

**Sabino Cassese**

**La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno  
e il suo tempo\***

La prolusione romaniana del 1909 ha ad oggetto - scrive Santi Romano - “lo studio delle istituzioni politiche”. Romano avverte che “gli uomini non vedono mai ciò che sta ad essi vicino e cade sotto i loro occhi”. Osserva che lo Stato moderno, ente a sé, unitario e impersonale, subisce una duplice eclissi. A livello speculativo, viene ritenuto una finzione giuridica. Sul piano degli eventi reali, viene scalzato da associazioni professionali, che comprendono anche i servitori dello Stato. Lo Stato non domina, ma è dominato da questo movimento sociale che “si governa con leggi proprie”, assume “un atteggiamento antagonistico di fronte allo Stato” e mira a sostituirsi ad esso, producendo una “decomposizione dello Stato moderno”. Romano definisce alternativamente questo fenomeno sindacalismo e corporativismo. Osserva che esso evidenzia la debolezza dell’istituto della rappresentanza politica, che non riesce a far rispecchiare la società nello Stato. Conclude che occorre salvaguardare almeno un principio: quello di una organizzazione superiore, che contemperi e armonizzi quelle minori, rappresentando l’interesse generale.

---

\* Consiglio di Stato, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, conclusioni alla Giornata di studio su «”Lo Stato moderno e la sua crisi” a un secolo dalla prolusione pisana di Santi Romano», Roma, 30 novembre 2011.

Della prolusione romaniana mi sono interessato almeno in cinque occasioni, a partire da quaranta anni fa. Per cui vorrei qui fare un esercizio diverso: cercare di contestualizzarla, chiedermi quali dati reali colpissero il Romano – ciò che stava vicino a lui e ai suoi contemporanei e cadeva sotto suoi occhi, per adoperare le sue espressioni - e quali scritti scientifici attirassero la sua attenzione.

Comincio ricordando che il Romano, trentacinquenne autore della prolusione, all'inizio del suo quindicennale periodo pisano, è reduce di studi costituzionalistici, sui diritti pubblici soggettivi e sugli organi costituzionali, e amministrativistici, sulle giurisdizioni speciali, sui conflitti di competenze e sul comune. Nessuno dei suoi studi verte direttamente sulle istituzioni politiche.

Romano non è un topo di biblioteca. La sua personale raccolta di libri, ora andata dispersa, è contenuta in un grande, capace armadio a vetri. La biblioteca del Seminario giuridico pisano, a sua volta, è tutta in tre grandi stanze. La sua giornata è scandita in due parti, la prima dedicata alle lezioni, la seconda a due-tre ore di lavoro di ricerca. L'uomo è chiuso: il suo maestro Orlando scriverà nel 1933 che la “sua scarsa espansività sopprime una delle maggiori qualità di un maestro”. Romano, nonostante non sia un osservatore diretto delle vicende politiche, nonostante la sua relativa chiusura pisana, ha però occhi acuti e antenne sensibili.

Qual è, dunque, l'orizzonte dei fenomeni reali e delle idee che attira la sua attenzione?

Sullo sfondo, in quel giro di anni, c'è il problema della rappresentanza e del suffragio. In quel periodo, il numero degli aventi diritto al voto passò dall'8% al 25%

dei cittadini. Sono gli anni in cui si preparò il suffragio quasi universale maschile e la rappresentanza proporzionale. Alle elezioni del 1909 il partito socialista raccolse il 20% dei voti e i suoi seggi passarono da 29 a 41.

All'allargamento del suffragio conseguì la crescita del sistema amministrativo e delle gestioni pubbliche di servizi, l'aumento del numero degli enti pubblici, le nuove forme di gestione dei servizi pubblici (ad esempio, la azienda autonoma per le ferrovie), la “elefantiasi burocratica”, la sperimentazione di nuovi istituti nel lavoro pubblico (ad esempio, la progressione a ruolo aperto per i postelegrafonici, poi generalizzata), l'ampliamento della istruzione, lo sviluppo della legislazione sociale, il nuovo ruolo dello Stato nei confronti dei conflitti di lavoro.

In primo piano vi è lo sviluppo del sindacalismo. Nel 1901 i sindacati avevano 200mila iscritti, che passarono l'anno dopo a 500mila. Nel 1902 vi erano 27 federazioni nazionali di sindacati. Dal 1902 al 1909 si registrò la crescita del sindacalismo cattolico. Nel 1910 i sindacati cattolici avevano più di 100 mila iscritti, specialmente dell'industria tessile.

Ancor più importante la novità costituita dallo sviluppo del sindacalismo amministrativo. Metà dei dipendenti pubblici aderiva a un sindacato. Nel 1903, le molte federazioni dei dipendenti pubblici erano confluite nella Confederazione degli impiegati delle amministrazioni pubbliche e private.

Nel 1904 era stato proclamato uno sciopero generale. Al termine, Giolitti aveva sciolto le Camere. Nel 1906 era iniziata una seconda ondata di scioperi e agitazioni

sindacali, con la partecipazione di circa 600 mila lavoratori. Nel periodo 1906 – 1908 si era registrata la maggior forza dei sindacati rivoluzionari.

I sindacati erano per la distruzione della gerarchia, la formazione di parlamenti tecnici, la autogestione dei ministeri, la cointeressenza degli impiegati ai proventi dei servizi pubblici. Circolava lo slogan – su cui Luigi Einaudi scriverà pagine molto critiche - “le ferrovie ai ferrovieri e le poste ai postelegrafonici”.

Il deputato socialista, collaboratore di Turati, Quirino Nofri, proponeva, nel 1905, per le ferrovie, “un reale e radicale esercizio autonomo, soggetto solo alla diretta e alta sorveglianza del ministro dei lavori pubblici e affidato ad un consiglio generale di amministrazione elettivo e rappresentativo ad un tempo, uscente dalla nazione in grande maggioranza....”. Dunque, una forma di autogestione o di cogestione non dissimile da quella che – come vedremo – sarà sostenuta tre anni più tardi da Duguit.

Fausto Pagliari, un esponente dell’area turatiana, scriveva, nel 1908, che “lo Stato, cessando di essere una persona, diviene l’insieme di tutti i cittadini” e che “il sindacato dei funzionari socializza lo Stato”.

Nel 1908 si concludeva in Parlamento il dibattito sulla prima legge sullo stato giuridico degli impiegati, che garantiva diritti ai dipendenti pubblici e che – secondo alcuni - avrebbe dovuto democratizzare l’azienda dello Stato. La maggiore discussione si svolse sull’articolo 22, che consentiva la sospensione dal grado e dallo stipendio per chi partecipasse a manifestazioni collettive miranti a “fare illegittima pressione sull’azione dei superiori o a minarne l’autorità”.

Tutti questi fenomeni erano rilevati da studiosi di scienza politica e politologi in termini di sgretolamento della sovranità, crisi del parlamentarismo, neofeudalesimo e nuovo medioevo. Gli stessi socialisti riformisti, quali Filippo Turati e Ivanoe Bonomi, condividevano la preoccupazione che la difesa di interessi di categoria, da parte dei lavoratori, potesse danneggiare la tutela dell'utilità generale (e sostenevano, quindi, che lo sciopero non potesse essere considerato mezzo normale di lotta nei servizi pubblici).

Dunque, questa è la realtà sulla quale si affaccia la riflessione romaniana, preoccupata non tanto dello sviluppo degli eventi, quanto della salvaguardia dell'unità e impersonalità dello Stato, della garanzia dell'interesse generale.

Sul piano, invece, delle riflessioni speculative (o - come si direbbe oggi - del dibattito delle idee), il punto di riferimento della prolusione romaniana è Léon Duguit, la cui opera "Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat" era uscita un anno prima. Sarebbe stata ristampata nel 1910 e poi molte più volte, tradotta in inglese, avendo una larghissima circolazione nel mondo, compresa l'Italia, dove era conosciuta e citata nel 1909, con apprezzamento, ad esempio, da Meuccio Ruini.

Si tratta di una opera influenzata dal sociologo Émile Durkheim, in cui è proposto il metodo sociologico nello studio del diritto. È preceduta da opere di sociologi ed economisti, Leroy, Leroy - Beaulieu, Bourguin, Jeanneney, sulle trasformazioni del potere pubblico e sui sindacati dei funzionari. Vi si sostiene che "il sindacalismo non è né una dottrina, né un partito, ma un fatto, un fatto degno di

considerazione”. Esso è “insieme la causa e l’effetto della scomparsa della credenza nella sovranità nazionale e dello stato giacobino che era fondato su tale credenza” e contiene “un germe potente di organizzazione per i servizi pubblici”.

Per Duguit non esiste lo Stato, ma i governanti. Questi ultimi non hanno diritti, ma sono sottomessi al diritto. Possono imporre obblighi, ma solo se in modo conforme al diritto. Ma le funzioni dei governanti devono diminuire, ridursi alla sorveglianza, perché le funzioni si ripartiscono tra le classi sociali che, con lo sviluppo del sindacalismo, acquistano una struttura giuridica definitiva. Duguit conclude così il suo libro, illustrando il regime politico che tende a succedere a quello fondato sulla “falsa, pericolosa idea di sovranità e di personalità dello Stato”: “ Al vertice, dei governanti che rappresentano la maggioranza effettiva degli individui componenti il gruppo sociale: ad essi nessun diritto di potere pubblico, ma il dovere di impiegare la forza preponderante per la realizzazione del diritto nel senso più largo, riducendosi la loro azione per l’adempimento delle attività tecniche ad un ufficio di sorveglianza e di controllo. Nella società, dei gruppi sindacali, fortemente integrati, federati per professioni ed aventi una rappresentanza politica che garantisca una forte limitazione al potere dei governanti. Le lotte di classe spente o perlomeno placate dall’istituzione convenzionale di regolamenti determinanti le relazioni delle classi fra loro ed ispirati da una netta coscienza della loro interdipendenza. I servizi pubblici eseguiti e diretti da corporazioni di funzionari responsabili dei loro errori nei riguardi dei privati e posti sotto il controllo e la sorveglianza dei governanti”.

La discussione sul sindacalismo e sulla crisi dello Stato sarà ripresa in anni successivi da Ferraciu, Volpicelli, Forti, Orlando, Mosca, Ranelletti, Rocco. Romano stesso la riprenderà nel 1918 nella prolusione su “Oltre lo Stato”, dove presentò il quadro delle forze disgregatrici esterne, e nel 1917 – 1918, ne “L’ordinamento giuridico”: anzi, la prolusione pisana fa parte della “lunghissima preparazione” (parole di Orlando) del “magnum opus” del nostro autore, che vi presentò una “nuova maniera di concepire la nozione stessa di diritto” (sono sempre parole di Orlando).

Dunque, la prolusione romaniana ha una duplice importanza dal punto di vista teoretico. Da un lato, è una risposta a Duguit, nel senso di riconoscere e ammettere lo sviluppo dei sindacati e delle corporazioni, ma a condizione che siano subordinati allo Stato, di cui deve rimanere intatta la capacità di tutela dell’interesse generale. Dall’altro, è l’inizio di una lunga riflessione che condurrà alla formulazione della teoria istituzionalistica, secondo la quale lo Stato è solo uno dei molti poteri pubblici, il cui pluralismo caratterizza il mondo giuridico contemporaneo.

In conclusione, la prolusione romaniana fu il primo segnale della prima crisi dello Stato, quella derivante dalla presenza di forze disgregatrici interne. Crisi – si potrebbe dire – non dello Stato, ma di “quello Stato”, quale si presentava agli albori del ventesimo secolo.

Da un secolo fa, tutto è mutato. Lo Stato ha subito una seconda crisi e ne sta attraversando una terza. La cultura giuridica può ora valersi di una abbondante messe di ricerche politologiche, inesistenti al tempo di Romano. Attualizzare metodi e

problematiche della prolusione pisana non sarebbe solo un esercizio di pandettismo storico (perché assumerebbe la permanenza nel tempo di concetti e di paradigmi), ma tradirebbe l'insegnamento romano, quello di fare attenzione, senza pregiudizi concettuali, alle istituzioni del proprio tempo.

## BIBLIOGRAFIA

1. Sulla storia del sindacalismo, Alfredo Gradilone, *Storia del sindacalismo*, III, 2, *Italia*, Milano, Giuffrè, 1959; Daniel L. Horowitz, *Storia del movimento sindacale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1963;
2. Sul sindacalismo amministrativo, Bruno Dente, *Contrattazione e consultazione nel pubblico impiego. L'esperienza del National Whitley Council britannico*, Milano, Giuffrè, 1971, ma, in particolare, Guido Melis, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900 – 1922)*, Bologna, Il Mulino, 1980 (spec. p. 55 e 35, per le posizioni di Turati, Bonomi e Nofri; p. 85 e p. 94 ss per il dibattito sulla legge sullo stato giuridico; p. 95 e 107 sugli autori francesi contemporanei di Duguit e sulla diffusione di Duguit in Italia).
3. L'opera di Duguit, in traduzione italiana, è Leone Duguit, *Il diritto sociale, il diritto individuale e la trasformazione dello Stato*, introduzione di L. Bagolini, traduzione di B. Paradisi, Firenze, Edizioni Leonardo, Casa Editrice Sansoni, 1950. Sul sindacalismo amministrativo nella cultura giuridica, oltre al volume citato di Melis, Alfredo Corpaci, *La cultura giuridica e il problema del pubblico impiego dal 1909 al 1930: spunti dalle riviste*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, a. 27,1977, n. 2, p. 1253:
4. Ulteriori riflessioni sul sindacalismo e lo Stato in Gaetano Mosca, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari, Laterza, 1949.
5. La frase di Orlando su Romano è in Luciano Garibaldi, *Mussolini e il professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, Milano, Mursia Editore, 1983, p. 391.
6. I miei precedenti scritti dedicati alla prolusione romaniana e agli scritti di Romano sullo Stato sono: *Una discussione del primo ventennio del secolo: lo*

*Stato sindacale*, in “Quaderni storici”, n. 18, settembre-dicembre 1971, pp. 943-970 (con Bruno Dente); *Ipotesi sulla formazione de “l’ordinamento giuridico” di Santi Romano*, in “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, Milano, Giuffrè, n. 1, 1972, pp. 243-282; *Giolittismo e burocrazia nella “cultura delle riviste”*, in “Storia d’Italia. Annali 4. Intellettuali e Potere”, Einaudi, Torino, 1981, pp. 475-549; *Lo Stato, “stupenda creazione del diritto” e “vero principio di vita”, nei primi anni della rivista di diritto pubblico (1909-1911)*, in “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, Milano, Giuffrè, n. 16, 1987, pp. 501-518; *A proposito della pubblicazione de Il diritto pubblico italiano di Santi Romano*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 2, 1989, pp. 474-480.

7. Di recente, sulla prolusione romaniana, Paolo Grossi, *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 1, 2011, pp. 1-22; Alberto Romano, *Santi Romano, Lo Stato moderno e la sua crisi e l’ordinamento giuridico*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 2, 2011, pp. 333-358.