

SCIENZA & POLITICA

per una storia delle dottrine



Prove di dialogo con Sabino Cassese sulla storia dello Stato italiano

Attempting to Dialogue with Sabino Cassese
About the History of the Italian State

Pierangelo Schiera

Fondazione Roberto Ruffilli

schiera@me.com

ABSTRACT

Il saggio è un lungo confronto con la ricostruzione che Sabino Cassese ha recentemente fornito della vicenda dello Stato in Italia. Muovendo dalla specificità della storia costituzionale dello Stato italiano e mettendo in discussione che esista un modello più o meno puro con il quale confrontarla, l'autore rivendica la rilevanza costituzionale dell'azione amministrativa nell'istituzionalizzazione stessa dello Stato. I limiti pratici della vicenda costituzionale italiana, la sua mancata integrazione complessiva, il carattere contingente di molte misure, il carattere in definitiva asistemico ed eclettico di molti istituti e dottrine, sono tuttavia considerati come la prova del carattere storicamente declinante della vicenda complessiva dello Stato moderno e della possibilità che sia la stessa amministrazione a fornire gli strumenti adatti ai presenti scenari globali.

PAROLE CHIAVE: Sabino Cassese; Stato moderno; Italia; Storia costituzionale; Amministrazione.

The essay is a long confrontation with the reconstruction of the story of the state in Italy that Sabino Cassese has recently provided. Moving from the specificity of the constitutional history of the Italian state and calling into question the existence of a more or less pure model to which to compare it, the author reclaims the constitutional relevance of the administrative action in the very institutionalization of the state. The practical limits of the Italian constitutional story, its missed general integration, the contingency of various measures, the definitely unsystematic and eclectic character of many institutions and doctrines are considered, though, as the evidence of the historically declining character of the whole story of the modern state and of the possibility for the administration itself to give instruments which are adequate to the present global scenarios.

KEYWORDS: Sabino Cassese; Modern State; Italy; Constitutional History; Administration.

SCIENZA & POLITICA, vol. XXVI, no. 50, 2014, pp. 121-136

DOI: 10.6092/issn.1825-9618/4384

ISSN: 1825-9618



Storia dello Stato è un titolo coraggioso, che naturalmente Sabino Cassese si può permettere. Come pure il Mulino, che ha sempre avuto per lo Stato un posto di riguardo nelle sue collane, se penso all'antologia in tre volumi *Lo Stato moderno* che Ettore Rotelli e io curammo quasi cinquant'anni fa.

Cinquant'anni e siamo ancora lì, a parlare dello Stato. Nessuno meglio di Cassese è consapevole dell'apparente anacronismo, lui che poco prima di questo libro ne ha pubblicato un altro, presso lo stesso editore, dal titolo *Chi governa il mondo*¹? Poiché il titolo vero di quello che ora più c'interessa è *Governare gli italiani*, non resta che compiere una piccola operazione algebrica e provare a dire che, se lo Stato governa gli italiani e il mondo è governato da qualcos'altro, vuol forse anche dire che gli italiani sono in grave ritardo con il loro Stato e con la sua storia.

Appare comunque chiaro che per Cassese l'oggetto di studio è l'azione, o meglio la funzione, di governo. Recentemente ho anch'io ripreso grande interesse per quest'aspetto della problematica – o anche della stessa storia – costituzionale, fino a rileggere l'esperienza del costituzionalismo moderno in chiave “governamentale”, provando a stabilire un rapporto fra i due termini anglo-americani di *government* e di *governance*².

In mezzo, tra l'Italia e il mondo, ci sta l'Europa a cui Sabino ha dedicato, ancora in questi stessi ultimi tempi, un saggio molto articolato, intitolato *The Administrative State in Europe*, che apparirà nella versione inglese di *Ius Publicum Europaeum*. Qui sta forse la chiave di lettura della recente maturazione, in chiave a mio avviso storico-costituzionale, della produzione del grande giurista che finora aveva prevalentemente coltivato, sia pure con la sua caratteristica larghezza di idee, lati e aspetti del diritto amministrativo, passato e presente, italiano e internazionale. Parlo dell'amministrazione in senso lato, intesa come la quintessenza dell'attività (o funzione) di governo: ma si potrebbe anche rovesciare la formula, per dire che il governo non può essere alla fine che buona amministrazione. Fin dall'inizio, Cassese ricorda che Silvio Spaventa fu uno dei primi a lamentare fin dal 1879 la debolezza dello Stato, poiché «il partito moderato mancò al compito di dare all'Italia un'amministrazione»³.

Un secondo criterio di guida alla ricerca, o addirittura il problema storiografico di fondo dello Stato italiano, è quello della pubblica opinione, che di nuovo

¹ Si veda però anche il recente libretto S. CASSESE - P. SCHIERA - A. VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, Il Mulino, 2013 che raccoglie la traduzione italiana di tre saggi apparsi nel III e IV volume del monumentale *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, a cura di A. VON BOGDANDY - S. CASSESE - P. M. HUBER, Heidelberg, C.F. Müller, 2010-2011.

² P. SCHIERA, *Del poder legal a los poderes globales. Legitimidad y medida en politica*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013, pp. 300 (con un commento di Bartolomé Clavero). Versione italiana come “Quaderno 1” di «Scienza & Politica»: *Dal potere legale ai poteri globali. Legittimità e misura in politica*, <http://scienzaepolitica.unibo.it/pages/view/supplement>

³ S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 24, citando da S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949, pp. 37 ss.



tocca il punto cruciale dell'interferenza fra cittadini e istituzioni. Popolo o élite? Tecnici o politici? Elezioni o riforme? Governabilità o governo? Sono altrettante sottospecie del medesimo problema, il quale a sua volta è il problema di fondo del tardivo Stato italiano-sabaudo, fin dalla sua fondazione endemicamente coinvolto in prospettive di crisi.

Per questo, il terzo e ultimo criterio mi pare quello della continuità istituzionale (prima e più che costituzionale): esso comprende in sé il tema ricorrente delle riforme, che è anche espressione dell'incidenza che gli interessi di parte (il "paese reale") riescono ad avere nei confronti della struttura statale, e dunque anche della modernità della classe dirigente del paese e della sua capacità di accompagnare la necessaria modernizzazione di quest'ultimo, in combinazione con i momenti essenziali della vita economica e sociale.

Di tutto ciò esistono, naturalmente, anche i risvolti negativi, che sono spesso preponderanti e inducono anche lo stesso Cassese ad avere prudente atteggiamento critico nei confronti della storia dello Stato italiano. Lì hanno radici apparentemente non eliminabili corruzione e malcostume politico, deficit incolmabile e PIL non crescente, crisi elettorale e burocratica e conflitti fra poteri e molti altri mali il cui elenco sembra non avere, a tutt'oggi, fine. Se questa è la "storia contemporanea" da cui non si può prescindere per fare la storia vera dello Stato italiano, c'è solo da star freschi per il passato ed è perciò che Cassese conclude il suo primo capitolo d'introduzione osservando comparatisticamente:

«Lo Stato italiano ha avuto un modello di sviluppo diverso: opinione pubblica, classe politica, burocrazia sembrano muoversi ognuna per conto proprio, non in una sequenza ordinata, come quella inglese. È mancata una classe politico-amministrativa paragonabile all'*establishment* inglese o agli *hauts fonctionnaires* francesi, con una forte vocazione per il servizio pubblico, nutrita di robusti ideali e di buona educazione, selezionata secondo criteri di classe o di merito, dedita prevalentemente alla gestione dello Stato»⁴.

Da queste, o simili, premesse parte la *Storia* di Sabino Cassese, con la domanda semplice semplice «Come nacque lo Stato italiano?». Le risposte sono ampie e articolate, com'è ovvio, ma non è questo a impegnarmi nel presente commento. M'importa di più provare a seguire un intreccio che l'autore prospetta fin dalla rassegna storico-storiografica iniziale ed è quello che risulta dal saper «calare la storia statale nella più ampia vicenda della storia sociale ed economica del centocinquantesimo, nel senso di fare una storia non interna alle istituzioni, ma legata al processo e alle arretratezze della società e

⁴ S. CASSESE, *Governare gli italiani*, p. 40.

dell'economia»⁵: che è ciò che da più o meno sempre io considero vera storia costituzionale, forse con un pizzico in più d'interesse per il discorso dottrinario inerente a quel processo. Lo confermerebbe la famosa espressione cavouriana di «fare l'Italia per costituirla poi», dove appunto la costituzione viene prospettata come processo a seguire e non come astratta fissazione di regole e diritti. Unificazione amministrativa ed economica sono i sentieri sui quali Cassese e la sua scuola si muovono da sempre con grande competenza e sono proprio le indecisioni o false decisioni in questi campi che marcano il giudizio sferzante di Treitschke: «Nacque un'amministrazione che riuniva in sé tutti i difetti della burocrazia francese senza averne i pregi: prontezza e decisione»⁶.

Forse, un limite *ad abundantiam* della ricostruzione che sto commentando sta nel tentativo di rapportare la storia dello Stato italiano al processo generale di *State building* che ha caratterizzato l'Occidente in età moderna. Non sarò io a criticare il modello "Stato moderno" come criterio interpretativo anche della nostra storia costituzionale. Ma ribadisco, per quanto mi riguarda, che appunto di un "criterio" si tratta e nulla più. Si sarebbe detto, un tempo, "tipo ideale"; certo qualcosa di non riscontrabile direttamente in "storia". Cosicché mi pare difficile e anche alle volte pericoloso fissare in un "altrove" difficile da definire paradigmi ai quali confrontare il caso italiano. La costituzione vivente è tale perché, come tutte le cose vive, può avere percorsi diversi, talora anche non comparabili tra loro, perché frutto di specificità di percorsi – innanzi tutto di tipo culturale – non facilmente equiparabili. La costituzione anzi – è stato anche detto – vive essenzialmente grazie all'amministrazione (*lebendige Verfassung*) che ne è o dovrebbe essere la traduzione in pratica storicamente determinata, di volta in volta, di paese in paese, perché la costituzione non è altro che la felice invenzione di programmi e forme di gestione dell'amministrazione, secondo i bisogni e le condizioni dei tempi e dei luoghi. Lo Stato dunque non si fonda, ma cresce e si sviluppa e, come avvertiva cinquecento anni fa quel matto di Brant, «In terra impero mai non s'è veduto / Che alla sua giusta fin non sia venuto, / Quando ormai fosse il suo tempo scaduto»⁷. Così è anche per lo Stato moderno, forma estremamente efficace di "impero" il cui tempo è pure, come si sa, "ormai scaduto". Il primo a saperlo è Sabino Cassese, il quale non certo a caso ha fatto precedere di poco a questo grosso volume sullo Stato italiano uno più sintetico e futurista sul "governo del mondo"⁸.

⁵ *Ivi*, pp. 35-36, nota 74: tentativo riuscito solo a GUIDO MELIS, autore di una *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996, effettivamente di grande spessore.

⁶ S. CASSESE, *Governare gli italiani*, p. 44 e nota 10.

⁷ È l'inizio del capitolo 56 de *La nave dei folli* di SEBASTIAN BRANT, nella traduzione di Francesco Saba Nardi, Milano, Spirali, 1984. L'illustrazione che orna il capitolo è la famosa "ruota della vita", tradizionalmente attribuita all'abilità incisoria del giovane Albrecht Dürer.

⁸ S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, Bologna, Il Mulino, 2013.



Nella peculiare vicenda storica italiana, la costruzione dello Stato unitario (che è solo una delle varianti in cui il tipo dello Stato moderno si può manifestare) è stata particolarmente caratterizzata dalla vicenda dell'accentramento e del decentramento, dal cui andamento si è poi generato il fenomeno sempre mal inteso dei rapporti fra centro e periferie. Anche qui, nuovamente, il filo rosso è offerto da quella che sembra essere la vera anomalia del caso italiano, cioè la corretta definizione della funzione di governo, in cui – come si è appena visto – consiste la vera e propria vita della costituzione, ovverossia la costituzione vivente di uno Stato. L'incertezza di fondo su tale questione è percorsa e ripercorsa da Cassese in molti diversi passaggi della sua ricerca e, in fondo, si riassume nel mai risolto incontro fra popolo e Stato in Italia. Non solo il pulviscolo legislativo in materia elettorale (dodici diverse leggi in un secolo e mezzo di storia), ma anche la sempre incerta regolazione della libertà di associazione (culminata a mio avviso nella troppo “mite” formulazione dell'articolo della nostra Costituzione che chiede “metodo democratico” alla formazione dei partiti politici) sono indicatori di quella «dissipation of power» che giustamente Charles McIlwain stigmatizzava, nel 1940, come male insuperabile di ogni possibile costituzionalismo⁹.

Non è sufficiente individuare l'inizio della «mancata individuazione del governo» nello stesso Statuto albertino, ancora coinvolto nel faticoso chiarimento del meccanismo di funzionamento di un regime faticosamente monarchico-costituzionale. Infatti è il rapporto tra Ministri, Corona e Parlamento a mantenersi a lungo confuso, anche per via di quello che una volta si chiamava trasformismo e consisteva in un persistente sistema di scambio e in una pratica intensa di contrattazione tra governo centrale e territori. Finché arrivò Mussolini, il quale riuscì a sintetizzare il potere in un centro che, se da una parte stava nelle sue mani, dall'altra fungeva egregiamente da «grande intermediario finanziario» per l'intero paese¹⁰.

Centralismo debole? Policentrismo di fatto? Soprattutto mancanza di una reale funzione di governo, surrogata dalla crescita di poteri forti a livello locale che, se al sud si sarebbero chiamati mafia e camorra, al nord però non sarebbero stati molto meno prepotenti e invasivi. Discorso complementare è quello delle cosiddette autonomie locali, vera e propria palude del cosiddetto decentramento, non bonificata neppure dal tardivo e in parte mistificatorio ordinamento regionale con cui la Costituzione repubblicana ha cercato di arginare

⁹ C. H. MCLWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno* (1940), Bologna, Il Mulino, 1990.

¹⁰ S. CASSESE, *Governare gli italiani*, p. 94, titolo del § 2 del capitolo quarto “Il centro nella storia dello Stato italiano”.

l'eccessiva "fluidità" della relazione centro-periferie. Le pagine del libro dedicate alla descrizione di questo "non-sistema" sono preziose, non tanto per la precisione della ricostruzione storiografica anche sulla base della miriade di fonti legislative intervenute, quanto per la passione narrativa dell'autore che meglio non potrebbe rendere la farraginosità dei vari processi che hanno finito per comporre, appunto, quello che non saprei definire altrimenti che come "non-sistema".

A cui si sarebbe invece potuto e dovuto contrapporre "la formazione dello Stato amministrativo", secondo il titolo del capitolo quarto. Proprio qui sta, a mio avviso, la specificità dello "Stato" italiano: di non aver potuto compiere il passaggio a questa fase costituzionale di *State building* che invece ha avuto importanza costitutiva – anzi costituzionale – nel processo statale dei maggiori (ma non solo) Stati europei. Dopo aver dato grande mano a porre le basi per la configurazione dello Stato moderno¹¹ e avere contribuito in maniera distinta alla sua costruzione teorica e dottrina, a partire dal Machiavelli (ma mi permetterei di fare risalire all'affresco del Buongoverno di Ambrogio Lorenzetti l'anticipazione del fenomeno¹²) e poi, sommamente, con la dottrina della "ragion di Stato", l'Italia è uscita dalla via maestra della statualità, non giungendo a tempo a prendere parte alla traduzione in pratica concreta di tale statualità, principalmente attraverso l'amministrazione. La quale invece ha trovato nel nord Europa, a partire dal XVII secolo, attenzione crescente, in parallelo al grande fenomeno politico-economico del mercantilismo e della *Police-Policey*¹³: nei territori tedeschi, in Francia e successivamente anche in Inghilterra.

Cosicché, quando nel XIX secolo, grazie al transito dall'*Ancien régime* alla *Révolution*, lo Stato "assoluto" si farà "di diritto" e quasi simultaneamente "sociale", l'Italia non potrà far altro che importare modelli dai paesi europei in cui il fenomeno era già giunto a maturazione e andava trovando, nel grande fervore delle scienze sociali e dello Stato ottocentesche, ma soprattutto, del diritto, sistemazioni imponenti. Basta guardare alla vasta operazione editoriale di Attilio Brunialti per rendersi conto dell'eclittismo con cui la questione venne trattata e deliberata in Italia¹⁴. Mi viene perciò da dire che questo deficit amministrativo (cioè di governo) consiste con la creazione stessa dello Stato italiano sotto for-

¹¹ G. CHITTOLINI - A. MOLHO - P. SCHIERA (eds), *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna*, Bologna, Il Mulino, 1994

¹² P. SCHIERA, *Il Buongoverno "melancolico" di Ambrogio Lorenzetti e la "costituzionale faziosità" della città*, «Scienza & Politica» 34 (2006) pp. 93-108, disponibile all'indirizzo: <<http://scienzaepolitica.unibo.it/article/view/2853>>. Data di accesso: 30 giugno 2014.

¹³ P. SCHIERA, *Dall'arte di governo alle scienze dello stato. Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*. Milano, Giuffrè, 1968; P. SCHIERA, *La concezione amministrativa dello Stato in Germania 1550-1750*, in L. FIRPO (ed), *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, vol. IV: *L'età moderna*, tomo I, Torino, UTET, 1980, pp. 363-442.

¹⁴ A. MAZZACANE - P. SCHIERA (eds), *Enciclopedia e sapere scientifico. Il diritto e le scienze sociali nell'"Enciclopedia giuridica italiana"*, Bologna, Il Mulino, 1990.



ma di Regno d'Italia e da allora non ha trovato soluzione. Di Treitschke si è già detto, ma Cassese citava, nello stesso luogo, anche il giudizio di Carlo de Cesare che nel 1865 lamentava la «mancanza di un gran concetto politico amministrativo capace di abbracciare tutti i rami della pubblica amministrazione [...] L'Italia non ha un sistema amministrativo». Purtroppo questo sembra essere, fino a oggi, il vero e proprio “deficit sistemico” dello Stato italiano¹⁵.

Ciò, nonostante l'enorme sforzo legislativo iniziale con cui, già nel 1865, con cui sembrò concludersi la costruzione dello Stato unitario: «Organizzazione accentrata, comando governativo dell'azione amministrativa, rigido controllo del personale e delle finanze: questi i tre caratteri principali dell'amministrazione, quale uscì dall'epoca di formazione» conclude Sabino Cassese¹⁶. Il quale è notoriamente stato, senza dubbio, il più attento e tenace studioso del problema, in una schiera di storici e giuristi di varia provenienza che marcarono in modo forse poi non più superato nell'ambito storiografico italiano la celebrazione critica del centenario dell'unificazione amministrativa nel 1965¹⁷.

Cassese divide in due epoche la sua considerazione del periodo successivo: fino al 1930 (ancora sostanzialmente “unitario”, con Crispi, Giolitti e il primo Mussolini) e dopo il 1930 (segnato da crescente “policentrismo” grazie alla creazione di enti pubblici di varia natura e autonomia che favorì – fino al recupero delle autonomie locali e la creazione delle regioni – la frammentazione amministrativa. La minuziosa ricostruzione di Cassese mostra certo l'ampiezza di attenzione per la materia amministrativa, ma anche testimonia la frequente occasionalità degli interventi e la mancanza, progressiva e persistente, di idee guida e programmatiche di riforma del sistema (o non-sistema, come prima suggerivo). Il quale invece reagiva – soprattutto col “sistema” (questo sì!) degli enti¹⁸ – al non mai regolato intreccio di amministrazione pubblica interessi privatistici: «La diversa dislocazione dei poteri tra amministrazione statale e sistema delle aziende e degli enti è probabilmente il fatto più rilevante della storia amministrativa italiana, perché i due apparati sono in parte diversi e rispondono in modo diverso alla dirigenza politica»¹⁹. Il tessuto che ne scaturì, pieno di buchi e aperto ai compromessi divenne il terreno di coltura più florido per ogni tipo di inefficienza e corruzione, oltre a provocare fin dalla base quel fa-

¹⁵ Cfr. il saggio di Armin von Bogdandy, in questo stesso numero.

¹⁶ S. CASSESE, *Governare gli italiani*, p. 117.

¹⁷ Convegno dell'ISAP a Firenze: *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, Neri Pozza, 1969.

¹⁸ F. SOFIA, *Enti pubblici e storia d'Italia: riflessioni a partire da due cases-studies regionali*, «Mondo Contemporaneo», 2006, pp. 131-165.

¹⁹ S. CASSESE, *Governare gli italiani*, p. 127.

moso malanno del costituzionalismo evocato da McIlwain, «the dissipation of power», causa principalissima del venir meno di ogni responsabilità politica e amministrativa.

Fra i tre poli dello Stato gendarme, dello Stato propulsivo e dello Stato provvidenza si articola, nelle sue varianti, l'esperienza amministrativa dello Stato "atlantico", fra XIX e XX secolo. I tre vertici del processo fanno comunque capo all'amministrazione pubblica, sotto le diverse spoglie della polizia, della finanza pubblica e del welfare. La sintesi dovrebbe essere una macchina, un apparato, un sistema fatto di valori e di pratiche, ma soprattutto dotato di mezzi d'intervento, sotto forma di misure-norme più o meno "legislative" e di uomini che le attuano.

Di fronte a ciò stanno i cittadini, più o meno lontani a seconda del tipo di "macchina" ma sostanzialmente sempre in posizione subalterna, se non passiva, e salvaguardati indirettamente tramite rappresentanza e solo raramente e saltuariamente ammessi a partecipazione. In ogni caso, il modello largamente prevalente nello Stato amministrativo è quello gerarchico-verticale tra autorità e cittadino. Tutto ciò ha consentito l'enorme ampliamento dei compiti e delle prestazioni statali in età contemporanea, con effetti smisuratamente positivi sulla cosiddetta qualità della vita, anche se con qualche crescente cedimento ad ottiche totalitarie e con qualche rischio di disaffezione e distacco dalla politica. Non è un caso che uno dei generi letterari del XX secolo sia quello cosiddetto "dis-topico", impostato su un'accelerazione evolutiva dei tratti salienti della capacità organizzativa dello Stato-macchina.

È difficile collocare lo Stato italiano del Novecento in una storia di questo genere. Ma è anche difficile in realtà continuare a leggere l'intero processo della statualità contemporanea a partire dai singoli casi nazionali di Stato amministrativo, anche se è evidente che vi sono situazioni più o meno vantaggiose, in grado di esercitare egemonia sulle altre, come sta ancora accadendo nel piccolo contesto dell'Unione europea. Ma non vi è dubbio che il prosieguo dell'evoluzione avverrà per altre strade, sulla base di altri valori e con altri strumenti d'intervento e di coesione. Fuori cioè dal modello classico dello Stato moderno su cui finora ci siamo più o meno esercitati.

Per questo motivo, il libro di Sabino Cassese giunge a proposito, con tutta la sua problematicità e confusione interna, perché serve a sollevare questioni che evidentemente restano aperte (e sempre in funzione di amministrazione pubblica) ma dovranno ricevere risposta con metodi nuovi. Lo svolgimento di questa evoluzione è già in corso proprio all'interno dell'Unione ma, come spesso avviene nella storia delle istituzioni, esso non è prontamente riconoscibile e ancora non è accompagnato e sorretto da un discorso politico adeguato (anche in termini di dottrina) e da una corrispondente consapevolezza dell'opinione



pubblica²⁰; mentre ovviamente gli Stati membri (tradizionali) fanno di tutto per sminuire o occultare il forte condizionamento a cui da decenni sono crescentemente sottoposti nel presunto esercizio della loro sovranità. Sarebbe un grave errore e produrrebbe imperdonabile ritardo se – come purtroppo pare stia accadendo – tale svolgimento venisse costretto nelle maglie troppo strette e rigide del vecchio parlamentarismo, mentre sarebbe invece necessario sviluppare un rinnovato interesse per una “concezione amministrativa dello Stato” in chiave di attualità (cioè misurata ai nuovi soggetti politici e ai nuovi bisogni collettivi).

Il sesto capitolo del libro s'intitola “Dall'amministrazione concentrata alla fuga dallo Stato”. Come molti altri capitoli, anche questo parte dal Cavour pre-unitario e precisamente dalla legge 23 marzo 1853, n. 1483 con cui, su sua proposta, il Parlamento subalpino riorganizzava l'assetto dei poteri centrali dello Stato: nuove dimensioni delle amministrazioni pubbliche; dalle aziende autonome agli enti pubblici, fino al sistema delle autorità indipendenti. Sono le tappe che Cassese ci racconta con la solita precisione ma anche con la solita delusa conclusione di esiti non soddisfacenti.

Finanze e giustizia, ragionieri e magistrati sono strutture importanti dell'apparato statale. Fanno o no parte della burocrazia, visti gli spiccati compiti di controllo che esercitano in proprio? In ogni caso anche per quei due corpi, la storia dello Stato italiano non si è rivelata univoca, ma si è svolta in modo analogo a quello che è un po' il *leit-motiv* dell'intera ricerca di Cassese: tra alti e bassi, declini e richiami, una progressiva autonomizzazione delle funzioni che ha posto queste ultime a galleggiare fra amministrazione e politica, con tutti i rischi derivanti da ciò. Stesso destino per l'autorità giudiziaria più pertinente alla funzione amministrativa a cui abbiamo fin qui rivolto la maggiore attenzione, il Consiglio di Stato: «Alla continuità dell'organo e alle linee fondamentali del suo disegno, si accompagna però la discontinuità del ruolo e delle funzioni»²¹.

Si riproduce, ancora una volta, la contraddizione fra il principio di continuità su cui la ricerca di Cassese è fondamentalmente costruita e la fluidità e volatilità delle funzioni dei grandi organi amministrativi. È una contraddizione di fondo di questa “Storia dello Stato” che sembra alternare la pretesa di costruire un “modello Italia”, probabilmente improponibile in sé, alla ricostruzione effettiva e puntuale della inarrestabile de-generazione che le strutture amministrative dello Stato – e soprattutto il rapporto fra queste ultime e i cittadini –

²⁰ S. CASSESE, *The Administrative State in Europe*, in IPE-Oxford (di prossima pubblicazione), in particolare § 7: “Executive powers beyond the State: the case of the European Union”.

²¹ S. CASSESE, *Governare gli italiani*, p. 195.

presentano. Per il Consiglio di Stato, in particolare, vale anche l'altra grande linea portante della storia costituzionale dell'Italia unita: la confusione cioè fra amministrazione e politica: cosa ancora più preoccupante, la confusione fra politica e magistratura²².

Forse il corrispettivo di ciò consiste – come pure si è già accennato – nel complicato rapporto fra “Lo Stato e l'economia”, che è anche il titolo del Capitolo undicesimo, che Cassese inizia tacitamente così: «Lo Stato ha giocato un ruolo importante nello sviluppo economico italiano, ordinando il complesso degli istituti che direttamente o indirettamente hanno influito su di esso»²³. È ben vero che questo, di aiutare l'economia, è stato fin dall'inizio il ruolo principale dello Stato, cioè la sua vera e propria “ragione”. Come dimostra l'opera di Giovanni Botero (che spesso s'accompagna nella stampa al più famoso *Della ragione di Stato*) che s'intitola appunto *Delle cause della grandezza e magnificienza delle città*. Ma come dimostra pure – per restare nel campo aereo delle dottrine politiche – il capolavoro di Adam Smith che è *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Altro che guerra, come sostiene Tilly²⁴, la vera ragione dello Stato moderno è creare le condizioni (“il complesso degli istituti”) per *Le parfait négociant*: Colbert abbraccia Savary e Luigi XIV fa il resto!

Sabino Cassese ha recentemente dato alle stampe anche *Lo Stato fascista*, un libretto in cui, con la consueta intelligenza e in continuità con altre ricerche tra cui emerge a mio avviso la bella voce intorno a Bottai per il *Dizionario biografico italiano*, viene offerta una lettura tecnica del fascismo italiano sotto il profilo storico-amministrativo e storico-costituzionale²⁵. Da un certo punto di vista, si può forse affermare che il Ventennio ha effettivamente rappresentato nella storia dello Stato italiano un punto di svolta decisivo, per quanto riguarda tanto la razionalizzazione di linee istituzionali proprie dello Stato liberale che la ratificazione conclusiva del rapporto privilegiato fra la grande finanza privata e la crescente pratica interventista dei pubblici poteri: «Con il fascismo l'organizzazione pubblica dell'economia raggiunse la sua estensione massima»²⁶. Un intreccio mascherato dallo spirito “rivoluzionario” rivendicato da Mussolini fin dai primi anni del regime, come pure dallo spirito “corporativo” che a lungo ha illuso – anche fuori d'Italia – sulla modernità dell'approccio fascista alla problematica economico-sociale. Al punto che, a mio avviso, quel

²² Il § 5 s'intitola “Il Consiglio vivaio di amministratori”.

²³ S. CASSESE, *Governare gli italiani*, p. 219.

²⁴ Il capitolo decimo (pp. 207 ss.) è dedicato a “Lo Stato di guerra” e inizia con la famosa citazione di Charles Tilly (*L'oro e la spada*): «War made the State, and the State made war”.

²⁵ Vedi anche G. MELIS (ed), *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008.

²⁶ S. CASSESE, *Governare gli italiani*, p. 227.



duplice “spirito” poté essere ripreso in sostanziale continuità, grazie alla depurazione prodotta dalla Resistenza, nella meravigliosa Prima parte della stessa Costituzione repubblicana²⁷.

La rinascita repubblicana dello Stato italiano, che ebbe il suo culmine nei lavori dell'Assemblea costituente da una parte e nella perspicacia rara del politico cattolico De Gasperi, portò a una rapida normalizzazione della situazione politico-costituzionale italiana, anche grazie alla prima fase di ricostruzione favorita dalla consueta prevalenza degli interessi padronali-industriali sulle garanzie da offrire al mondo del lavoro in risveglio. Il quadro mutò radicalmente con la necessaria ristrutturazione del capitalismo italiano che doveva necessariamente passare per l'ampliamento a sinistra del quadro politico. Ma il carattere dominante del secondo dopoguerra fu sicuramente l'ampliamento al quadro internazionale delle problematiche tradizionalmente imputabili allo Stato. Il processo, iniziato a Bretton Woods²⁸, ha accompagnato la lunga fase della guerra fredda ed è esploso nella fallace stagione della crisi del socialismo reale e del superamento delle varie logiche “terzo-mondiste”, in un'ottica che, in prima battuta, è parsa legittimare il definitivo trionfo del capitalismo internazionale, ma sta poi sempre più mostrando di rappresentare una svolta epocale anche al livello politico-costituzionale della riorganizzazione del mondo in termini globali. «All'interconnessione delle economie mondiali ha fatto riscontro il rapido sviluppo di una rete di pubblici poteri globali. Dunque alla globalizzazione economica si è accompagnata la globalizzazione giuridica»²⁹. Ma perché solo giuridica e non invece tale da investire l'intero complesso delle scienze sociali, costrette a superare in fretta l'antica soglia dei “quadri” nazionali³⁰? Gli sviluppi sono, ovviamente, in corso ma sono già molto promettenti. Con la complicazione, per i vecchi Stati europei, che è nel frattempo in atto, all'interno delle nuove relazioni internazionali, un'ulteriore dislocazione dell'organizzazione dei poteri statali concernente l'Unione Europea.

²⁷ Si veda la voce di C. MORTATI in *Enciclopedia del diritto* e si ricordi che lo stesso Mortati aveva scritto nel 1940 *La costituzione in senso materiale*. Nel giudizio di S. CASSESE, *Governare gli italiani*, p. 231: «Il periodo che va dalla metà alla fine del secolo XX è caratterizzato, oltre che dall'approvazione della Costituzione repubblicana, dal completamento del sistema delle partecipazioni statali e dalla nazionalizzazione elettrica, dallo sviluppo e crisi dello Stato finanziatore, dall'affermazione dello Stato pianificatore e principalmente dalla crescita dello Stato del benessere». Cassese cita Mortati (*Dallo Statuto Albertino alla Costituzione della Repubblica*, nel suo capitolo conclusivo su “I caratteri costanti della storia dello Stato” (p. 97) proprio per sottolineare «la persistenza di alcuni caratteri che hanno contrassegnato la vita delle istituzioni fin dal principio dell'unificazione: espressione, per una parte, di scarsa preparazione delle classi dirigenti, per un'altra di un tiepido senso dello Stato nei cittadini».

²⁸ A. SUPPIOT, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010

²⁹ S. CASSESE, *Governare gli italiani*, p. 237.

³⁰ U. Beck, *Die Neuvermessung der Ungleichheit unter den Menschen: Soziologische Aufklärung im 21. Jahrhundert*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 2008.

C'è da chiedersi, a questo punto, cosa resti dello Stato (non solo, ovviamente, di quello italiano) e della sua storia. Mentre resta il problema di “governare gli Italiani” (e non solo loro, ovviamente). In termini molto larghi, la prima conclusione a cui giungere sarebbe che, ai fini del governo degli uomini, lo Stato non è più così indispensabile. La seconda conclusione dovrebbe allora essere l'impegno di tutti a elaborare forme e misure di governo diverse da quelle tradizionali, sulle quali si è svolta la storia dello Stato in occidente, come pure, nel suo piccolo, in Italia. Ma la conclusione finale e più certa è forse che, soprattutto a opera dei giuristi, andrebbe posto in essere ogni sforzo volto a recuperare il senso dell'amministrazione pubblica come ragione e motore imprescindibile di ogni convivenza.

Ciò dovrebbe valere anche per i valori più certi che la cultura e la pratica politica e costituzionale occidentale hanno saputo – a lungo anche grazie allo Stato – finora produrre. Mi riferisco ai valori di giustizia, uguaglianza e libertà che stanno alla base del grande patrimonio dei *human rights*. Ai giuristi, in particolare, il compito di trovare una nuova prospettiva di produzione normativa e di applicazione legislativa che consenta di avvicinare il cittadino alla gestione del potere come pure di avvalorare e realizzare continuamente l'altro valore che ha finora rappresentato uno dei *borders* (l'obbiettivo chiaro ma finora mai raggiunto) della civiltà politica europea: quello della solidarietà.

La strada non può essere, a mio parere, che quella di una ulteriore evoluzione del diritto amministrativo, sul piano internazionale. In tal modo esso proseguirebbe il suo percorso storico in rapporto allo sviluppo dello Stato moderno, quando ne ha garantito la rotazione (che altrove ho un po' provocatoriamente chiamato de-generazione) in senso unitario, nazionale e costituzionale, rispondendo ai bisogni sorgenti della democrazia di massa³¹.

Ora il suo compito potrebbe essere diverso e anzi antitetico. Il diritto amministrativo corrispondente alla nuova dimensione internazionale globale dovrebbe infatti perdere il tratto più caratteristico della sua fase “statale”: cioè quello di rappresentare e garantire la dimensione unitaria della gestione del potere e la sua versione gerarchica e autoritaria. Al contrario, il nuovo diritto amministrativo dovrebbe diventare (o tornare a essere) pluralistico e partecipativo (non certo nel senso conservativo e anti-democratico dell'antica società per ceti) smettendo la sua veste “liberal-liberistica” di garante tecnico del “potere legale” a favore di una visione plurale dei “poteri globali”³².

La linea evolutiva che pronostico è caratterizzata da un forte senso di ottimismo, che vede un futuro (in cui l'Occidente sia ancora presente) oltre la crisi

³¹ P. SCHIERA, *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna, Clueb, 2004; ma poi S. CASSESE - P. SCHIERA - A. VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*. Cfr. anche il recente libro di A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009.

³² P. SCHIERA, *Dal potere legale ai poteri globali*.



dello Stato e delle scienze sociali (compresi i vari diritti) “nazionali”. Ma essa poggia anche sulla lettura libera e circolare che ho recentemente cercato di fare della storia stessa del diritto amministrativo, in chiave europea e non solo nazionale, e neppure come semplice sommatoria (*transfer*) dei vari modelli nazionali. La mia storia, infatti, ambisce a presentare il “diritto” amministrativo europeo, a partire dal tardo Settecento, cioè dall'*Ancien Régime* in crisi, non tanto come “scienza” che si costruisce a colpi di “dogmi” e che dunque va considerata in chiave prevalentemente genealogica e *dogmengeschichtlich*, quanto piuttosto come attitudine diffusa, a livello europeo appunto e alla fine anche statunitense, a usare strumenti giuridici per accompagnare il tumultuoso sviluppo dell'amministrazione pubblica – che accompagnava il grosso della rivoluzione industriale – lungo la strada del costituzionalismo. Quest'ultimo certamente fu la dottrina politica prevalente del “lungo” Ottocento, dalle rivoluzioni tardo-settecentesche alla prima guerra mondiale e al susseguente scoppio dei totalitarismi; ma non è certo ridicibile, neppure nel Regno Unito, al luogo comune diceyiano del *rule of law*, splendida e concisa manifestazione del senso di superiorità inglese (in versione *whig*), in base a una presunta esclusiva persistenza di *Ancient Constitution* da una parte e di un'efficacissima esplicazione di benthamismo moderno in epoca vittoriana.

Cassese termina la sua grande opera con un inno alla continuità e sfoggia in proposito il parere di Costantino Mortati, il quale certamente – tra e come i maggiori costituzionalisti italiani – ha saputo esplicitare la sua dottrina in indiscutibile continuità fra regimi diversi. Si tratta di chiedersi se tale continuità fosse più insita nelle strutture intime dello Stato che frutto di interessi privati – di tipo politico-clientelare, economico-finanziario, scientifico-culturale e via dicendo – propri della celebrata “società civile”.

Fin dai suoi tempi, qualche dubbio l'aveva già il Carducci, come risulta dal discorso “Per il Tricolore” del 7 gennaio 1897:

«Popolo di Reggio, Cittadini d'Italia!

Ciò che noi facciamo ora, ciò che da cotesta lapide si commemora, è più che una festa, è più che un fatto. Noi celebriamo, o fratelli, il natale della Patria [...] Ma i tempi (dopo solo 36 anni dall'Unità, ma il Vate pensava al passato classico romano) sono oggimai sconsolati di bellezza e d'idealità; direbbesi che manchi nelle generazioni crescenti la coscienza, da poi che troppo i reggitori hanno mostrato di non curare la nazionale educazione. I volghi affollantisi intorno ai baccani e agli scandali, dirò così, ufficiali, dimenticano, anzi ignorano, i giorni delle glorie; nomi e fatti dimenticano della grande storia recente, mercé dei quali essi divennero, o dovevano divenire, un popolo; ignora il popolo e trascura, e solo se ne ricordano per loro interesse i partiti».

Grande retorica, ma anche grandi uomini allora. E, a proposito di continuità, Carducci così concludeva:

«O giovani, l'Italia non può e non vuole essere l'impero di Roma, se bene l'età della violenza non è finita pe' validi; oh quale orgoglio umano oserebbe mirare tant'alto? Ma né anche ha da essere la nazione cortigiana del rinascimento, alla mercé di tutti; quale viltà comporterebbe di dar sollazzo delle nostre ciance agli stranieri per ricambio di battiture e di stragi? Se l'Italia avesse a durar tuttavia come un museo o un conservatorio di musica o una villeggiatura per l'Europa oziosa, o al più aspirasse a divenire un mercato dove i fortunati vendessero dieci ciò che hanno arraffato per tre; oh per Dio non importava far le cinque giornate e ripigliare a baionetta in canna sette volte la vetta di San Martino, e meglio era non turbare la sacra quiete delle ruine di Roma con la tromba di Garibaldi sul Gianicolo o con la cannonata del re a Porta Pia. L'Italia è risorta nel mondo per sé e per il mondo, ella, per vivere, deve avere idee e forze sue, deve esplicare un officio suo civile ed umano, un'espansione morale e politica. Tornate, o giovani, alla scienza e alla coscienza de' padri, e riponetevi in cuore quello che fu il sentimento il voto il proposito di quei vecchi grandi che han fatto la patria; l'Italia avanti tutto! L'Italia sopra tutto!»

Quarant'anni dopo, ancora colpisce – nell'introduzione al libro edito nel 1934 dai "Fasci italiani all'estero" col titolo *Il Risorgimento dell'Italia* (narrato da Gioacchino Volpe con disegni a colori di Mario Sironi: così recita il frontespizio) – l'intento di mostrare «la continuità storica e ideale del Risorgimento con la Rivoluzione fascista e fare intendere come l'unità e l'indipendenza fossero le necessarie premesse della grandezza e della potenza».

Non solo i giuristi, quindi, a promuovere la continuità. E dopo il fascismo e dopo la Resistenza? La prima vera costituzione italiana fu quella repubblicana del 1948. Lo Statuto Albertino risaliva a cent'anni prima ed era ovviamente di derivazione sabauda; inoltre veniva da una "concessione" sovrana. Questa intrinseca debolezza fu anche la sua forza e gli permise di transitare regimi diversi. La Costituzione repubblicana, oltre e dopo la sua favolosa formazione, e al di là della sua altrettanto favolosa prima parte, si è rivelata una Carta debole, incapace di imporsi da sé come vera fonte legislativa e disponibile invece a non-usi, cattivi usi e abusi evidenti. Basti dire che, in sua vigenza, si è potuto parlare di una "seconda repubblica" e ormai anche di una "terza": «La Costituzione repubblicana è stata, quindi, "omologata", adattata allo sviluppo incrementale e parcellizzato proprio dello Stato italiano, e così la sua forza unitaria ha finito per perdersi»³³.

A una costituzione in senso formale siffatta (languida e incerta, piena di buone propositi ma anche troppo poco strutturata) ha corrisposto, nella lunga storia dello Stato italiano, una costituzione materiale ricca invece di cattive intenzioni e aperta a ogni sorta di compromessi. Ciò vale in particolare per la linea di forza principale di ogni costituzione materiale: quella cioè che combina gli interessi privati con le pubbliche virtù e va sotto il nome di economia politica (in tedesco: *Nationalökonomie!*). Nel mondo moderno, l'insieme di quegli interessi si è solidificato nel fenomeno del capitalismo ed è dato di fatto accet-

³³ S. CASSESE, *Governare gli italiani*, p. 333.



tato che quest'ultimo abbia trovato proprio nello Stato, fin dal suo apparire, il principale motore e tutore.

Anche sotto questo profilo, l'Italia è venuta molto tardi alla ribalta, con tutti i difetti e le esagerazioni conseguenti. È difficile negare che il capitalismo italiano sia stato mal-sano e spudoratamente in-civile, avendo sempre preferito all'impegno diretto nella lotta politica, tramite organizzazione partitica e confronto elettorale, secondo gli schemi rappresentativi propri dello Stato costituzionale di diritto, l'azione indiretta e subdola sugli organi di Stato, ai diversi livelli della loro articolazione.

La totale mancanza di responsabilità politica aperta e chiara da parte dell'insieme di forze più importante del paese ha probabilmente costituito lo zoccolo duro del "deficit sistemico" caratteristico del caso italiano in tutta la sua storia di Stato. Un deficit tanto profondo da indurmi alla conclusione che allo Stato italiano siano sempre mancate, fin dall'inizio, quelle proprietà e qualità strutturali che sono invece state caratteristiche proprie dello "Stato moderno" nella sua lunga storia in Occidente, pur attraverso fasi di svolgimento molto diverse fra loro (dallo Stato per ceti, a quello assoluto, a quello costituzionale di diritto, per esemplificare: ma sempre con precisa identità strutturale della compagine statale rispetto alle forze in gioco e ai corrispondenti bisogni in ballo). Al contrario, verrebbe da dire che in Italia lo Stato si è piuttosto configurato come sovra-struttura rispetto al dato materiale dell'organizzazione di interessi non pubblici, capaci di farsi valere al di sotto e anche a prescindere da ogni effettivo confronto politico.

A monte di tutto ciò stanno però naturalmente anche dei soggetti. Il capitalismo non si fa da solo. Esso è un "modo", con cui si organizzano e si producono cose da parte dei titolari di queste "cose". Nel processo di modernizzazione in cui pur tardivamente l'Italia è entrata, fondandosi in Stato, è certamente mancata l'azione forte e coesa di un soggetto collettivo (titolare appunto delle "cose" di sopra) capace di gestire responsabilmente in prima persona quella modernizzazione. Se sia ancora giusto usare il termine borghesia non so. Ma sono certo che nella storia dello Stato italiano la borghesia non ha mai saputo svolgere un ruolo suo proprio, nemmeno in termini di egemonia, ma si è quasi sempre nascosta dietro mascheramenti poco plausibili eppure estremamente efficaci, che vanno dal trasformismo provinciale degli inizi ai meccanismi di collusione e corruzione venuti alla luce in questi ultimi anni.

Le conclusioni a cui la lettura del libro di Cassese mi ha portato sono forse troppo rapide e monovalenti, rispetto alla mole di dati e di giudizi storiografici che il libro contiene. Ma proprio per questo si tratta, a mio avviso, di un libro importante, perché può dar il via a considerazioni anche parziali o estreme, che

vanno oltre la pur necessaria *medietas* interpretativa e possono essere diverse da quelle elaborate dall'autore. Come dicevo all'inizio, Sabino Cassese è uno dei pochi studiosi italiani che può permettersi di presentare una ricerca di storia dello Stato italiano, senza tema di collocarla tra i due corni indispensabili della vicenda dello Stato moderno europeo (poco italiano, ma piuttosto ispirata ai modelli francese, inglese, spagnolo e parzialmente anche germanico), da una parte, e l'odierna realtà internazionale (inclusa la stessa sub-variante dell'Unione Europea) a fortissima vocazione globale. Egli sa bene, infatti, di entrambe le situazioni. Ma egli sa benissimo anche della centralità del fenomeno amministrativo per lo sviluppo della vicenda storico-costituzionale dello Stato in quanto tale; come pure della sua centralità per ogni possibile ulteriore struttura di organizzazione e gestione del potere nell'incalzante ordine globale. Da tutti questi punti di vista, la ricostruzione da lui offerta in questo libro è chiaramente imprescindibile per chiunque voglia studiare il fenomeno. Il quale però, per essere compreso e impostato nei suoi termini di sviluppo, ha forse bisogno di un ingrediente che a Sabino Cassese un poco fa difetto: la fiducia (o semplicemente la speranza) nell'utopia ³⁴.

³⁴ La quale non manca invece davvero a A. CASSESE (ed), *Realizing Utopia: The Future of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.