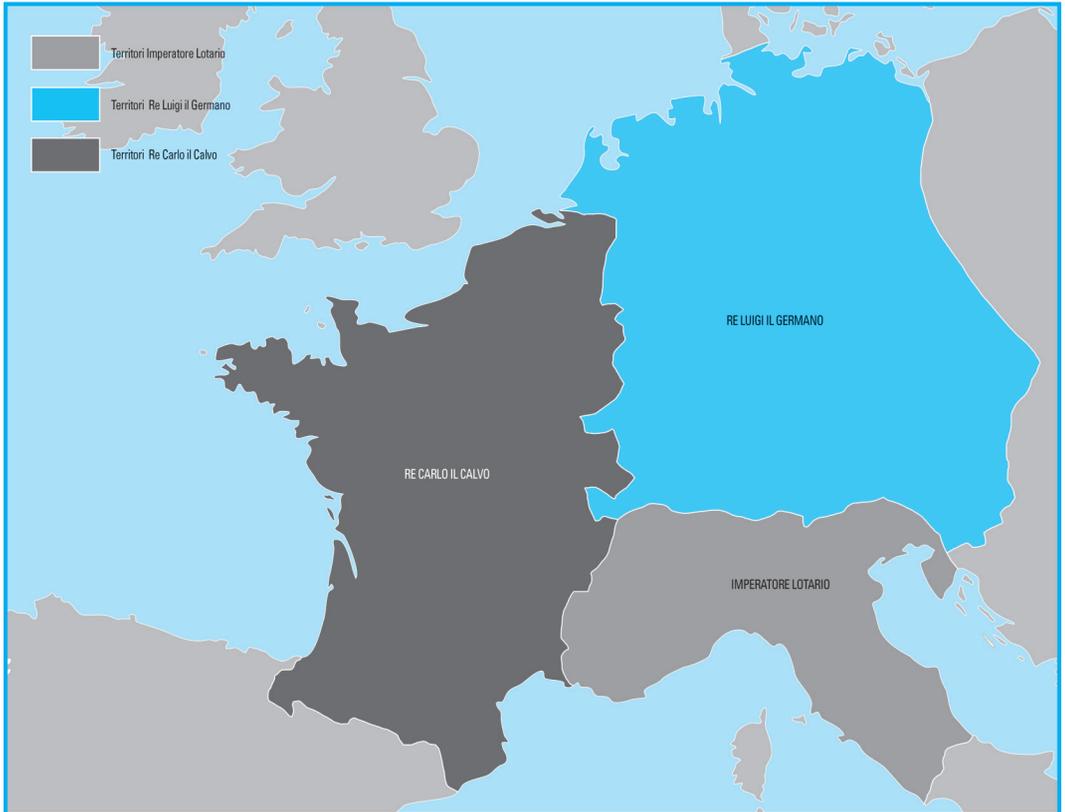
2. Il regime patrimoniale

Gli **istituti feudali** cominciano a delinearsi in tutta l'Europa occidentale già nel corso del secolo VIII, ma la loro importanza diventa progressivamente maggiore a partire dalla crisi della monarchia carolingia, intorno alla metà del secolo IX e soprattutto nei secoli X e XI, con l'affermarsi dei vincoli personali di vassallaggio e delle concessioni beneficarie di terre.

In questi secoli matura, infatti, il processo di **disgregazione dell'ordinamento statale** creato da Carlo Magno, dovuto a più cause: in primo luogo, il successore di Carlo Magno, Ludovico il Pio, aveva previsto la spartizione dell'Impero carolingio, alla sua morte, tra i figli, dando l'avvio a un lungo periodo di scontri tra i futuri successori terminanti solo nell'843, con il Trattato di Ver-

dun, che divise il regno Franco in tre parti: la *Francia orientalis* (a est), la *Francia occidentalis* (a ovest), e fra le due l'effimero regno di Lotario I: la parte orientale corrispondeva a ciò che più tardi sarebbe divenuto il Sacro Romano Impero (a partire dal 962, quando Ottone I di Sassonia si fece incoronare da Papa Giovanni XII come Imperatore di un'entità che comprendeva Germania e Italia) e la parte occidentale alla Francia.

Europa al Trattato di Verdum (843).



Inoltre, i sovrani che si sono succeduti, sia nel Sacro Romano Impero che nel Regno di Francia, hanno distribuito terre e potere ai loro fedeli, dando luogo ad una moltiplicazione di giurisdizioni feudali, che sono andate progressivamente sottraendosi ad ogni controllo, da un lato con la cristallizzazione di un sistema di immunità e privilegi di classe e, dall'altro, con l'affermarsi della concezione patrimoniale del feudo come possesso ereditario.

I tratti essenziali del sistema feudale risiedono in primo luogo nella sua **natura essenzialmente convenzionale** e nella conseguenziale **primarietà dello strumento contrattuale**, che, in quanto volto a regolare in modo diretto o indiretto tutti i rapporti pubblici e privati, di carattere giurisdizionale, patrimoniale e

personale, costituisce il fondamento dell'intero ordine politico e sociale [ASTUTI, 1968]. Il **contratto feudale** è un «*contractus nominatus a consuetudine inventus*», razionalizzato a posteriori dalla dottrina, ma nato in via consuetudinaria; esso disciplina gli elementi essenziali su cui poggia l'intero sistema feudale, vale a dire il rapporto di dipendenza personale (vassallaggio), la concessione della terra (beneficio) e l'esercizio di poteri di diritto pubblico (immunità). Il rapporto personale tra vassallo e signore, entrambi uomini liberi, si perfeziona per effetto di una cerimonia formale detta *fidelitas*, che consiste nella prestazione del giuramento di fedeltà, che segue di regola all'investitura con cui il signore concede al vassallo un feudo o beneficio feudale in cambio della prestazione di determinati servizi. I simbolismi di cui è ricca la cerimonia di investitura cementano la forza del giuramento: tra questi si ricorda l'"omaggio", atto di soggezione e affidamento, con cui il vassallo riconosce nel signore il superiore feudale ed è da questo ricevuto tra i suoi fedeli, che si compie col rito tradizionale della *commendatio in manus*. Con il contratto feudale si instaura, dunque, un duplice ordine di rapporti tra il signore ed il vassallo: uno di carattere personale, per cui il vassallo diventa l'uomo di un altro uomo – per usare l'efficace espressione di Marc Bloch [1949] – che è caratterizzato dai vari servizi che il *vassus* si impegna a prestare al proprio *senior* (dall'originaria *caballicatio*, prestazione del servizio militare a cavallo, ad una serie sempre più numerosa e varia di prestazioni, specialmente decime e contributi), ed uno di carattere reale, rappresentato dall'attribuzione del possesso e del pieno godimento del *beneficium* feudale, patrimonio generalmente fondiario o talvolta consistente in altro diritto immobiliare o mobiliare [POGGI, 1992]. Il contratto feudale così delineato, oltre ad attribuire prerogative di diritto privato su un determinato territorio, è fonte di diritti ed obblighi di contenuto pubblicistico, nella misura in cui con esso viene disciplinato lo svolgimento di funzioni amministrative, giurisdizionali, civili e militari, che è per lo più il *senior* a dover espletare, in qualità di delegato dal Re, nonché di prestazioni reali e personali, di servizi o uffici pubblici. Dunque, sia sotto il profilo del rapporto personale di vassallaggio che sotto quello della concessione beneficiaria, il contratto feudale ha al tempo stesso carattere convenzionale ed istituzionale.

Tuttavia, progressivamente, il rapporto instaurato dal contratto feudale viene a perdere la sua originaria connotazione in concomitanza con l'avvio di un **processo di patrimonializzazione dei feudi** conseguente alla crisi del potere centrale, dapprima nell'Impero carolingio e in seguito nei diversi Stati feudali. Il ridimensionamento dell'autorità centrale, infatti, porta all'allentamento dei vincoli di vassallaggio *in primis* tra il sovrano ed i feudatari maggiori e poi, a discendere, in tutti i gradi della gerarchia feudale. Tale processo è segnato da alcune tappe particolarmente significative, quali, soprattutto, il celebre Capitolare di Quierzy-sur-Oise dell'877, con cui Carlo il Calvo ammette per la prima volta il principio dell'ereditarietà dei feudi maggiori, seguito dall'*Edictum de beneficiis regni italici* di Corrado II il Salico del 1037, che sancisce il medesimo principio dell'ereditarietà del feudo e dei connessi benefici feudali anche a vantaggio dei feudatari minori e dei grandi feudatari della Lombardia.

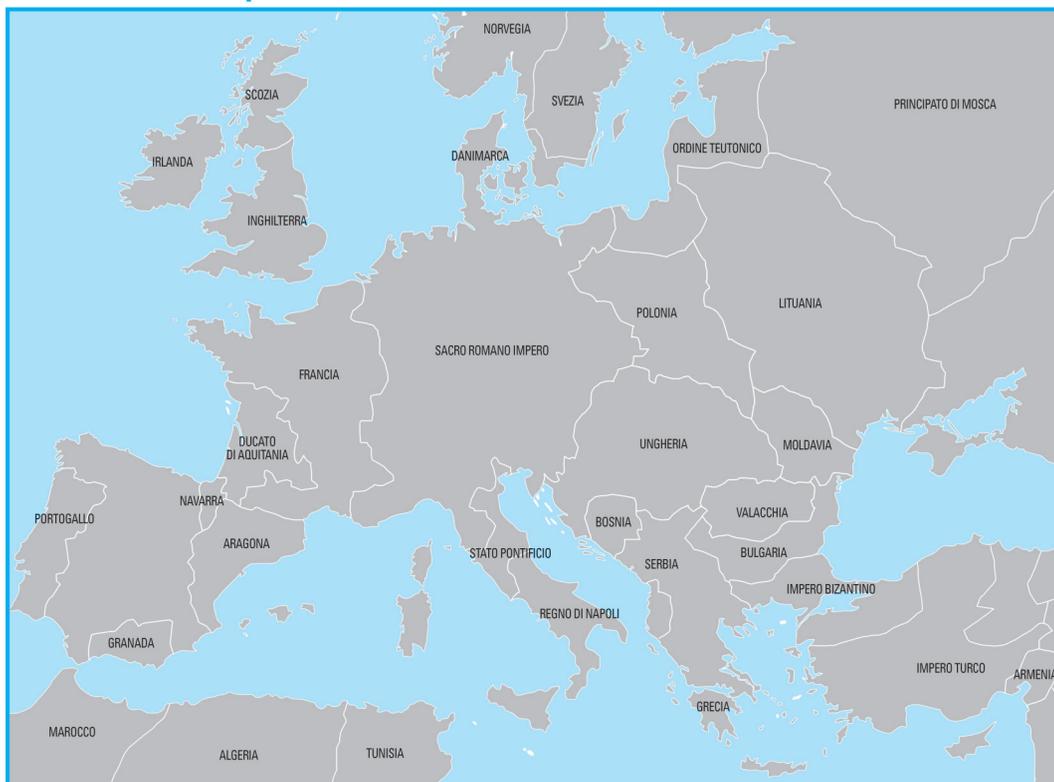
Di fronte a questo nuovo ordine, a nulla erano valsi i tentativi di ripristinare una situazione di maggior controllo sui possedimenti feudali, intrapresi dapprima da Lotario II, nella dieta di Roncaglia del 1136, che col suo *De feudorum distrac-tione* aveva vietato la libera alienazione dei feudi, e in seguito dall'Imperatore Federico I, che confermò tale divieto nelle diete del 1154 e 1158. Oramai, infatti, la disgregazione dell'Impero carolingio è compiuta, se non formalmente, nella realtà dei fatti: laddove il sistema delle infeudazioni successive viene completamente a privare il sovrano dell'effettivo esercizio dei poteri di giurisdizione e di governo, viene meno lo stesso vincolo della sudditanza, restando in piedi soltanto quello della *fidelitas* tra i singoli vassalli ed i loro signori. In questo modo i poteri pubblici risultano dispersi e la sovranità frantumata, ed ogni signore esercita nel proprio feudo un'autorità assoluta, amministrando la giustizia, prelevando le imposte e reclutando i soldati.

Progressivamente, si viene così affermando una **nuova concezione del potere** che il feudatario esercita sul proprio territorio, non più oggetto di possesso e godimento temporaneo, bensì di un **diritto reale** costituito al momento dell'investitura, al punto che la giurisprudenza successiva riconoscerà al feudatario la titolarità di una *actio in rem utilis*, cioè di un diritto reale definito "dominio utile" in contrapposizione al "dominio diretto" del signore. Per effetto di tale patrimonializzazione del feudo si compie il passaggio da una disciplina prettamente pubblicistica ad una più spiccatamente privatistica del possesso feudale, diventato oramai ereditario, alienabile e frazionabile, sia pure con alcune limitazioni.

3. *La fase di transizione dal feudalesimo allo Stato moderno: lo Ständestaat*

Il **tardo Medioevo** è caratterizzato dalla nascita e dall'affermazione, sotto la spinta del commercio e dell'industria, delle **città**, che rappresentano una nuova forza non solo economica ma anche e soprattutto politica, che si contrappone alle vecchie strutture feudali ancora dominanti nelle campagne [PIRENNE, 1971]. L'origine delle città medievali si ricollega direttamente alla rinascita commerciale, come appare evidente dalla coincidenza geografica tra le zone di maggiore espansione del commercio e quelle di più elevato sviluppo urbano, come le aree lungo le coste e i corsi d'acqua o le vie di collegamento tra i primi centri di attività. Si tratta di enti giuridici a base territoriale, caratterizzati da importanti attribuzioni, quali la possibilità di eleggere i propri magistrati, darsi le proprie leggi, essere immuni dall'imposizione fiscale imperiale, non riconoscere tribunali d'appello, e mantenere margini di autonomia in tali settori [PINI, 1981] e che spesso dispongono di una così elevata autonomia di attribuzioni da rendere la potestà del sovrano più che altro nominale e per questo definiti comuni "politici" [PINI, 1981].

Urbanesimo in Europa nel XIV secolo.



Nel contesto di queste nuove realtà economico-sociali, gli individui avanzano pretese di **natura corporativa**, legate alla loro appartenenza ad una determinata categoria sociale e produttiva, e rivendicano un riconoscimento giuridico dello *status* acquisito. Si tratta di nuove personalità collettive, note con i termini di *communis*, *communitatis*, oppure *Genossenschaft*, *fellowship* o *compagnonnage*, portatrici di interessi comuni che pretendono il riconoscimento di privilegi di categoria prevalentemente in termini di immunità e franchigie [CATANIA, 1994]. Questa nuova forma di organizzazione socio-politica prende il nome di **Ständestaat** (Stato di stati), proprio in ragione della sua composizione in stati, corpi o ordini privilegiati e organizzati in forme autonome, i quali, attraverso organi assembleari rappresentativi variamente denominati (Stati Generali, *Cortes*, *Landtage*), presto destinati a dare vita a **parlamenti** articolati in due, tre o anche quattro camere, trattano con il Principe avanzando pretese e tutelando i propri privilegi, ma anche assumendosi oneri di gestione del territorio, sulla base del presupposto per cui, se da una parte i ceti riconoscono l'egemonia del Principe, dall'altra anche il Principe accetta la partecipazione all'esercizio del potere di queste strutture sociali organizzate nel proprio territorio.

Tale riconoscimento si traduce spesso nella sottoscrizione di **patti scritti o**

carte solenni tra i monarchi e le rappresentanze dei gruppi sociali, definiti dagli storici tedeschi delle istituzioni [HINTZE, 1929; MC ILWAIN, 1932; BRUNNER, 1968] accordi di signoria (*Herrschaftsverträge*), come la *Magna Charta libertatum*, stipulata a Runnymede nel maggio del 1215 tra Giovanni Senzaterra, in condizioni di estrema debolezza per sfortunate vicende di politica estera, e i baroni; appartengono a questa categoria anche la Carta Magna Leonesa (1188) spagnola, la *Joyeuse entrée* (1356) del Brabante, e molte altre, da ultimo il *Tübinger Vertrag* (Württemberg, 1517). Si tratta di testi normativi in cui le consuetudini di rilevanza pubblicistica vengono codificate, dando assetto stabile sia alla forma di governo che alle prerogative (*iura et privilegia*) delle categorie sociali, molto articolate come nella tradizione medievale [ASCHERI, 2008]. Nel caso inglese sono certamente peculiari il carattere nazionale dell'accordo, altrove circoscritto a realtà locali o di piccoli principati, e l'emersione della categoria dei *freemen* (*liberi homines*) come titolari di diritti non limitati ai baroni, ai commercianti o ai contadini, ma generalizzati praticamente all'intera cittadinanza.

In una situazione come quella descritta, il potere risulta dunque ripartito tra due poli, la **monarchia** da un lato e i **ceti** dall'altro: questa forma di divisione del potere è stata definita dalla dottrina "**dualismo costituzionale**" [a partire da VON GIERKE, 1868] ed è considerata un tratto caratteristico di questa epoca, che sarà superato dall'accentramento tipico dello Stato moderno [CATANIA, 1994]. In particolare, Gierke enfatizza l'opposizione tra *Herrschaft* e *Gemeinschaft*, ovvero tra dominio e comunità, tra la volontà di comando di stampo assolutistico, come si esprime nel *Corpus Iuris* giustiniano, e l'elemento collettivo caratteristico della tradizione germanica. Secondo la dottrina tedesca, questo assetto dualistico rappresenta la tappa necessaria attraverso cui passarono i Paesi che avevano in precedenza conosciuto un ordinamento feudale. Ad esempio, Näf sostiene che si trattava di un dualismo fondamentale per la forma iniziale dello Stato moderno e necessario per il fatto che il potere monarchico non era riuscito ad attrarre a sé tutti i diritti statali disgregati dalla feodalizzazione e quindi divenuti privati e non era inoltre in grado, dal punto di vista organizzativo, di statizzare con sufficiente rapidità, con esattezza e completezza, i sempre più numerosi e mutevoli compiti pubblici [NÄF, 1971].

Di conseguenza, nelle formazioni statali del Tre-Quattrocento, il potere monarchico risulta limitato dalla necessità di acquisire in molte occasioni, e specialmente in **materia fiscale**, il consenso di un'assemblea rappresentativa appositamente convocata, in cui sedevano in un primo momento soprattutto i nobili, vassalli del Re, e a partire da fine Duecento anche i prelati ed i rappresentanti delle borghesie cittadine. Per questa ragione, si è parlato di tale periodo come di un'"età di dialogo" tra il Principe ed il Paese, in contrapposizione all'età successiva dell'assolutismo, in cui i sovrani riuscirono a governare senza il supporto delle assemblee rappresentative [BARBERO, FRUGONI, 1994].

Il sistema politico medievale (descritto fino a questo punto) appare costruito sul fondamento di un ordine naturale del vivere associato e delle istituzioni di governo, non definito da norme scritte ma costruito consuetudinariamente nel tem-

po, specchio della mentalità tipica dell'uomo medievale che concepisce l'universo come un cosmo ordinato [si pensi alle teorizzazioni di Agostino e di Tommaso; GROSSI, 1995], in cui il singolo trova il suo significato soltanto nella totalità che lo include e gli assegna una collocazione; si tratta di un ordine tipicamente verticale che, a livello cosmico e da una prospettiva teologica, parte dal *dominium* di Dio ed abbraccia ogni essere del creato e si riflette, sul piano politico-sociale, nella gerarchia degli enti che si dispongono ordinatamente dal basso verso l'alto in un complesso di relazioni di comando ed obbedienza fino al detentore del potere supremo che è l'Imperatore [COSTA, 1999]. In questa prospettiva si comprende anche il significato di concetti come *corpus* e *universitas*, «che costituiscono uno degli elementi portanti del discorso politico-giuridico medievale» [COSTA, 1999]: di fronte, infatti, all'enorme proliferazione di gruppi sociali della più varia natura, tali espressioni vengono utilizzate per rappresentare in modo efficace un soggetto collettivo, al di là della varietà delle sue forme; è l'*universitas* ad essere investita del potere che ad essa spetta nell'ordine politico della società medievale. E se ogni gruppo può essere rappresentato come *universitas* o *corpus*, tra essi ricopre un ruolo particolare la città, la *civitas*, che può dirsi tale laddove «l'insieme degli individui che la compongono trova una sua riconoscibile unità e interna strutturazione grazie all'impiego della figura del *corpus*» [COSTA, 1999].

Tale strutturazione sociale determina una forte radicazione degli individui in **status perpetui**, da cui discendono una serie di diritti e doveri, che dunque fanno capo ai singoli, non in quanto tali, ma in quanto membri di un dato ceto o collettività, cui sola sono imputati prerogative e privilegi. Il carattere frammentato con cui si presenta il potere politico è, dunque, una conseguenza della articolazione della società medievale in un elevato numero di strutture intermedie a carattere consociativo, per cui l'esercizio del potere politico è frutto di un equilibrio consuetudinario, e dunque intrinsecamente limitato, come ben delineeranno i teorici inglesi del secolo XIV e secolo XV, come Henry de Bracton e John Fortescue.

4. *L'emergere dei tratti caratteristici dello Stato assoluto*

La transizione, nell'Europa occidentale, dalla frammentazione del periodo feudale a forme statali sempre più ampie e solide è uno dei tratti salienti che caratterizzano il passaggio dal Medioevo all'Età moderna: questa affermazione è certamente vera con riferimento a Francia e Spagna, ma anche ad Inghilterra ed Italia, seppure ciascuna con proprie specificità, mentre ciò che resta dell'Impero non riesce a compiere un'analoga funzione unificatrice neppure nel territorio tedesco [PIERI, 1964]. Tuttavia, il processo di gestazione dello Stato moderno è assai lento e faticoso, e muove lungo una duplice direttrice verso la concentrazione e l'accentramento del potere su di un determinato territorio. Per **concentrazione** si intende quel processo per cui i poteri attraverso cui si esercita la sovranità, cioè il potere di dettare leggi valide per tutta la collettività, il potere giurisdizionale, il potere di usare la forza all'interno e all'esterno ad esclusione di ogni

altro, infine il potere di imporre tributi, vengono attribuiti di diritto al sovrano ed esercitati di fatto dal re e dai funzionari da lui direttamente dipendenti. Per **accenramento** si intende invece il processo di eliminazione o di esautorazione di ordinamenti giuridici inferiori come le città, le corporazioni, le società particolari, che sopravvivono non più come ordinamenti autonomi ma come soggetti derivati da un'autorizzazione o dalla tolleranza del potere centrale [BOBBIO, 1995].

Infatti, se lo Stato quattrocentesco poteva già dirsi uno Stato territoriale, delimitato da frontiere che segnavano un limite politico, fiscale e militare all'esercizio del potere del monarca, esso era caratterizzato da una compartecipazione al potere di soggetti diversi, cosicché il monarca doveva sempre scendere a compromessi con le istituzioni rappresentative dei ceti in un sistema che si è definito di dualismo costituzionale. Questa fase di dualismo termina, nell'Europa continentale, con la **vittoria della partita per la sovranità da parte del monarca**, vittoria che porta a conclusione il menzionato processo di accenramento del potere, dapprima limitando e infine annullando l'autorità dei Parlamenti. Infatti, solo tra Cinquecento e Seicento il rafforzamento dell'apparato burocratico e della fiscalità e la costruzione di forze militari permanenti consentiranno ai sovrani europei di liberarsi dalle assemblee, con la sola importante eccezione dell'Inghilterra.

In particolare, Federico Chabod [1967] individua nella **struttura** e nella **nuova organizzazione interna** l'elemento fondamentale che consentì allo Stato tra Cinquecento e Seicento di porsi quale potere assoluto, grazie alla nascita dell'esercito permanente, della diplomazia, della burocrazia e della fiscalità. Chabod pone una speciale enfasi sulle innovazioni della tecnica militare come elemento propulsore di un netto cambiamento della vita dello Stato nel senso di un'emancipazione del sovrano dalla pressione politica della feudalità. Infatti, le nuove forme dell'arte della guerra tra Trecento e Cinquecento, con il trionfo della fanteria sulla cavalleria, si basano sull'apporto di eserciti permanenti formati da fanterie mercenarie, dipendenti dal re e da lui pagate, che in tempo di pace presidiano i castelli, le frontiere, le località più importanti, e che garantiscono al sovrano la possibilità di condurre in ogni momento la propria politica estera, rendendolo indipendente dalla fedeltà e dalle pretese dei propri vassalli, fino a quel momento depositari delle forze armate (sotto questo profilo, Chabod critica, pertanto, il Machiavelli che contrastava il fenomeno del ricorso agli eserciti mercenari, senza coglierne le potenzialità di sviluppo per il potere del Principe).

È dunque specialmente l'esigenza di far fronte alle spese connesse al mantenimento degli **eserciti permanenti** e al loro impiego in costose operazioni belliche a far sorgere il bisogno di un ampio ed efficiente apparato amministrativo statale, con cui lo Stato manifesta la propria sovranità sul versante interno organizzando il potere e predisponendo una struttura che consenta un efficace prelievo fiscale da tutti i territori entro i confini dello Stato ed il convogliamento delle risorse così ottenute verso il centro. Non a caso, la dottrina è oramai concorde nel tributare un ruolo primario, tra i motivi che hanno condotto alla formazione degli Stati assoluti nell'Europa continentale, alle guerre per il predominio europeo, per

combattere le quali era richiesta un'ampia disponibilità di mezzi e l'impiego di grandi eserciti e flotte.

La costruzione di un grande **apparato burocratico**, per i prelievi fiscali e l'espletamento delle varie funzioni amministrative, porta alla formazione di una nuova nobiltà di servizio e di toga, costituita da ufficiali e funzionari dipendenti dal governo reale, con competenze amministrative permanenti. La circostanza per cui tali funzionari sono prevalentemente di estrazione borghese contribuisce a rafforzare il loro legame diretto con il monarca, in molti casi tagliando fuori da tale circuito l'antica nobiltà feudale; laddove, invece, come generalmente in Italia, i nuovi burocrati vengono reclutati nelle vecchie classi dirigenti, si finisce per perpetuare, sotto forme diverse, gli antichi privilegi e il loro potere politico. In questo contesto si afferma anche l'usanza, tanto deprecata, della vendita delle cariche, cui ricorrono alcuni sovrani e, specialmente, Francesco I di Francia, per rimpinguare le proprie casse, prassi che spalanca ancor più la via della carriera di burocrate a borghesi che possono disporre di maggiori risorse per acquistare la carica [FIORAVANTI, 2004].

Anche l'organizzazione di una **diplomazia permanente** rappresenta una novità dello Stato in questi secoli, con la nascita di funzionari di "carriera" che risiedevano presso la corte di un Principe straniero tenendo costantemente informato il proprio governo, e consentendo una continua negoziazione politica aperta o segreta [CHABOD, 1967].

Non si può sottovalutare, infine, che l'affermazione degli Stati monarchici è dipesa anche, in larga misura, dalla **ripresa dell'economia monetaria** che vide nelle città i suoi centri propulsori, in quanto grazie alla moneta si poterono trasformare le prestazioni feudali fino a quel momento riscosse in natura in canoni pagabili in denaro, necessari per stipendiare i funzionari della Corona [PIRENNE, 1956]. Si può dire, dunque, che il mercantilismo, che mirava non tanto ad accrescere la ricchezza complessiva dello Stato, quanto, soprattutto, ad incrementarne le risorse monetarie, fu la politica economica degli Stati assoluti moderni, costituendo il risvolto economico della loro politica di espansione e potenza [HECKSCHER, 1936].

Se quelle appena descritte possono essere considerate linee di sviluppo tendenzialmente comuni alle esperienze delle monarchie europee, occorre però sottolineare come il processo di formazione degli Stati non sia stato uguale nei tempi, nelle modalità e neppure negli esiti da un Paese all'altro dell'Europa. Così, se in Francia, nel corso del secolo XIV e del secolo XV, il processo di costruzione dell'apparato statale e di rafforzamento delle istituzioni monarchiche aveva già raggiunto un livello piuttosto avanzato, grazie soprattutto alla vittoria della Guerra dei Cent'anni, per poi subire un rallentamento nel corso del Cinquecento a causa delle guerre di religione, in Spagna si dovette attendere fino al secolo XVI per l'affermazione del potere monarchico, in quanto la nobiltà rappresentò a lungo un potente freno. In particolare, risale al 1469 il matrimonio tra Isabella e Ferdinando, che avrebbe portato con Carlo I, nel 1516, all'unificazione dei regni di Castiglia ed Aragona, mentre è tra il Cinquecento ed il Seicento, soprattutto con Fe-

derico II, che la Spagna acquisì i tratti di vera potenza europea. Al contrario, l'Impero, saldamente controllato dagli Asburgo, non era in grado di esercitare un effettivo potere sui territori che lo componevano, in cui coesistevano principati, ducati, vescovati e città libere, circostanza che impedì in quell'area la formazione di una monarchia di stampo assolutistico.

Ancora diversa è la situazione dell'Inghilterra, in cui il potere monarchico assunse caratteri peculiari rispetto all'Europa continentale. Infatti, mentre nel Continente i Parlamenti si atrofizzarono davanti all'emergere di forti dinastie che concentrarono su di sé il potere assoluto, facendo recedere i privilegi consacrati nelle carte, mai abrogate, verso la sfera del diritto privato e delle consuetudini dello strato feudale sottostante, in Inghilterra, invece, una dinastia come quella Tudor, forte politicamente ed economicamente, in quanto ricca del patrimonio confiscato alla chiesa cattolica, ritenne necessario, per motivi di ampliamento del consenso politico, coinvolgere il Parlamento nelle scelte religiose ed in quelle familiari e successorie, rinunciando ad ambiti riservati alla prerogativa regia proprio dalle carte medievali e rafforzando specularmente l'istituzione parlamentare sul piano delle funzioni. Una delle ragioni di fondo della differente evoluzione politica dell'Inghilterra è stata identificata (dal sociologo Norbert Elias) nella diversa composizione della società inglese, molto più omogenea rispetto a quella del Continente: infatti, mentre in Spagna e per lo più in Francia la nobiltà era tenuta lontana, spesso anche con specifici divieti, da qualsiasi attività economica, così da determinare una netta distinzione tra questa e la borghesia, al contrario in Inghilterra si era formata una nobiltà dedita al commercio che condivideva gli interessi della classe borghese. Tale omogeneità sociale ha impedito che si realizzasse in Inghilterra quel fenomeno che si è verificato nell'Europa continentale, per cui i sovrani hanno potuto profittare dalla divisione del tessuto sociale, che rendeva impossibile una coalizione di interessi in funzione antimonarchica, bensì, al contrario, ha favorito il rafforzamento dell'istituzione parlamentare nella sua funzione di freno alle tendenze assolutistiche della corona [ELIAS, 1988].

L'Europa al 1500, prima dell'unificazione del Regno di Spagna.



5. *Il consolidamento degli Stati assoluti nell'Europa continentale*

Il Seicento è il secolo del definitivo **consolidamento degli Stati assoluti**. Questo vale, in particolar modo, per la Francia, che, con l'ascesa al trono di Enrico IV, convertitosi al cattolicesimo per ottenere il trono (a lui si ascrive infatti la celebre frase «Parigi val bene una messa!»), riesce a risollevarsi dall'età buia delle guerre di religione tra cattolici ed ugonotti: Enrico IV, infatti, grazie all'emanazione dell'Editto di Nantes nel 1598, con cui si riconosceva la libertà di culto in tutto il territorio francese, pacificò lo Stato ponendo le premesse per la ricostruzione dell'economia nazionale dopo un cinquantennio di depressione. I suoi successori, Luigi XIII e Luigi XIV, grazie a Ministri come Richelieu e Mazzarino, proseguirono nelle riforme amministrative ed economiche in senso mercantilistico e poterono intraprendere una politica estera aggressiva volta a rafforzare la posizione della Francia in Europa.

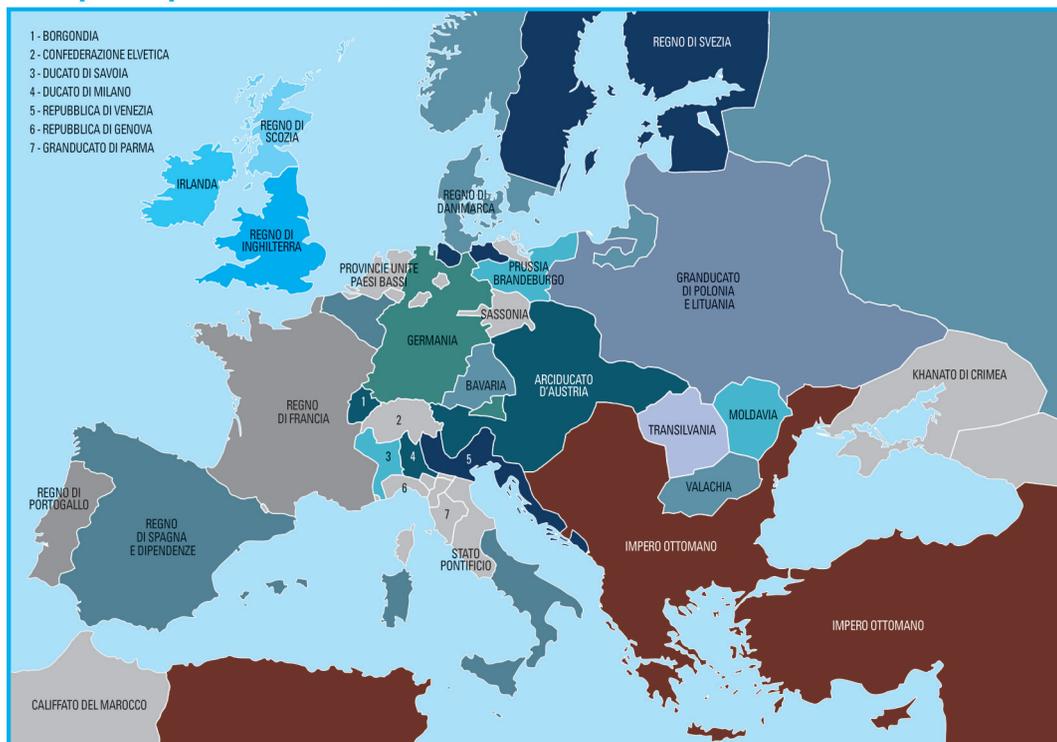
Una tappa fondamentale di questo processo è rappresentata dalla **pace di Westfalia** del 1648, stipulata tra Impero, Francia e Svezia, che ha posto fine alla sanguinosa Guerra dei Trent'anni. Questo Trattato è considerato uno dei momenti

di svolta della storia europea, in quanto esso viene a tracciare un nuovo scenario dei rapporti tra le potenze continentali, sancendo il definitivo consolidamento delle monarchie assolute, al punto che il 1648 è la data cui viene convenzionalmente fissata la nascita dello Stato moderno in Europa. Infatti, il Trattato di Westfalia portò all'affossamento dell'Impero, con il riconoscimento della piena autonomia sovrana a tutti i piccoli Stati che lo componevano, sancendo dunque il fallimento dell'ambizioso progetto unitario che aveva spinto gli Asburgo alla guerra, e riducendo il titolo imperiale ad un valore meramente formale, semplice residuo del passato, infine spazzato via nel 1806 da Napoleone. Ridimensionato l'Impero, la supremazia francese in Europa si affermò definitivamente in seguito alla pace dei Pirenei del 1659 che, da un lato, sancì la vittoria della Francia sugli spagnoli, che avevano proseguito lo scontro da soli dopo il Trattato di Westfalia, e dall'altro, segnò la decadenza della Spagna, che, da quel momento in avanti, assunse un ruolo periferico nello scacchiere europeo.

Inoltre, sul fronte interno, la Francia sconfisse la ribellione dei principi che avevano aderito alla rivolta della Fronda, abbattendo l'ultimo ostacolo al consolidamento della monarchia assoluta [KAMEN, 1993]. Sedata la rivolta, nel 1652, Luigi XIV fece il suo ingresso trionfale a Parigi e regnò, fino alla sua morte, con l'appellativo di Re Sole: la frase "*L'état, c'est moi*", che notoriamente gli è attribuita, rende evidente come, durante il suo regno, l'assolutismo raggiunga il suo apice, insieme con la grandezza della Francia, che in quell'epoca fu la dominatrice e il modello culturale dell'intera Europa, al punto che Voltaire definì il regno di Luigi XIV "*Le Grand Siècle*".

Contrapposto alla Francia è il modello politico-culturale dell'Inghilterra, in cui la battaglia per la sovranità, combattuta nel Seicento dalla dinastia Stuart contro l'organo rappresentativo, era stata vinta dal **partito parlamentare**, con l'effetto di consegnare al mondo occidentale il primo, solitario esempio di forma di Stato monarchico-parlamentare e di forma di governo pronta ad organizzarsi intorno alla centralità del Parlamento. Si ricordano, come tappe fondamentali in questo percorso, la *Petition of Rights* del 1628, che il Parlamento impose a Carlo I come condizione per l'approvazione della richiesta di denaro per proseguire le campagne militari; la deposizione e la condanna a morte di Carlo I al termine del periodo rivoluzionario nel 1649, cui seguì la parentesi repubblicana con Oliver Cromwell ed, infine, alla morte di questi, la restaurazione monarchica con la votazione, da parte del ricostituito Parlamento, del ritorno del legittimo sovrano Carlo II: tale ritorno, tuttavia, non scalfì il potere del Parlamento, né mise in discussione i principi di libertà proclamati nel periodo rivoluzionario ed oramai saldamente radicati nella società civile inglese.

L'Europa alla pace di Westfalia (1648).



Si osserva come, nonostante i diversi esiti politico-istituzionali cui sono approdate, Francia ed Inghilterra furono accomunate dalla circolazione di teorie che, sotto un profilo culturale, favorirono il consolidamento del potere monarchico. Ci si riferisce, in particolare, al fenomeno della divinizzazione del monarca, basato sull'idea dell'investitura divina del re, di cui è attento testimone Marc Bloch [BLOCH, 1924, 2007], teoria alla quale venne ad affiancarsi o sovrapporsi la costruzione del c.d. mito della sovranità, cui è riconducibile il culto tributato alla Vergine Elisabetta o a Enrico IV (l'Ercole Gallico) o a Luigi XIV, il Re Sole, e che affonda le sue origini nel recupero umanistico dei modelli artistici classici, che vennero impiegati per la glorificazione del Signore ritraendolo come uomo “grande” e divino [BRUNNER, 1968].

Dal punto di vista giuridico-politico, inoltre, si assiste allo sviluppo di una consapevole riflessione teorica che accompagna e segue il consolidamento dello Stato assoluto, legittimandolo su basi razionali. Non si può trascurare *in primis* il contributo di Bodin, considerato il fondatore della moderna **teoria della sovranità** [BODIN, 1576]. Egli, infatti, pur muovendo da presupposti tradizionali, quali la concezione della società come corpo ordinato che dal microcosmo della famiglia arriva con naturale continuità al macrocosmo della *république*, concepisce la sovranità come imprescindibile condizione di unificazione della pluralità dei cor-

pi di cui è composto lo Stato. Bodin definisce la sovranità «quel potere assoluto e perpetuo che è proprio dello Stato» e individua il tratto caratterizzante della stessa non tanto nella durata e nell'ampiezza del potere, che sono solo aspetti della sovranità, quanto nell'originarietà ed esclusività del potere che esercita colui che è collocato al vertice della gerarchia politica. Un potere assoluto è dunque originario ed esclusivo, *superiorem non recognoscens in regno suo*, seppur non completamente pieno, in quanto limitato dalle leggi di Dio e della natura, oltre che da leggi «che riguardano la struttura del regno e il suo assetto fondamentale», inderogabili anche per il sovrano. La concentrazione della sovranità, notoriamente definita da Bodin *summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*, nelle mani del monarca rappresenta dunque l'elemento decisivo dello Stato moderno: un simile tipo di potere, infatti, pur essendo stato teorizzato già durante il Medioevo, non aveva ottenuto una realizzazione concreta prima della nascita delle monarchie dell'Europa occidentale, in quanto precedentemente limitato, come si è visto, dai molti particolarismi della struttura medievale.

Un altro fondamentale attributo della sovranità è, per Bodin, la capacità di dare le leggi ai sudditi, vale a dire l'**attività legislativa**, in quanto la legge è l'espressione della volontà del sovrano ed il segno distintivo del suo potere, che spicca su ogni altra prerogativa (nominare le magistrature, battere moneta, imporre gravami, etc.). Tra i moderni commentatori, insiste su questo aspetto soprattutto Guido Astuti, secondo il quale lo Stato moderno si afferma non solo come ordinamento giuridico primario o sovrano, ma anche, tendenzialmente, come ordinamento giuridico esclusivo e come unica fonte del diritto, riconoscendo nell'emaneazione di norme giuridiche la prima e preminente tra le sue funzioni [ASTUTI, 1967]. Tuttavia, se al consolidamento delle monarchie nazionali si accompagna la nascita di una nuova legislazione, faticosamente imposta dai re che affermano la propria sovranità rispetto all'Impero, ciò nonostante, anche durante l'assolutismo, la legislazione monarchica non conseguì una posizione preminente nel sistema delle fonti giuridiche, di fronte alla complessa realtà degli ordinamenti consuetudinari, vigenti spesso da secoli [ASTUTI, 1967].

Le premesse teoriche da cui parte la ricostruzione di Bodin si pongono, dunque, in sostanziale continuità con i secoli precedenti, pur giungendo ad «individuare nella sovranità l'elemento propulsivo di una nuova rappresentazione dell'ordine, entro uno scenario segnato dal tramonto dell'impero e dalla fine dell'universalismo» [COSTA, 1999]. Infatti, mentre gli autori medievali tendevano a rafforzare, nella gerarchia dell'ordine politico, l'autonomia delle singole parti, Bodin si sforza di dimostrare l'effettiva dipendenza delle parti dal vertice, occupato da un potere assoluto nel senso già indicato [COSTA, 1999].

Sono, invece, diversi i presupposti concettuali da cui prendono le mosse filosofi e teorici politici, a partire dalla seconda metà del Seicento, allorquando si affermano nelle università le teorie giusnaturaliste moderne o giusrazionaliste, che segnano una rottura rispetto al diritto naturale antico, in quanto riflettono una mutata immagine del mondo, prodotta principalmente da tre fattori: le scoperte geografiche, la fine dell'unità politica e religiosa dell'Europa e le scoperte

scientifiche, in particolare le rivoluzioni copernicana e newtoniana [BARBERIS, 1993]. Questi avvenimenti incrinano irrimediabilmente l'antica visione del mondo, sostituendo all'immagine di un cosmo finito ed ordinato, quello di un universo infinito e multiforme, con la conseguenza che non si può più rinvenire nella natura delle cose quel fondamento razionale che adesso è solo la ragione umana a poter offrire. Pertanto, sorge ora l'esigenza di fondare il costituirsi della società e del governo su un atto della ragione e una manifestazione della volontà umana, rappresentata dal contratto sociale. Così, a partire da Ugo Grozio (1583-1645), ma soprattutto con Hobbes, che scrive, infatti, ai tempi della prima rivoluzione inglese e della terribile Guerra dei Trent'anni, si affermano le teorie del contratto sociale per cui lo Stato e il diritto, ben lungi dall'essere concepiti come fenomeni naturali, secondo la tradizione aristotelica, sono piuttosto frutto della volontà degli individui, i quali, per sfuggire ad uno stato di natura caratterizzato da una perenne conflittualità (da cui la celebre espressione che Hobbes mutua da Plauto di *homo homini lupus*), stipulano tra loro un contratto sociale, con cui si spogliano dei propri diritti a favore di un unico soggetto politico, il sovrano assoluto, in cambio della garanzia dell'ordine sociale [BLOCH, 1981].

Un ultimo aspetto che è essenziale sottolineare, soprattutto in considerazione dei suoi sviluppi futuri, è la progressiva maturazione, nel corso di questi secoli, della distinzione concettuale tra la **persona fisica del monarca** e la **Corona** come organo dello Stato, dotata dell'attributo della continuità, per cui, se è vero che il re amplia ed accentra su di sé tutti i poteri, comunque non si identifica con lo Stato e non può perseguire i propri interessi personali, bensì è tenuto a realizzare obiettivi di interesse pubblico, seppure valutati e scelti unicamente da lui [CUOCOLO, 1991; GHISALBERTI, 1974]. Le conseguenze dell'affermazione di tale principio saranno sempre più visibili man mano che lo Stato assoluto prenderà la forma, nel corso del Settecento, dello Stato di polizia, come è evidente, soprattutto, nelle teorizzazioni di Federico II di Prussia.

Bibliografia essenziale

- ASCHERI M., *Introduzione storica al diritto moderno e contemporaneo*, Torino, 2° ed., 2008
- ASTUTI G., *Feudo*, in *Enc. dir.*, v. 17, Milano, 1968, 292 ss.
- ASTUTI G., *La formazione dello Stato moderno in Italia*, Torino, 1967
- BARBERIS M., *Filosofia del diritto*, Bologna, 1993
- BARBERO A., FRUGONI C., *Dizionario del Medioevo*, Roma-Bari, 1994
- BLOCH M., *La società feudale*, Torino, 1949
- BLOCH M., *I re taumaturghi. Studi sul carattere sovranaturale attribuito alla potenza dei re particolarmente in Francia e Inghilterra*, 1924, 2007
- BLOCH E., *Filosofia del Rinascimento*, Bologna, 1981
- BOBBIO N., *Stato, governo, società*, Torino, 1995
- BODIN F., *Les six livres de la république*, 1576, trad. it. Torino, 1964

- BRUNNER O., *Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte*, Göttingen, 1968
- CATANIA A., *Lo Stato moderno: profili storici e dottrinali*, in *Riv. internaz. filosofia del diritto*, 1994, 401 ss.
- CHABOD F., *Studi sul Rinascimento*, Torino, 1967
- CHITTOLINI G., MOLHO A., SCHIERA P. (cur.), *Origini dello Stato, Processi di formazione statale in Italia tra medioevo ed età moderna*, Bologna, 1994
- COSTA P., *Dalla civiltà comunale al Settecento*, in P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, v. I, Roma-Bari, 1999
- CUOCOLO F., *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, v. VI, Torino 1991, 594 ss.
- ELIAS N., *Il processo di civilizzazione*, Bologna, 1988
- FIORAVANTI M. (cur.), *Lo Stato moderno in Europa*, Roma-Bari, 2004
- FLORIDIA G., *La Costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale*, v. I, Torino, 1991
- GHISALBERTI C., *Dall'antico regime al 1948*, Roma-Bari, 1974
- GIERKE O. VON, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, v. I, Berlino, 1868
- GROSSI P., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 1995
- HECKSCHER E.F., *Il mercantilismo*, Torino, 1936
- HINTZE O., *Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes*, in *Historische Zeitschrift*, 1929, 229 ss.
- KAMEN H., *European Society: 1500 to 1700*, 2nd ed., 1984, trad. It., Roma-Bari, 1993
- MC ILWAIN C.H., *Medieval Estates*, in *The Cambridge Medieval History*, 1932, v. VII, 665 ss.
- NÄF W., *Le prime forme dello «stato moderno» nel Basso Medioevo*, in E. ROTELLI, P. SCHIERA (cur.), *Lo stato moderno*, v. I, *Dal Medioevo all'età moderna*, Bologna, 1971
- PIERI P., *Formazione e sviluppo delle grandi monarchie europee*, in *Nuove questioni di storia medievale*, Milano, 1964, 399 ss.
- PINI A.I., *Dal comune città-stato al comune ente amministrativo*, in O. CAPITANI, R. MANSELLI, G. CHERUBINI, A.I. PINI, G. CHITTOLINI, *Comuni e signorie. Istituzioni, società e lotte per l'egemonia*, Torino, 1981, 449 ss. (*Storia d'Italia* diretta da G. GALASSO, v. IV)
- PIRENNE H., *Le città del Medioevo*, trad. di E. ROMEO, Roma-Bari, 1971
- PIRENNE H., *Storia d'Europa dalle invasioni al XVI secolo*, trad. di M.L. PARADISI, Firenze, 1956
- POGGI G., *Lo Stato*, Bologna, 1992

L'estratto che stai consultando
fa parte del volume in vendita
su **ShopWKI**,
il negozio online di **Wolters Kluwer**

[Torna al libro](#)



CEDAM

IPSOA

UTET[®]
GIURIDICA

il fisco

 ALTALEX