

Il cittadino e lo Stato: dallo Stato di diritto allo Stato regolatore

Raffaella Gherardi

«La teoria della democrazia poggia
sulla concezione degli individui come cittadini;
quella del capitalismo poggia
sulla concezione degli individui
come consumatori di beni e servizi»

Robert A. Dahl¹

*Genesi e trasformazioni dello Stato di diritto: interesse privato e
interesse pubblico nell'analisi di Marco Minghetti*

In apertura del suo ultimo importante scritto, dal titolo *Il cittadino e lo Stato* (1885), Marco Minghetti afferma:

«Un problema che si dibatte da secoli è questo delle relazioni fra Stato e cittadino: sin dove possa estendersi la libertà del cittadino; sin dove lo Stato, per adempiere il proprio ufficio, debba ingerirsi negli atti di lui. E ben si può dire che il problema non sarà mai definito in modo assoluto; imperocché si tratta di stabilire il limite dell'azione fra due enti che non rimangono sempre identici, ma variano secondo i luoghi, i tempi, le circostanze, il grado della civiltà».²

Il grande statista della Destra storica, esponente di primo piano del liberalismo italiano ed europeo, riassume qui sinteticamente quello che è il perno fondamentale della sua riflessione politica: l'idea che non si possa pensare in termini astratti alla polarità classica liberale cittadino – Stato (spesso immaginata secondo l'apriorismo di dottrine volte a ipostatizzare i due termini), ma che essa debba sempre essere commisurata a un'attenta disamina del presente, condotta con la certezza indiscutibile di parametri scientifici

¹ *Politica e virtù. La teoria democratica del nuovo secolo*, Roma-Bari 2001, p. 55.

² Cfr. M. MINGHETTI, *Il cittadino e lo Stato*, in *Scritti politici*, a cura di R. GHERARDI, Roma 1986, p. 797.

indirizzati all'analisi dei "fatti" e della storia. Sia nei suoi scritti politici maggiori³ sia nelle battaglie parlamentari che conduce dai banchi di governo e dell'opposizione, egli non si stanca di ribadire la necessità di prendere le distanze da una considerazione astratta dei principi del *Rechtsstaat* per dimostrarne invece la conciliabilità con un interventismo statale reso necessario dalle più urgenti questioni sul tappeto nell'Italia liberale dell'ultimo quarto del XIX secolo. Una volta raggiunta e completata l'unità, Minghetti (in sintonia con molti altri, illustri esponenti del liberalismo nostrano) dichiarerà chiusa per l'Italia l'età della poesia (dello slancio necessario, sotto la bandiera della libertà dei singoli garantita dal sistema rappresentativo, per compiere l'unificazione nazionale, abbattere i regimi assolutistici): l'Italia è ora entrata nella cosiddetta «età della prosa», della costruzione effettiva di uno Stato liberale che, alla stregua degli altri paesi civili dell'Europa di fine Ottocento, deve affrontare da vicino urgenti problemi finanziari, amministrativi, economici e sociali e che, di conseguenza, appare in qualche misura necessitato ad allargare la sua sfera d'azione. Di fronte a tali problemi il modello classico del *Rechtsstaat*, improntato ai puri canoni del liberismo, dimostra tutta la sua inadeguatezza; perfettamente idoneo agli obiettivi primari della politica liberale della prima metà dell'Ottocento (quella che in Italia e in Europa aveva di mira, appunto, la costruzione dello Stato di diritto), tale modello può addirittura rischiare di andare in frantumi se non si preoccupa di ripensare in qualche modo l'eredità del *Polizeistaat*, per ridisegnare una "ingerenza governativa" adeguata ai processi di civilizzazione in atto. È questa prospettiva che il nuovo liberalismo italiano degli ultimi decenni del XIX secolo afferma in larga parte di voler perseguire, richiamando lo spettro delle forze anti-sistema che agiscono su scala italiana ed europea (in primo luogo clericali e socialisti, e l'esperienza traumatica della Comune di Parigi viene costantemente richiamata come concreto rischio da esorcizzare) e

³ Cfr. *Della economia pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto* (1859); *Stato e Chiesa* (1878); *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (1881), in M. MINGHETTI, *Scritti politici*, cit. Sulla figura di Marco Minghetti sia come pensatore politico sia come uomo politico e più in generale sui caratteri del liberalismo italiano della seconda metà del XIX secolo cfr. R. GHERARDI, *L'arte del compromesso. La politica della mediazione nell'Italia liberale*, Bologna 1993. Cfr. anche R. GHERARDI - N. MATTEUCCI (edd), *Marco Minghetti statista e pensatore politico. Dalla realtà italiana alla dimensione europea*, Bologna 1988. Per una puntuale analisi del ruolo di Minghetti come uomo politico della Destra storica cfr. A. BERSELLI, *Il governo della Destra. Italia legale e Italia reale dopo l'Unità*, Bologna 1997. Sul ruolo politico di Minghetti non solo nell'età della Destra ma anche nell'età della Sinistra cfr. F. CAMMARANO, *Storia politica dell'Italia liberale 1861-1901*, Roma-Bari 1999.

che trovano un facile terreno d'espansione soprattutto laddove lo Stato e la "classe media" non si dimostrino in grado di adottare nuove forme di intervento, volte in primo luogo a tentare di neutralizzare i conflitti economico-sociali ora in atto nei paesi a più avanzato livello di industrializzazione.

Una volta posto il principio secondo cui «l'azione del cittadino e l'ingerenza dello Stato» necessariamente «si allargano o si restringono secondo il momento storico» e che, come prospettiva generale, negli odierni paesi civili, «nessuno dubita che allo Stato si appartenga la dichiarazione e la tutela dei diritti dei cittadini», Minghetti, nello scritto citato, sottolinea, fin dalle prime pagine, come anche all'interno della più pura cornice dello Stato di diritto si manifestino ambiti di intervento e regolamentazione statale che vanno ben oltre la mera salvaguardia dei diritti individuali:

«Soltanto mi piace di notare che se noi esaminiamo i codici [...] noi scorgiamo di leggieri come, anco i più rigidi infrenatori della potestà dello Stato lasciano inconsciamente, o volontariamente passare molti articoli che esprimono una certa ingerenza nell'azione del cittadino, la quale a dir vero trapassa la mera tutela del suo diritto. Per esempio nella materia dei contratti, secondo il concetto dei fautori della massima libertà individuale, lo Stato dovrebbe limitarsi a mantenere, contro la violenza o la frode, l'assoluta volontà dei contraenti, ciascuno dei quali essendo adulto dee reputarsi il miglior giudice del proprio interesse: eppure il codice prescrive delle condizioni alle compre e vendite, ai legati, alle donazioni, colle quali viene a supplire agli errori, nei quali altri potrebbe inavvedutamente incorrere, e vuol evitare certe influenze facili a esercitarsi sovra chi è naturalmente debole e poco oculato. Similmente nella materia delle acque, delle foreste, delle miniere il codice trapassa la linea della mera tutela, per esercitare una ingerenza di sindacato, o di soccorso al fine di pubblica utilità»⁴.

Il concetto di *utilità pubblica* sembra dunque stagliarsi all'orizzonte di uno Stato che deve raccogliere (attraverso una legislazione che estende necessariamente il suo campo) la sfida delle complesse società contemporanee, ormai del tutto avviate al progressivo cammino dei processi di industrializzazione dell'odierna civiltà:

«moltiplicandosi le relazioni fra cittadino e cittadino, per l'aumento della popolazione e dei traffici, si aumentano ancora i diritti da definire e i conflitti da evitare; onde di necessità una legislazione più complicata corrisponde a uno stato più avanzato della società. Basta guardare il movimento commerciale dei tempi nostri, e tutte le nuove applicazioni della scienza all'industria per intendere che lo Stato doveva regolare i rapporti nascenti da questa nuova condizione di cose. E quindi dettar leggi e ordinanze sulle ferrovie, sui telegrafi, sui commerci, sulle società per azioni e via dicendo. Né perciò si può dire che scemi la libertà del cittadino, anzi la rinvigorisce e l'aumenta»⁵.

⁴ M. MINGHETTI, *Il cittadino e lo Stato*, cit., pp. 800-801.

⁵ *Ibidem*, p. 801. Il corsivo è mio.

Uno Stato che sempre più si configura come grande e necessario regolatore della complicata trama di rapporti all'interno dei quali vive il cittadino contemporaneo è dunque, secondo Minghetti, ulteriore garanzia della libertà di quest'ultimo: le leggi, le regole non annullano affatto la libertà del cittadino, anzi la rendono ancor più vigorosa e semmai l'aumentano.

Le argomentazioni appena richiamate si legano poi, immediatamente dopo, alla descrizione di una vita civile che, per potersi svolgere secondo tutte le sue attuali potenzialità, ha bisogno di una serie di interventi positivi e di compiti assunti in prima persona da parte dello Stato, ineludibile protagonista, accanto ai privati e alle loro associazioni:

«Allo svolgimento della vita civile si oppongono forti ostacoli dalla natura; né questi possono sempre dai cittadini singoli e anche dalle associazioni loro essere superati; e allora, se non da tutti, certamente dai più si concede che lo Stato possa rimuovere tali ostacoli, a beneficio e spesa comune. Da ciò vengono i lavori pubblici, come porti, strade, risanamento di luoghi paludosi e via dicendo. Similmente, allo svolgimento della vita civile occorrono certe notizie, che nessun altro che lo Stato può fornire, sì per l'autorità che possiede di richiedere dette notizie, sì perché essendo centro alla società, esso solo può da ogni parte di essa raccoglierle e compararle. Nessun privato e nessuna associazione libera potrebbe riunire e pubblicare tutti quei dati di statistica meteorologica, sanitaria, commerciale, finanziaria, civile, onde ogni cittadino si giova quotidianamente, e dai quali trae indirizzo o consiglio alle sue opere per fine di utilità. Gli esempi ne sono lampanti. Sapendo dalle tavole meteorologiche che fra poche ore è probabile che infurii la tempesta, io ordino alla mia nave carica di merci, di non salpare per oggi dal porto: sapendo i prezzi delle derrate qui e in ogni altra parte d'Europa o d'America, io mi risolvo a vendere o tenere in serbo i mie raccolti. Chi potrebbe fuor che lo Stato fornire all'universale codeste preziose notizie?»

Man mano che procede nella trattazione dei compiti suddetti, Minghetti si accorge di stare arrivando finalmente al nocciolo centrale del problema ora più grave e dibattuto (che implica «un fine che trapassa la tutela del diritto») e che si esplica secondo due interrogativi fondamentali:

- «1. Lo Stato può e deve cooperare colle sue leggi e istituzioni alla massima produzione, e alla migliore distribuzione della ricchezza?
2. Lo Stato può e deve provvedere alla igiene pubblica con provvedimenti sanitari, alla istruzione ed educazione della gioventù con scuole gratuite, alla indigenza col favorire gli istituti di previdenza, e ove occorra eziandio con sussidi diretti di beneficenza?»⁶

Non saranno certo le tesi estreme di liberisti, positivisti, socialisti di qualsiasi sponda, né di chiunque aspiri a proporre soluzioni tratte dalla «classe delle utopie»⁷ a poter fornire ragionevoli indicazioni

⁶ *Ibidem*, pp. 801-802.

⁷ Cfr. *ibidem*, p. 818 in nota. Nel corso di questo lavoro, come in tutta la sua opera sia di studioso che di politico, la polemica di Minghetti è innanzitutto con-

in tal senso. Chi abbia a cuore una indolore trasformazione delle istituzioni liberali, alla luce dei problemi più urgenti del presente, dovrà realisticamente affrontare questi ultimi sulla base di un'analisi scientifica dei "fatti", indirizzando poi la prassi politica alla costruzione di uno Stato che, pur prendendo le distanze da qualsiasi immagine di *deus ex machina*, cara a ogni ideologia statalista, si erge come transitorio mediatore degli interessi e dei "mali" di volta in volta in campo e fa fronte a quelle necessità di cui individui e associazioni non sanno darsi carico⁸. Certo, bisognerà fare bene attenzione a che lo Stato non accumuli «sempre novelli uffici», in una parabola senza fine (dovrà invece essere pronto a trarsi in disparte una volta che i cittadini si dimostreranno idonei a compiere «quelle funzioni che oggi lo Stato esercita»), e che la sua attività sia volta

tro le posizioni estremizzanti metodologiche e politiche dei sostenitori da una parte dell'economia politica classica e dall'altra della scuola storica dell'economia e del socialismo della cattedra, le cui tesi di fondo egli richiama anche in conclusione dello studio in oggetto: «Il mio modo di giudicare la questione non piacerà a molti, i quali per ogni problema vorrebbero, bella e pronta, una soluzione precisa, e semplice. Agli uni garba il *laissez faire, laissez passer*, agli altri il *Socialismo di Stato*, come due teoriche che non lasciano incertezza, e che si vantano di provvedere a ogni emergenza: e gli uni e gli altri poi disprezzano concordemente tutte le teoriche intermedie con superbo disdegno. Ora (me ne dispiace per loro) non sono mai i provvedimenti estremi quelli che risolvono le difficoltà sociali. Coloro i quali sono avvezzi a meditare le condizioni del civile consorzio, e veggono di quanti elementi sono intessute, e il continuo modificarsi di essi, intenderanno bene che i problemi che riguardano le classi lavoratrici e lo stato loro non si possono risolvere che in parte, grado a grado, mediante temperamenti, e soprattutto colla scorta dell'esperienza», p. 825. Sulla figura di Minghetti come economista e sul ruolo che il dibattito economico gioca anche nel dibattito parlamentare cfr. R. GHERARDI, *Politica, scienza e opinione pubblica: il riformismo ben temperato di Marco Minghetti*, in M. M. AUGELLO - M. E. L. GUIDI (edd), *Gli economisti in parlamento 1861-1922. Una storia dell'economia politica dell'Italia liberale*, Milano 2003, vol. II, pp. 31-52.

⁸ Specifica Minghetti: «Nessuno presumerà al certo di togliere il male dalla terra, nessuno negherà che il dolore può essere cote, alla quale s'affinano gl'ingegni e si ritemperano gl'animi. Ma che perciò? Forse non è bene alleviare i mali dell'umanità per quanto è possibile? E se allo Stato tornasse di potervi cooperare, deesi vietarlo sol perché è Stato? Dice lo Spencer che né legge, né riforma possono scemar d'un punto i dolori che il processo della natura seco adduce: ma codesta affermazione mi sembra, sì al fisico che al morale, troppo assoluta e contraddetta dall'esperienza. Invero in taluni casi estremi la necessità e l'utilità dell'azione governativa apparisce così manifesta anche i più rigidi partigiani della libertà, che si rassegnano pur essi a darle uno strappo; o, come dicono con vieta metafora, a velarne la statua. Scoppia un'epidemia, rigonfiano e straripano i fiumi, il terremoto scrolla le case di una città; nessuno pensa a dire: olà! non è lecito allo Stato venire in sussidio ai miseri percossi dal flagello; non è un suo attributo. E perché non si dice? Perché in quei momenti apparisce evidente agli occhi di ognuno la insufficienza degli individui a sopperire a quelle straordinarie necessità», *ibidem*, p. 809.

non a sostituire bensì a integrare e completare l'iniziativa privata, in nome della salvaguardia di «interessi generali»⁹.

Dopo aver posto il principio secondo il quale non è possibile circoscrivere *a priori* i settori nei quali la “ingerenza dello Stato” possa esplicarsi, (dato che «è lecito anzi dire che non vi è manifestazione sociale, nella quale date certe circostanze, e dati certi limiti, non possa intervenire»¹⁰), il riferimento a «un esame particolareggiato dei fatti e delle circostanze nelle quali trovansi al nostro tempo le nazioni civili d'Europa» induce Minghetti a trattare il tema per antonomasia all'ordine del giorno all'interno di queste ultime, anche a livello di “opinione pubblica”: la legislazione sociale. La “ingerenza governativa” è, a tale proposito, “giustificata come legittima” dato che, facendo salvi i principi generali dell'economia politica e, in primo luogo, della libera concorrenza, si tratta pur sempre di temperarne l'applicazione alla luce dei “fatti”, non contraddicendo «alla massima che scopo della civiltà è di temperare le crude leggi della natura, di proteggere il debole e l'indigente, di

⁹ Avviandosi alla conclusione del suo scritto Minghetti richiama due condizioni che, a suo avviso, garantiscono contro ogni forma di abuso di marca statalistica: «La prima che lo Stato non dee sostituirsi alla iniziativa privata, ma integrarla e compierla. Laddove questa basti, l'ingerenza dello Stato è soverchia e perciò non buona. Ciò che la giustifica, e la rende opportuna, è la necessità di provvedere a interessi generali, ai quali non giunge l'azione dei singoli cittadini, o delle libere associazioni loro», *ibidem*, p. 825. La seconda è «che quando lo Stato assume un nuovo ufficio, dee proporsi non già di serbarlo perennemente, ma sino a che il cittadino sia educato e abilitato a poter passarsi dell'opera sua, ed esercitare da sé medesimo quelle funzioni che oggi lo Stato esercita», pp. 825-826. È interessante notare come Minghetti richiami qui (pur non citandola direttamente in proposito) considerazioni già espresse nel quarto libro della sua voluminosa opera *Della economia pubblica* in cui relativamente alla cosiddetta “ingerenza governativa” aveva chiarito: «Non si può, dunque, stabilire per massima assoluta e immutabile, che l'unico ufficio del governo è tutelare la sicurezza e i diritti privati, né di vietargli al tutto di porre il piede al di fuori di questa cerchia. Una ingerenza ulteriore nelle cose di rilievo, o per rimuovere gli ostacoli all'attività privata, o per agevolarne l'esercizio, può essere giusta e opportuna; purché abbia le due seguenti condizioni: 1° che sia suppletiva e integrante; e però il governo si astenga dal mescolarsi a tutto che può essere fatto convenientemente dai privati, dalle famiglie, dalla spontanea associazione loro; e si guardi, per far diversamente o meglio, di usurpare il compito altrui; 2° che sia temporanea; e però il governo tenda sempre a deporre il carico conferitogli dalla necessità dei tempi, e restringa di tanto le sue facoltà, di quanto va crescendo l'operosità dei privati e delle corporazioni», cfr. *Della economia pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto*, in *Scritti politici*, cit., p. 336.

¹⁰ Cfr. M. MINGHETTI, *Il cittadino e lo Stato*, cit., p. 824. Per le citazioni successive cfr. pp. 813-814. Sulle leggi economiche scrive: «L'economia pubblica ha esaminato molti fatti, e ne ha tratto delle leggi generali, ma non ha esaminato tutti i fatti, e nella applicazione delle leggi è stata troppo speculativa e ottimista. L'esperienza dunque ha provato che le sue conclusioni non possono essere accolte integralmente, ma che è d'uopo modificarle a seconda dei tempi e dei luoghi».

creare una cittadinanza pacifica, e al possibile prospera». D'altra parte anche la "opinione pubblica" richiede, secondo Minghetti, tali interventi da parte dello Stato, «e ciò anche in riguardo al fine supremo dell'ordine pubblico». Egli si premura di specificare bene di non poter «ammettere un diritto vero e proprio alla carità sociale», rilevando invece come la "carità legale" («di cui l'Inghilterra ha dato il primo e più cospicuo esempio colle leggi sui poveri») debba essere intesa «come rimedio temporaneo o suppletivo»¹¹; egli ritorna a tale proposito su un tema che ha avuto modo di trattare in dettaglio pochi anni prima nella conferenza (poi pubblicata come scritto autonomo) su *La legislazione sociale* (1882). In quello scritto egli afferma di aver dato non solo «un'esposizione» (dei diversi settori d'intervento e dei vari modelli di legislazione sociale vigenti in Europa, all'interno dei quali la sua preferenza va nettamente al modello inglese, ritenuto esemplificazione concreta di pacifica «azione riformatrice e a un tempo conservativa») ma una vera e propria «apologia della legislazione sociale»¹². Quest'ultima è lo strumento vincente contro ogni "setta" sovversiva («socialismo, comunismo e nichilismo») dell'ordine esistente; essa deve accompagnare le grandi trasformazioni economiche in corso, nell'intento di «rimediare ai mali» che scaturiscono da queste ultime, provvedendo alla «tutela e al soccorso delle classi povere», in una prospettiva che appare al tempo stesso garanzia sicura di conservazione e progresso¹³. Ancora una volta è ribadita la sussidiarietà dell'azione statale rispetto all'opera dei privati e delle loro associazioni:

«Ho detto che la legislazione sociale ha avuto origine dai nuovi mali che la trasformazione economica del mondo ha seco addotto, e ch'essa rappresenta il principio di tutela, di soccorso, d'educazione che spetta allo Stato. Ma ho soggiunto che l'opera dello Stato è sussidiaria, integratrice di quella dei privati e

¹¹ *Ibidem*, p. 824. Minghetti richiama esplicitamente lo scritto su *La legislazione sociale*, cfr. *ibidem*, p. 814, nota.

¹² Cfr. M. MINGHETTI, *La legislazione sociale*, in *Scritti politici*, cit., p. 775. Cfr. anche p. 776 per le citazioni seguenti.

¹³ Scrive Minghetti, con specifico riferimento alla situazione italiana: «io affermo che al partito moderato spetta più che a ogni altro la iniziativa della legislazione sociale. Imperocché esso solo può dare a tutti la sicurtà che non sarà perturbato l'ordine, né violato il diritto di alcuno; esso riunisce e non divide, ripara e non distrugge. E affermo, tenetelo bene a mente, che le riforme ardite non si fanno sicuramente se non da coloro che possono dare garanzia di severa conservazione», *ibidem*, p. 783. Nelle pagine precedenti Minghetti aveva dettagliatamente passato in rassegna i provvedimenti legislativi necessari a salvaguardia del lavoro delle donne e dei fanciulli, per regolamentare il lavoro nelle miniere, per regolamentare l'emigrazione e, prima di passare a sottolineare l'importanza di istituzioni quali le Casse di risparmio e le banche popolari scrive: «Ora da queste leggi protettive passiamo alle leggi abilitatrici, a quelle cioè colle quali il Governo, non solo tutela, ma aiuta e conforta il progresso delle classi inferiori», cfr. *ibidem*, p. 781.

delle associazioni. Ho detto infine che questa legislazione non può determinarsi a priori da criteri ipotetici: essa s'ispira ai fatti, adatta le leggi secondo che l'esperienza gli mostra che possono tornar utili al fine che si propone. In questi limiti, in questi criteri sta la legislazione sociale»¹⁴.

Lungi dal negare i progressi dell'economia contemporanea e di una civiltà foriera di beni incomparabili rispetto a qualsiasi altra epoca passata, Minghetti, pur tenendo fermo ai «vantaggi del mondo nuovo» (soprattutto dacché l'umanità è stata toccata dalla «magica verga della scienza»), non crede al perfetto automatismo delle «armonie economiche», fra «proprietà, capitale e lavoro» e fra gli «interessi delle classi», care al liberismo oltranzista. L'esperienza delle nazioni più progredite (e «lo spettacolo del pauperismo, della bancarotta, delle crisi commerciali, dell'eccesso di popolazione, delle gelosie internazionali», accanto al «cupo rumoreggiare di sette sovvertitrici»), mostra infatti che, soprattutto nei «periodi di trasformazione», la conflittualità sociale raggiunge livelli molto alti. I «mali da cui sono afflitte le classi inferiori» e gli «attriti che accompagnano questi trapassi» rappresentano un chiaro ammonimento di come «alla pace sociale non basta né lo sviluppo della industria né la libera concorrenza». L'opera integratrice dello Stato, rispetto ai privati e alle associazioni, si profila con chiarezza a necessaria garanzia di un ordine liberale all'interno del quale viene meno, secondo Minghetti, e ciò particolarmente nelle epoche di grandi mutamenti economici, il postulato della coincidenza, caro ai liberisti ortodossi, fra interesse privato e interesse pubblico:

«Egli è, o signori, che le premesse, onde quella dottrina [il laissez faire] di che parlo discende, non sono sempre vere: non è vero che l'interesse privato sia sempre identico all'interesse pubblico; non è vero che l'uomo vegga sempre il meglio e lo segua con rettitudine di giudizio e di volontà. Ondeché, o signori, pur avendo fede nella libertà, soprattutto quand'è governata da leggi morali, non possiamo affidarci interamente a essa, e dobbiamo pure riconoscere che lo Stato è istituito in guisa da intervenire utilmente a lenire i mali, se non a toglierli del tutto, a integrare l'azione dei privati e l'associazione loro spontanea dove sono deficienti».¹⁵

Il diretto riferimento a un grande «sapiente», Gian Domenico Romagnosi (e a una «teorica media» che consente di prendere le di-

¹⁴ *Ibidem*, p. 770.

¹⁵ *Ibidem*, p. 768. Per le citazioni precedenti cfr. pp. 767-768. Altrettanto forte è la polemica che Minghetti conduce contro tutti i «sistemi di comunismo e di socialismo, perché tutti si riassumono in ciò che allo Stato appartenga la distribuzione della ricchezza fra gli uomini. Ora la storia c'insegna che lo Stato ogni qualvolta ha voluto metter mano nell'industria al di là di certi limiti, non ha fatto altro che soffocarla; ogni qual volta ha voluto regolare gli atti della produzione, dello scambio, del riparto sociale; ha generato mali assai più gravi di quelli che si volevano evitare» (p. 768).

stanze dalle posizioni estreme dei sostenitori dell'individualismo e dello statalismo) consente a Minghetti di ribadire con forza la necessità di un'opera d'integrazione da parte dello Stato che ha di mira la «tutela» e il «soccorso» rispetto ai «grandi interessi pubblici»¹⁶.

Il nome di Romagnosi ritorna ne *Il cittadino e lo Stato*, nelle prime righe del terzo e ultimo paragrafo, in cui Minghetti sottolinea ancora una volta il proprio credo:

«che la determinazione dei limiti della libertà del cittadino e della ingerenza dello Stato non si possa fare *a priori*. Ma che si debba esaminare ogni speciale questione, pesare notare ogni circostanza, procedere insomma sperimentalmente».

Il problema «non si può sciogliere in modo assoluto, ma relativamente alle condizioni di tempo, di luogo, di civiltà di un popolo»; lo Stato deve mirare a proteggere e a promuovere l'azione «dei cittadini singoli o delle loro associazioni», riservandosi di intervenire «quando sia evidente che i privati cittadini, e le associazioni libere di essi non bastano a provvedere a una necessità d'interesse generale»¹⁷. In queste righe tornano ancora una volta, l'uno con l'altro correlato, i concetti di "interesse generale" e di "necessità", al fine di definire da vicino la sfera dell'azione positiva dello Stato; in tutto lo scritto la trattazione si dipana intorno alla definizione dell'odierna sfera dell'(o degli) interesse generale o pubblico e degli spazi dell'(o degli) interesse individuale o privato¹⁸. Se la tematica della legislazione sociale svolge senz'altro il ruolo dominante nelle considerazioni che Minghetti compie a proposito delle nuo-

¹⁶ «Imperocché [Romagnosi] non diceva già che lo Stato fosse un male necessario che bisognava tarpare al possibile limitandone gli uffici alla difesa del diritto e dell'ordine, né tampoco diceva che fosse onnipotente e potesse cambiare la faccia della società. Ma posto che le prime parti spettano all'individuo, le seconde alla associazione spontanea, egli affermava che lo Stato non può rimanere estraneo ai grandi interessi pubblici, e non solo ha il dovere della tutela, ma quello altresì del soccorso, sicché lo definiva una grande tutela e un grande educatore. Che se l'uno e l'altro di questi uffici debbono estendersi a tutti i cittadini, è chiaro che deve esservi una tutela anche dei diritti delle classi povere, e che il soccorso, l'educazione possono sempre desiderarsi laddove l'azione privata e l'associazione non bastino», *ibidem*, p. 769. Lo studio attento delle opere di Romagnosi, da parte di Minghetti, è testimoniato dai manoscritti di quest'ultimo conservati presso la Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio di Bologna (Cfr. *Manoscritti Minghetti*, Cartone 98, fascicolo 8, che porta il titolo esterno *Romagnosi*.)

¹⁷ Cfr. M. MINGHETTI, *Il cittadino e lo Stato*, cit., pp. 813, 814.

¹⁸ Gli esempi del ricorso da parte di Minghetti a tali concetti, possono essere moltiplicati; cfr. per esempio *ibidem*, pp. 768, pp. 802-803, pp. 804-805, pp. 810-813, p. 825. Sul concetto di "interesse" nel lessico politico, sulla «proteiforme natura politica» del concetto suddetto, relativamente al pensiero politico, moderno in particolare e, all'interno di quest'ultimo, sull'*invenzione* dell'idea di "interesse generale", cfr. le stimolanti osservazioni di L. ORNAGHI - S. COTELLESA, *Interesse*, Bologna 2000, in particolare pp. 51-75.

ve forme di intervento attuate dai più avanzati Stati europei (e d'altra parte, occorre ricordare che, come uomo politico, egli era stato cofirmatario dei primi progetti di legge presentati in tema di legislazione sociale nell'Italia liberale) fin dalle pagine iniziali de *Il cittadino e lo Stato*, egli mette bene in evidenza il ruolo di diretto protagonista che lo Stato deve assumere anche ai fini della rimozione degli ostacoli che si frappongono allo «svolgimento della vita civile»; ciò implica un'attività a largo spettro, dal settore dei lavori pubblici a quello amplissimo della statistica (sanitaria, commerciale, finanziaria, meteorologica ecc.¹⁹). Nelle pagine conclusive del lavoro in oggetto, il problema della cosiddetta “ingerenza governativa” è specificamente declinato, in costante riferimento al binomio privato-pubblico e ai diversi “interessi” in causa, relativamente alla questione che, a partire da fine Ottocento e per tutto il secolo successivo, diventerà una delle questioni principali del dibattito politico: i servizi pubblici. A tale proposito l'intervento dello Stato, nell'ottica minghettiana, appare, così come in materia sanitaria, dove più che mai insufficiente è fare affidamento «sul solo interesse privato» e Stato ed enti locali sono chiamati in causa quali garanti della “pubblica utilità”, del tutto imprescindibile nell'epoca presente e sembra addirittura doversi espandere in un futuro molto prossimo:

«Ho già toccato altrove che vi sono alcuni servizi pubblici che sono fatti dallo Stato meglio, e più puntualmente che dai privati. Già un tempo le poste erano in alcuni paesi libere: pochi anni or sono la telegrafia apparteneva in Inghilterra a privati. Oggi lo Stato ha dovunque il monopolio di questi servizi. E io credo che in un avvenire non remoto, avrà ancora quello delle ferrovie. Vero è che nell'esercizio di esse riscontransi alcune parti quasi meramente industriali, e si afferma che codeste possono essere meglio esercitate dai privati sotto l'impulso di loro interesse; ma oltreché non è impossibile immaginare un ordinamento, nel quale queste parti siano loro delegate, le altre parti e le più essenziali che riguardano il servizio pubblico, come le tariffe e gli orari, appartengono e apparterranno ognora più al governo»²⁰.

¹⁹ Cfr. sopra nota 4.

²⁰ Cfr. M. MINGHETTI, *Il cittadino e lo Stato*, cit., p. 821. Minghetti lega poi, come segue; le considerazioni appena riportate al tema dell'intervento dello Stato in ambito sanitario: «Alla mente del lettore si porge più chiaro l'intervento del governo in materia di sanità pubblica. L'esperienza mostra che non si può fare a fidanza in così importante soggetto sul solo interesse privato. Dovrebbe parere *a priori* che nessun interesse vi sia maggiore di questo per l'uomo, e che perciò nessuna vigilanza possa desiderarsi più oculata e sollecita di quella del cittadino che provvede alla vita, e alla robustezza del proprio corpo: ma invece il fatto quotidiano accusa una trascuratezza e un abbandonarsi al sudiciume, quasi incredibile se non si toccasse con mano; e ciò non solo col danno proprio, ma altresì con pericolo della convivenza, per la infezione che si diffonde. Pertanto la ingerenza governativa a preservare la sanità pubblica si manifesta indispensabile [...] E già nella legge nostra medesima comunale e provinciale sono date facoltà straordinarie al sindaco di

Minghetti riporta alla ribalta, questa volta a livello di analisi teorica, la tesi e la previsione espresse, a proposito della gestione da parte dello Stato dei “grandi servizi pubblici” contemporanei, nel suo celebre, importantissimo discorso parlamentare del 16 marzo 1876, quando, nella sua qualità di Presidente del Consiglio, dopo l’annuncio del raggiungimento del pareggio nel bilancio, aveva dovuto toccare la questione del riscatto e dell’esercizio governativo delle ferrovie (la questione, cioè che, di lì a poco, avrebbe provocato la caduta del Ministero da lui presieduto). Di fronte alle accuse degli avversari politici, anche del suo stesso partito, di aver tradito, sulla questione in oggetto, i principi della scienza economica, egli aveva tracciato una sorta di sintetico manifesto delle posizioni tante volte espresse a livello di dibattito scientifico-metodologico-politico sull’odierno rapporto fra libertà individuale e “ingerenza governativa”; l’interesse pubblico viene invocato a legittimazione dell’esercizio (definito come «il più naturale» e insieme «il più utile») da parte dello Stato di servizi quali le ferrovie, le poste, i telegrafi. I «grandi servizi pubblici» appaiono a Minghetti non poter essere sottoposti ai meccanismi della libera concorrenza e l’intera Europa gli sembra avviata sulla via dell’«esercizio governativo» degli stessi:

«Ebbene, io affermo con sicuro animo di non aver punto abbandonato quei principii [della scienza economica]. Io credo ancora che l’ingerenza governativa debba restringersi il più possibile, limitarsi anzi a quei punti soli dove è necessaria e dove individui e associazioni private non arrivano. Io credo che lo Stato moderno deve spogliarsi di molte attribuzioni che ha e che non gli spettano, e lasciarle alla libertà individuale e alle associazioni private; ma d’altra parte credo che vi siano alcuni servizi soprattutto quelli i quali non possono avere concorrenza, dei quali il Governo può e deve essere il più naturale, il più utile esercitatore nell’interesse della cosa pubblica! Io credo che le strade ferrate siano come i telegrafi e le poste, e, in un avvenire forse più prossimo di quello che voi credete, saranno date all’esercizio governativo in tutte le parti del continente europeo. Lo Stato potrà spogliarsi di molte altre ingerenze che oggi ha, e lasciare alla libertà individuale un’azione più piena e più larga, ma prenderà in mano sua questi grandi servizi pubblici»²¹.

Ecco il nuovo settore dell’interventismo statale che Minghetti, insieme con la tematica della legislazione sociale, ha cura di delineare con precisione, invocando uno Stato di diritto che, a suo av-

provvedere per urgenza a tal fine. E non vi è quasi Stato, il quale non abbia regolamenti sulle vie, sulle fogne, sui lavatoi, sulle industrie insalubri e pericolose, sull’adulterazione dei commestibili e delle bevande. In Inghilterra poi la legge (*Artisan’s Dwellings acts*) diede ai municipi la facoltà di far sgombrare le case dove gli inquilini si addensassero con detrimento della sanità, e di espropriare per causa di pubblica utilità i quartieri malsani, di abatterli, e ricostruirli», pp. 821-822.

²¹ Cfr. Tornata del 16 marzo 1876, in *Atti parlamentari*, Legislatura XII, Sessione II (6 marzo 1876 - 3 ottobre 1876), pp. 162-163.

viso, deve indirizzarsi, a una grande trasformazione; esso infatti è chiamato a fare, (e ha già fatto largamente «da un secolo a questa parte», come si legge nell'opera su *I partiti politici*), «un gran spolvero di leggi restrittive della libertà», retaggio di epoche passate (per esempio, leggi orientate all'ingerenza dello Stato «nelle materie religiose» o a riconoscere «privilegi delle classi nobili», oppure ancora a porre molti vincoli alla libertà di stampa e alla produzione industriale), per sobbarcarsi «nuove attribuzioni» adeguate alle «necessità del nostro tempo»²². La tesi della obsolescenza di un *Rechtsstaat* che pretenda di rimanere semplicemente ancorato alla purezza teorica della dottrina liberista è ormai lanciata e, partire dagli ultimi decenni del XIX secolo, continuerà a riproporsi largamente per tutto il XX secolo.

Tra XX e XXI secolo: quale cittadino per lo Stato regolatore?

Fin dalla sua prima grande opera, *Della economia pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto* (1859), Minghetti aveva definito il XIX secolo come «il secolo dell'industria», facendo appello a privati, associazioni e governi ai fini di un'azione congiunta per sanarne i più traumatici «rivolgimenti»²³. Tale preoccupazione, tante volte ribadita ne *Il cittadino e lo Stato*, trova anzi un'ulteriore accentuazione in quest'ultimo scritto (1885), in cui i contraccolpi sociali della «concorrenza spinta all'estremo» e di una produzione che fa riferimento a un «mercato generale e ignoto» (il che spesso comporta «crisi industriali e commerciali che apportano danni e rovine») vengono più volte richiamati da Minghetti a supporto della tesi della necessità di un'opera di integrazione e soccorso da parte dello Stato e dei suoi servizi pubblici.

²² Cfr. M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, in *Scritti politici*, cit., p. 713. Anche in *Stato e Chiesa* Minghetti ribadisce costantemente tale tesi, in particolare sottolineando come il principio «libera Chiesa in libero Stato» sia quello più adeguato alle condizioni della odierna civiltà (mentre, per contro, in epoche passate, potevano esistere condizioni che giustificassero l'ingerenza dello Stato sulla Chiesa o viceversa). Per quanto riguarda il presente egli specifica come «l'istruzione pubblica è certamente un interesse che lo Stato non può e non deve trascurare», cfr. M. MINGHETTI, *Stato e Chiesa*, in *Scritti politici*, cit., p. 523.

²³ Cfr. M. MINGHETTI, *Della economia pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto*, in *Scritti politici*, cit., pp. 348-349. Le pagine qui ricordate (ma accenni analoghi si trovano nel corso dell'intera opera) concludono il libro quarto, le cui righe conclusive, dopo aver ancora una volta sottolineato come la «età nostra» sia «una età di trapasso e di trasformazioni», mettono in risalto l'importanza di un'opera volta «a favoreggiare l'istruzione e l'educazione generale, le buone leggi, le provvide istituzioni», cfr. M. MINGHETTI, *Il cittadino e lo Stato*, cit., p. 805.

Immaginiamo di spostare improvvisamente la scena a distanza di un secolo dallo scritto sopra a lungo esaminato; la sfida del «cittadino arbitro»²⁴ risuona ancora nelle proposte di riforma delle istituzioni portate avanti sia a livello parlamentare che dai più illustri esponenti della politica attiva e dell'intelligenza di casa nostra. Ma quale *Verfassung* sottende la nuova progettualità in campo? Quale cittadino e quale Stato caratterizzano la politica di fine millennio? Quali settori d'intervento lo Stato può dismettere o quali nuovi «soccorsi» deve assumersi? L'Italia di fine XX secolo, nello scenario generale della cosiddetta epoca della globalizzazione e di un mondo in cui il liberismo ritorna ovunque in auge come modello vincente, insieme con la bandiera di uno Stato minimo, variamente rivisitato, rispetto ai canoni ottocenteschi dello Stato liberale, sembra imboccare una via molto diversa rispetto a quella effettivamente perseguita, nel corso del Novecento, da larga parte dei paesi occidentali, Italia compresa, nel lungo itinerario che porta alla costruzione dello Stato imprenditore e dello Stato sociale. Vecchi e ingombranti bagagli, tendenti a frenare i formidabili sviluppi della «economia-mondo», secondo le tesi dei più entusiasti fautori della globalizzazione, i due modelli di Stato appena richiamati sembrano aver perso, ogni matrice costituzionale di supporto, anche secondo le più puntuali analisi storico-giuridiche contemporanee. In riferimento all'Italia, Sabino Cassese chiama specificamente in causa lo Stato imprenditore e lo Stato sociale quali stadi conclusivi di una «vecchia costituzione economica» la quale, dopo aver resistito per centoventi anni, al di là delle profonde trasformazioni interne, dall'Italia liberale all'Italia repubblicana, deve ormai cedere il campo, a partire dall'ultimo ventennio del secolo, a una «nuova costituzione economica» i cui presupposti essenziali sono legati alla nascita (e all'affermazione, sino all'avvento dell'Unione Europea) della Comunità europea²⁵. La

²⁴ «Fare del cittadino il punto di partenza e il punto di arrivo di una democrazia matura»: è questo l'obiettivo che Roberto Ruffilli e Piero Alberto Capotosti dichiarano presentando, nel 1988, i materiali del loro partito, la Democrazia Cristiana, in tema di riforme istituzionali (cfr. R. RUFFILLI - P. A. CAPOTOSTI, *Il cittadino come arbitro*, Bologna 1988.)

²⁵ Cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari 2000. Per quanto riguarda la ricostruzione storica dei rapporti fra Stato ed economia Cassese individua, relativamente alla «vecchia costituzione economica» quattro periodi storici: il primo è quello dello Stato – liberista (che va dal 1861 alla fine del XIX secolo); il secondo è quello della prima industrializzazione (che arriva fino agli anni venti del XX secolo); il terzo quello «dello Stato imprenditore e pianificatore, o dell'economia mista, (che arriva fino alla metà del XX secolo); il quarto quello «dello Stato del benessere, o Stato sociale, (che va dalla metà del XX secolo agli anni Settanta dello stesso). Cfr. in particolare *ibidem*, pp. 7-30.

Sattelzeit fra vecchio e nuovo millennio sembra essere caratterizzata da una sorta di inversione di tendenza rispetto all'aumento del ruolo dello Stato che, chiamato a far fronte alle aporie del mercato, aveva segnato, per più di due terzi, il XX secolo: progressivi allargamenti del suffragio, due conflitti bellici e una crisi mondiale, già nella prima metà del secolo avevano nell'insieme costituito il volano di una domanda collettiva di servizi pubblici, di interventi orientati alla ricostruzione e alla riduzione degli squilibri e di gestioni pubbliche da parte dello Stato dirette a programmi e controlli nell'economia privata. Sotto il segno della libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali cui è orientato il nuovo "spazio economico europeo" e sullo sfondo della vittoria planetaria del liberismo, il fenomeno delle privatizzazioni, avviato in Italia a partire dall'inizio degli anni Novanta, sembra, nelle considerazioni di molti giuristi, studiosi dell'amministrazione e politologi a vario titolo, addirittura rappresentare una sorta di svolta epocale tra XX e XXI secolo, caratterizzante i rapporti tra il cittadino e lo Stato. Alcune sofisticate analisi sull'odierno ruolo della pubblica amministrazione chiamano significativamente in causa l'immagine del pendolo per descrivere, a seconda delle differenti epoche storiche, l'ondularità del rapporto tra pubblico e privato: a periodi caratterizzati da un'estensione del pubblico, succedrebbero periodi contrassegnati da una ritrazione di quest'ultimo, periodi nei quali, insomma, il pubblico rinuncia nei fatti a larga parte dello spazio di regolazione e di azione a favore del mercato e di forme di autodeterminazione dei rapporti tra soggetti. Il periodo storico che prende l'avvio a partire dall'ultimo decennio del secolo passato sarebbe fortemente caratterizzato in quest'ultimo senso. Di più: stando alle recenti analisi in questione, pare che il pendolo abbia addirittura fi-

Per quanto riguarda l'importanza dell'affermazione della Comunità europea, nell'itinerario tra vecchia nuova costituzione, è significativo che Cassese intitolò il terzo capitolo della sua opera *Oltre lo Stato: il mercato unico*, affermando, in apertura dello stesso: «Come, al momento dell'unificazione del paese, nel 1861, il primo problema è stato quello di stabilire un mercato unico, così, nel periodo che va dal 1957 ai giorni nostri, la prima preoccupazione della Comunità europea è stata quella di aprire i mercati nazionali, istituendo, in tal modo, un 'mercato comune', poi chiamato 'mercato unico' o 'mercato interno'», p. 31. Egli mette poi bene in evidenza l'importanza della costituzione, fin dai primi anni '90, di uno "spazio economico europeo" (accordo di Oporto del 2 maggio 1992) in cui è prevista la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali. (cfr. pp. 33 ss). In tema di "nuova costituzione economica" cfr. particolarmente il capitolo conclusivo pp. 283-291. Questo capitolo è pubblicato anche in G. CAVALLARI (ed), *Comunità, individuo e globalizzazione. Idee politiche e mutamenti dello Stato contemporaneo*, Roma 2001, pp. 297-303.

nito la propria corsa e che non possa essere più ipotizzabile alcun ritorno all'espansione della sfera pubblica²⁶. La “fondamentale novità dei nostri tempi”, dell'inizio del nuovo millennio, è, secondo l'interpretazione suddetta, che

«per la prima volta, dopo almeno un secolo di incondizionata espansione della sfera pubblica, si legittima e si pratica universalmente una politica di segno opposto, ossia di contrazione dell'ambito d'intervento dei pubblici poteri»²⁷.

La “nuova costituzione economica” che vede l'Italia far parte dell'Unione Europea (all'interno della quale a un diritto bipolare, caratterizzato dal binomio Stato-cittadino, si sostituisce un diritto multipolare, dove diventa prevalente il rapporto cittadino-Stato-Unione) e che registra una diminuzione del potere dello Stato e una riduzione del suo ambito di intervento, in primo luogo in campo economico, testimonia dunque un irreversibile cammino nel senso della dismissione di compiti da parte dello Stato? È questo l'interrogativo che molti illustri studiosi si pongono, a partire da prospettive scientifico-disciplinari differenti, rivisitando il tema ormai classico, da un secolo a questa parte, della “crisi dello Stato”²⁸. A negazione di una sorta di semplice rinascita di un modello di liberismo selvaggio, larga parte degli studi in oggetto si orienta ancora una volta a far perno sul tema della trasformazione dello Stato, portando alla ribalta il modello, disegnato in prima

²⁶ Cfr. le tesi espresse in tal senso (interessanti perché estendono il campo, a partire da una dimensione prettamente giuridica, a considerazioni riguardanti la storia del pensiero politico occidentale moderno e contemporaneo) in M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino 2000. Un'ampia e articolata discussione delle tesi espresse in questo volume (in merito all'odierna contrazione dell'ambito di intervento dei pubblici poteri) è condotta da M. DUGATO, *La riduzione della sfera pubblica?*, in «Diritto amministrativo», 2002, n. 1, pp. 169-180.

²⁷ Cfr. M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, cit., p. 31.

²⁸ Cfr. per esempio S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari 2002. In questa e altre opere dello stesso Cassese, così come di larga parte della letteratura in oggetto, il riferimento obbligato è naturalmente a contributi ormai classici di Santi Romano quale, per esempio, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1910) per costruire poi un parallelo tra i mutamenti registrati dall'illustre studioso a proposito della crisi del *Rechtsstaat*, tra '800 e '900, e l'odierna crisi fra XX e XXI secolo. L'analisi di Romano è chiamata in causa come modello di analisi non solo della crisi dello Stato ma, in primo luogo, delle trasformazioni da esso subite. Significativa e antesignana in tal senso rimane ancora oggi l'opera di F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Napoli 1971. Sullo Stato moderno come “concetto comprensivo delle forme di potere” e sulla “crisi” dello stesso concetto a seguito delle odierne “degenerazioni dello Stato” cfr. P. SCHIERA, *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna 2004. Sul multiforme concetto di “Stato” nell'Occidente moderno fino all'odierna “geopolitica delle istituzioni”, al rapporto fra Stati e mercati e alle tesi attuali sul tracollo della sovranità interna ed esterna o, per contro, sul rafforzamento dello Stato cfr. P.P. PORTINARO, *Stato*, Bologna 1999.

istanza in ambito politologico, di uno «Stato regolatore»²⁹ che, sorto dalle ceneri dello «Stato imprenditore», caratterizzerebbe l'epoca presente. Allo smantellamento progressivo di un settore pubblico ritenuto ingombrante ostacolo alla competitività del sistema economico e di uno Stato diretto gestore di attività produttive e dispensatore di beni, farebbe seguito, dunque, il passaggio a uno Stato regolatore che, in forza in primo luogo delle autorità regolative (ritenute veri e propri «strumenti strategici» dello Stato regolatore stesso), affermatesi di recente nel panorama italiano ed europeo, sarebbe in grado di guidare i processi crescenti di privatizzazione e di garantire sia l'attività dei privati sia la protezione di interessi diffusi. Che dire allora della «riduzione della sfera pubblica» chiamata in causa da alcuni commentatori come tratto caratterizzante e irreversibile della politica fra XX e XXI secolo? Da parte di coloro che mettono a confronto Stato gestore e Stato regolatore come due diversi «stili di intervento pubblico»³⁰, la risposta non è affatto scontata, anzi, c'è chi addirittura parla (relativamente allo Stato regolatore) di «tenuta delle posizioni da parte del pubblico» più che di una sua ritirata, e della «solenne riaffermazione del monopolio regolatore pubblico»³¹, ai fini della protezione di nuovi interessi assurti a interessi generali, quali, quello della concorrenza o quello della protezione dell'ambiente, esemplificazione concreta, entrambi, dell'espansione dell'intervento pubblico sotto il profilo della regolazione. Il nuovo panorama che si staglia all'orizzonte sa-

²⁹ Cfr. A. LA SPINA - G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna 2000.

³⁰ Cfr. *ibidem*, p. 54, in particolare la tabella 1, *I due stili di intervento pubblico a confronto*, in cui vengono chiamati in causa, fra gli elementi di differenziazione, le funzioni prevalenti, gli strumenti, le istituzioni tipiche, gli attori politici-chiave dell'uno e dell'altro modello.

³¹ Cfr. M. DUGATO, *La riduzione della sfera pubblica?*, cit., p. 172. Cfr. anche pp. 173-175 per le citazioni successive. Relativamente alle funzioni di regolazione assunte in tema di concorrenza significative sono le considerazioni che seguono: «Ancora una volta paradigmatico è l'esempio della concorrenza. L'imputazione in capo alla collettività dell'interesse alla libera concorrenza non ha determinato soltanto l'intervento pubblico di definizione di regole, ma anche l'istituzione di un nuovo ente pubblico a cui demandare la tutela dell'interesse (l'Autorità garante della concorrenza e del mercato), a cui sono stati attribuiti poteri d'imperio, notevolissimi sia sotto il profilo dell'estensione sia sotto quello dell'invasività. In questo caso, dunque, l'avvertita necessità della regolazione e il contestuale desiderio di fuggire da un modello per ministeri dell'amministrazione statale, hanno determinato un aumento del pubblico come soggetto (la creazione di un ente nuovo) e un aumento del pubblico come potere (l'attribuzione di poteri conoscitivi, ispettivi e sanzionatori prima inesistenti)», p. 175. Cospicua è ormai la letteratura in tema di autorità indipendenti; scrive Cassese, a proposito della crisi dell'unità degli Stati e del controllo governativo degli apparati pubblici: «Consegue da questa crisi che, a un mondo affollato di Stati e di governi nazionali, se ne aggiunge ora un altro, affollato di autorità indipendenti»; cfr. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, cit., p. 21.

rebbe allora ben lontano dall'essere "libero dal pubblico", dato che l'arretramento di quest'ultimo come "attore economico" risulterebbe spesso accompagnato dalla pretesa di una sua «pesante intrusione come regolatore e arbitro».

Ne *Il cittadino e lo Stato* Minghetti aveva sottolineato con forza la "necessità" di una legislazione tanto più complicata in quanto corrispondente ai bisogni di uno stadio avanzato della civiltà e di un'attenta opera di regolazione da parte dello Stato³²; ciò non avrebbe affatto sminuito, a suo avviso, la libertà del cittadino, anzi l'avrebbe addirittura rinvigorita e aumentata. Non a caso, avviandosi alla conclusione del suo scritto, egli richiamava l'attenzione sull'importanza di stabilire una sorta di circuito virtuoso fra Stato e cittadino attraverso uno specifico modello istituzionale: il decentramento amministrativo. Si tratta infatti di «impedire che l'accumulazione degli uffici nello Stato, lo distacchi, per dir così, ogni giorno di più dal cittadino»³³ e che il cittadino, da parte sua, non dismetta mai una "educazione" volta ad assumersi la responsabilità delle scelte. La sfida lanciata da Minghetti si situa comunque all'interno del principio generale chiamato in causa in apertura del suo scritto: che cioè Stato e cittadino «sono due enti che non rimangono sempre identici, ma variano secondo i luoghi, i tempi, le circostanze, il grado della civiltà». A proposito del primo fra i due enti richiamati, Cassese conclude il suo volume dedicato a *Lo spazio giuridico globale* (e in particolare il saggio in oggetto riguarda le riforme amministrative attuate in Italia e in vari paesi europei nell'ultimo quarto del XX secolo) sottolineando le odierne ineludibili e accresciute funzioni di regolazione da parte dello Stato³⁴. Ma che ne è del secondo ente? Qual è il cittadino dello Stato regolatore? I lineamenti di fondo, messi in luce da Cassese, per quanto riguarda i criteri seguiti da diversi paesi per riadattare le amministrazioni pubbliche al nuovo ordinamento europeo, sembrano far perno comunque sul riconoscimento della centralità del privato e della crescente attenzione, da parte del pubblico, alla "voce degli utenti"³⁵. L'interesse dell'utente, i diritti degli utenti:

³² Vedi sopra note n. 3 e n. 4.

³³ Cfr. M. MINGHETTI, *Il cittadino e lo Stato* cit., p. 826. Per la citazione successiva cfr. sopra nota n. 1.

³⁴ Cfr. S. CASSESE, *Letà delle riforme amministrative*, in S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari 2003, pp. 163-185. Le ultime righe del saggio nonché del volume sottolineano «l'illusione di poter ridurre le dimensioni dello Stato, che, se ha perduto la gestione di molte imprese, ha guadagnato, invece, nuovi e più ampi poteri di regolazione», p. 181.

³⁵ *Ibidem*, p. 180. Per quanto riguarda le riforme intraprese nei vari paesi europei nell'ultimo quarto del XX secolo Cassese scrive: «Hanno riadattato le amministrazioni pubbliche al nuovo ordinamento europeo. Hanno portato più potere in periferia. Hanno ceduto alla mano privata una cospicua parte del settore industriale

ecco in effetti i concetti-chiave che balzano alla ribalta per chi voglia, abbandonando per un momento il dibattito politico-culturale alto, esaminare la cultura diffusa sottesa alla ricca documentazione istituzionale nostrana oggi disponibile (e che di giorno in giorno diventa sempre più cospicua, a partire dai primi anni Novanta) in tema di *public-private partnership* sulla collaborazione dei privati alla gestione dei servizi pubblici. Il concetto di “cittadino” non viene del tutto abbandonato (d’altra parte come si potrebbe dichiararlo morto, data la sua gloriosa storia occidentale che lo ha reso sinonimo di partecipazione e di libertà positiva?) ma l’utente diviene il nuovo punto di coagulo di concetti quali “eguaglianza”, “obiettività”, “giustizia”, “imparzialità”, “diritti”. La *Direttiva del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994. Principi sull'erogazione dei servizi pubblici* può, a mio avviso, essere assunta a vero e proprio manifesto in proposito; nelle prime righe, essa non manca di chiamare in causa la “tutela delle esigenze dei cittadini”, così come, nel comma 5 dei *Principi fondamentali*, specificherà bene che “la partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico deve essere sempre garantita”, ma poi sia in tema di “eguaglianza”, di “imparzialità”, “partecipazione” (comma 1, 2, 5 degli stessi *Principi*) o in temi specifici quali “gli strumenti” o “la tutela” sono i “diritti degli utenti” che balzano in primo piano e che vengono costantemente evocati³⁶.

La libertà partecipativa di minghettiana memoria sembra perdersi nell’orizzonte globale, all’interno di un’ampia “arena pubblica” composta di attori diversi e molteplici. Il paradigma bipolare Stato-cittadino, storicamente consolidatosi in Occidente attraverso la parabola dello Stato moderno, così come la contrapposizione pubblico-privato, ora all’interno di un nuovo assetto giuridico ricco di soggetti, in cui Stato e mercato non sono più percepiti come modelli contrapposti, ma anzi il primo è tendenzialmente portato ad assimilare moduli propri del secondo, risultano altamente sfocati di fronte a fenomeni di “mercattizzazione” dello Stato e del diritto³⁷. Se gli Stati non

pubblico. Hanno ridotto le dimensioni del settore pubblico, che ha in tutti i paesi rallentato la sua crescita. Hanno riorganizzato le strutture centrali, che oggi appaiono meno simili a una piramide e più simili a una organizzazione stellare. Hanno condotto principi e metodi privatistici nelle amministrazioni pubbliche, abituandole alla valutazione sulla base di indicatori di *performance*, e inducendole ad ascoltare con maggiore attenzione la voce degli utenti».

³⁶ Mi limito semplicemente a ricordare il comma 1 de *I principi fondamentali*, dedicato all’*Eguaglianza*: «L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di eguaglianza dei diritti degli utenti. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione e opinioni politiche».

³⁷ Cfr. S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *La crisi dello*

sono più la fonte esclusiva del diritto, dato che altri soggetti, anche privati, partecipano alla produzione di quest'ultimo, dando luogo a forme di "co-titolarità" che si traducono in vera e propria concorrenza fra le fonti stesse, può succedere che l'individuo, cioè l'altra grande creatura della politica moderna, veda accrescersi enormemente le possibilità di una libera scelta. Egli può addirittura sviluppare (a difesa dei propri interessi) un atteggiamento attivo, andando alla ricerca consapevole delle norme che più possano offrirgli possibilità e opportunità³⁸. La stessa Unione Europea, oltre che mezzo di armonizzazione dall'alto tra diversi ordinamenti nazionali, consente infatti fenomeni di *Law Shopping* da parte di soggetti che vanno alla ricerca del contesto giuridico a essi più favorevole³⁹. Libero di comprare sul mercato il diritto più conveniente, l'individuo del nuovo millennio sembra celebrare l'apoteosi della libertà di scelta del "cittadino-consumatore di diritto". Eppure, quest'ultima figura, così come quella di un cittadino che si trasforma in utente, non può che lasciare una sensazione di straniamento a chi osservi una *homeless mind* e una scala di opportunità ben diverse per gli individui che sono ai vertici o all'imo delle nuove gerarchie proprie di un mondo globalizzato. All'alba del XXI secolo, in considerazione dello stretto legame esistente tra democrazia e partecipazione effettiva da parte dei cittadini, qualcuno, a seguito del progressivo venir meno di quest'ultima, ha coniato l'espressione *postdemocrazia*⁴⁰. Ma forse anche il liberale Minghetti avrebbe ora qualcosa da ridire in tema di quella "eguaglianza dei cittadini" che egli tentava di definire da vicino quale compito precipuo della politica⁴¹...

Stato, cit., pp. 74-136. Per un'attenta analisi degli effetti prodotti dalla globalizzazione in ambito istituzionale e giuridico e della giuridicità del tutto nuova che si è affermata, cfr. M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna 2000.

³⁸ Ferrarese sottolinea come si tratti di una specie di "strumentalismo" di fronte a un diritto che «strutturandosi per via procedimentale, rinvia a soggetti privati, che lo sapiano interpretare e 'usare', a partire dalle proprie opzioni e dai propri interessi che sono mutevoli», cfr. M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., p. 201.

³⁹ Nel saggio sopra richiamato su *L'arena pubblica*, Cassese prende dettagliatamente in esame il problema della ricerca di un diritto nazionale più favorevole da parte di soggetti diversi nell'ambito dell'ordinamento comunitario che consente «di scegliere l'ordinamento giuridico meno severo» (p. 112) e porta numerosi esempi in proposito.

⁴⁰ Cfr. C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari 2003.

⁴¹ Cfr. M. MINGHETTI, *Il cittadino e lo Stato*, cit., p. 802: «Adunque il compito [dello Stato] in tutti questi punti potrebbe definirsi così: un conato (nei limiti del giusto e del possibile) verso la eguaglianza dei cittadini per due modi, cioè positivamente e negativamente: positivamente, sollevando e aiutando i bisognosi, negativamente, scemando i profitti dei facoltosi col toglier loro mercé l'imposta una parte dei beni onde abbondano, per provvedere ai fini sopra indicati».