

Sabino CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2014, 414, ISBN: 9788815251008.

Il titolo del libro è eloquente: vi compaiono gli italiani, non l'Italia. Il pensiero corre a un'altra importante opera, la *Storia degli italiani* di Giuliano Procacci, che uscì nel 1968. In quel caso, con la scelta di un titolo incentrato sugli italiani e non sull'Italia, Procacci ha sottolineato la dispersione e la frammentazione dell'Italia, tra Nord e Sud, tra città e campagna, tra governanti e governati, e le varie forme di particolarismo che hanno annebbiato l'idea di una coesione unitaria. Chi è protagonista è il popolo e la sua vita materiale, la sua fatica quotidiana. La combinazione fra insegnamento gramsciano e influenza delle *Annales* è stata determinante in quella scelta di Procacci.

In Cassese al titolo è legato un pessimismo forse maggiore. L'assenza dell'Italia sta a significare che è difficile ritrovare lo Stato e la Nazione. Già Cassese ci aveva abituati a quest'idea con il suo libro *L'Italia: una società senza Stato?* (Bologna, Il Mulino, 2011), ove emerge la debolezza dell'ordi-

namento statale italiano fin dal momento dell'unificazione politica e amministrativa e si mette in luce la «mancata integrazione del popolo nelle istituzioni». Gli italiani restano soli, distanti dalle istituzioni politiche.

Il metodo dell'analisi svolta nel libro risponde a un approccio più problematico che diacronico. Non è la storia costituzionale di Ghisalberti né la storia dell'amministrazione di Melis, opere che prescelgono la sequenza cronologica. Vi sono, sì, alcuni capitoli dedicati a particolari fasi della storia italiana, come l'Unità o le guerre; ma la parte preponderante del volume di Cassese si articola per problemi: l'amministrazione, l'economia, la magistratura, il *welfare*. La trattazione problematica è assai efficace, perché va in profondità nell'analizzare le varie questioni; al tempo stesso, contribuisce ad accentuare l'idea dell'assenza di un'unità istituzionale in Italia: si può parlare delle parti, ma non del «tutto».

I contenuti del volume ruotano tutti attorno alla debolezza dello Stato. Le prime righe dell'Introduzione non potrebbero essere più chiare: «Siamo tutti scontenti dello Stato italiano. Governi e opinioni pubbliche delle altre nazioni europee...i governanti nazionali...i governati...i burocrati».

La debolezza dello Stato italiano comincia dalla sua instaurazione, con l'unificazione politica e amministrativa. Non nasce un nuovo Stato, ma prosegue lo Stato piemontese-sardo. La Costituzione è lo Statuto albertino. Il primo re d'Italia è un «secondo»: Vittorio Emanuele II, che continua la dinastia dei Savoia. La capitale rimane a Torino: per raggiungerla molti parlamentari meridionali impiegano giorni di viaggio, date le condizioni delle ferrovie italiane. Cassese sottolinea la frase di Cavour: «fare l'Italia per costituirlo poi». Era necessaria l'unificazione: la costituzione e il vero e proprio assetto istituzionale vennero rinviati.

Altro aspetto cruciale della fragilità dello Stato italiano è la sua burocrazia. Elemento determinante e caratterizzante della forma Stato, se è vero che, secondo l'insegnamento *weberiano*, quel che distingue l'ordinamento politico statale è proprio la formazione e il consolidamento di un corpo amministrativo stabile. Della burocrazia, e più in generale dell'amministrazione pubblica, si parla a più riprese nel libro. Quella italiana è una burocrazia inefficiente, costosa, lenta. Soffre di svariate disfunzioni: manca un vero e proprio coordinamento amministrativo che dovrebbe trovare il suo centro di gravità nella Presidenza del Consiglio dei ministri, ma non è mai decollato; la politica finisce spesso per prevalere sull'amministrazione condizionandola pesantemente; non vi è mai stato un corpo burocratico munito di elevata formazione; vi sono state e continuano ad esservi fughe dall'amministrazione statale, con l'istituzione di enti pubblici aventi personalità giuridica autonoma o di autorità amministrative indipendenti; un sindacalismo sempre più corporativo contribuisce a porre in primo piano le rivendicazioni di status giuridico ed economico lasciando sullo sfondo l'efficienza e la qualità.

Anche la magistratura concorre alla debolezza dello Stato. Vi è una connessione forte tra la magistratura ordinaria e la politica, che si esprime in vari modi: con la pervasiva incidenza dei processi penali sui politici; con la corsa dei magistrati verso la politica; con la supplenza della politica in decisioni cruciali, come quelle che coinvolgono la materia ambientale. A fronte di tutto ciò, è proprio la funzione principale della magistratura, quella

giurisdizionale, a risultare indebolita: Cassese scrive che «la giustizia in senso proprio langue». Diversa la situazione della magistratura amministrativa: nei processi amministrativi si trattano questioni di grande rilievo (si pensi al contenzioso sulla regolazione dell'economia); la loro durata è ragionevole; i giudici amministrativi, in particolare i Consigli di Stato, «si sono affermati come giudici di grande successo in patria: basti pensare all'aumento della domanda di giustizia che ad essi si rivolge in Francia e in Italia».

Ulteriori fragilità si ritrovano nell'intervento dello Stato nell'economia. L'Italia è caratterizzata da una presenza non solo massiccia, ma anche costante, dello Stato nei mercati: ancor più che in Francia, ove le radici dirigiste non sono certo tenui. E questa presenza si è tradotta spesso in un intervento pubblico finalizzato a salvare le imprese private in crisi: dunque, a tutela del capitalismo privato più che in nome della regolazione pubblica. E le imprese pubbliche italiane, a livello nazionale e locale, si sono sovente rivelate inefficienti.

Ancora. Lo Stato sociale italiano è tardivo, in quanto emerge solo in età giolittiana: il liberismo aveva accettato che lo Stato divenisse industriale, ma non che arrivasse in soccorso della società e del lavoro. Vi è poi un duraturo sezionalismo del *welfare* italiano: si sono succeduti interventi a favore di categorie specifiche, con sistemi assicurativi separati. Lo Stato sociale è cresciuto soltanto nel secondo dopoguerra, sulla scia del piano Beveridge. Ma già negli anni Ottanta del Novecento è iniziata la sua parabola discendente e riduttiva delle prestazioni sociali. Sotto questo profilo l'Italia non è sola: la fine del *welfare* tradizionale colpisce tutti gli Stati. Ne consegue l'inattuazione di quelle norme costituzionali che riconoscono garanzie e diritti sociali, come l'art. 4 Cost. che proclama l'effettività del diritto al lavoro.

Infine. Vi è una giuridicità debole, caratterizzata da un eccesso di leggi, da deroghe continue, da un procedimento legislativo defatigante, da rapporti non chiari fra le competenze dello Stato e delle Regioni, da porosità del sistema istituzionale nei confronti di interessi particolaristici. Vi è una contrapposizione forte tra questa «porosità» di cui parla Cassese e l'impegno costante dei Padri fondatori della Costituzione americana che, fin dalla fine del Settecento, consideravano il contrasto alle fazioni come imperativo necessario per poter costruire la nazione.

Questa è l'analisi severa che emerge dal libro. È un monito per chi voglia seriamente riformare uno Stato in così gravi difficoltà.

Le riforme devono essere profonde, capaci di rimuovere mali radicali, congeniti, che nascono già nel modo di instaurazione dello Stato unitario, proseguono nel tempo e colpiscono tutte le istituzioni. Per di più, le riforme non possono certo limitarsi a cambiare la Costituzione, le leggi e i regolamenti.

Per riformare la pubblica amministrazione non basta cambiare le regole sulla dirigenza e razionalizzare ministeri, enti e autorità indipendenti. È indispensabile far decollare quelle funzioni di coordinamento della Presidenza del Consiglio che, come sottolinea Cassese, sono rimaste scritte sulla carta e non si sono mai tradotte in pratica; è necessario che quel centro di coordinamento dialoghi con il contesto internazionale e globale, oggi sempre più rilevante; a tal fine non bastano competenze dislocate in singoli ministeri:

occorre che se ne occupi una struttura del Presidente del Consiglio; funzionari e dirigenti devono ricevere una formazione radicalmente rinnovata e fondata sull'*expertise* internazionale, che non richiede leggi nuove, ma programmi culturali e operativi adeguati.

Per riformare la giustizia non basta certo rivedere le carriere e i ruoli dei magistrati né razionalizzare gli uffici giudiziari. Occorre rianimare la funzione principale del giudice, quella giurisdizionale, sacrificata dalla corsa dei magistrati verso la politica e da un'inaccettabile lentezza dei processi: obiettivo il cui raggiungimento non dipende dall'approvazione di leggi.

L'intervento dello Stato nell'economia deve riconvertirsi: la presenza pubblica nei mercati, così massiccia e costante, deve trasformarsi in una regolazione più parsimoniosa e proporzionata, incisiva ma non invasiva.

La riforma della Costituzione, in particolare della sua seconda parte, è importante: rivedere struttura e funzioni delle Camere, modificare il bicameralismo perfetto, dare nuovo volto ai rapporti tra Stato e Regioni, sono obiettivi necessari. Ma sono anche i diritti a rimanere in sofferenza, soprattutto i diritti sociali: il che non richiede certo modifiche della Carta costituzionale, semmai una nuova configurazione del *welfare*. Se lo Stato sociale che si era formato dopo la seconda guerra mondiale non è oggi più proponibile ed è troppo costoso, occorre costruire nuovi diritti sociali, sulla base della solidarietà e anche della concorrenza che, soprattutto se applicata ai beni e ai servizi di prima necessità, come gli alimenti essenziali e i trasporti pubblici, diviene strumento di giustizia sociale, riducendo i prezzi e aumentando la qualità.

Costruire uno Stato assente o assolutamente debole non è impresa facile: qui sta uno dei tanti insegnamenti di questo fondamentale contributo di Sabino Cassese. Nelle sue pagine, come si è tentato di mostrare, possono ritrovarsi ricchi spunti per programmi di ricostruzione. Agli italiani spetta impegnarsi. Degli italiani è stata più volte sottolineata la rassegnazione. Ma, come scriveva Giuliano Procacci nell'Introduzione al suo libro che s'è voluto qui ricordare, «la rassegnazione, nella sua forma italiana, non è mai, o assai raramente, disperazione, o, anche, passività, ma piuttosto consapevolezza che la vita va comunque accettata e continuata e che vi sono momenti e occasioni in cui occorre fare appello a tutte le proprie risorse perché la vicenda della vita non si interrompa». In queste risorse occorre fidare.

MARCO D'ALBERTI