

Introduzione

La complessione debole dello Stato

Nel corso della storia unitaria è stata frequentemente segnalata la debolezza dello Stato italiano, attribuendola a cause diverse, ma principalmente alla mancata integrazione del popolo nelle istituzioni.

Uno dei primi fu Silvio Spaventa, che, nel 1879, lamentava la complessione debole e insufficiente dello Stato e segnalava che «il partito moderato mancò al compito di dare all'Italia un'amministrazione»¹.

Nel 1892, a sua volta, Alfredo Oriani notava che «la monarchia piemontese [...] non aveva sollevato la nazione nella modernità di un fatto pari a quello di Francia e d'Inghilterra»².

Ringrazio Tullio De Mauro, Ernesto Galli della Loggia, Massimo Livi Bacci e Guido Melis per i commenti ad una prima versione di questo libro.

¹ S. Spaventa, *La politica e l'amministrazione della destra e l'opera della Sinistra* (1879), in Id., *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949, p. 37 ss.

² A. Oriani, *La lotta politica in Italia* (1892), Bologna, Cappelli, 1956, p. 562.

Più tardi, nel 1911, Giuseppe Prezzolini e il gruppo de «La Voce» osservavano, discutendo l'impresa libica: «C'è bisogno di ricordare che questa capacità [quella di organizzare amministrativamente un nuovo territorio] oggi manca a noi; che ci siamo dimostrati incapaci di assicurare in Sicilia finanche le condizioni fondamentali dell'ordine pubblico; che il nostro funzionarismo è quanto di più stupido e di più malefico si possa offrire allo sviluppo della ricchezza? Un paese male organizzato, come il nostro, non può pretendere di andare ad organizzare i paesi altrui»³.

Faceva eco a queste conclusioni, un decennio dopo (1922), Augusto Monti, che notava l'assenza iniziale dell'«attrezzatura dello Stato moderno»⁴.

Il tema veniva sviluppato nel 1924 da Piero Gobetti ne *La rivoluzione liberale*. Secondo Gobetti, in Italia «non si riuscì ad affrontare i terribili doveri della fondazione dello Stato». La conseguenza era – secondo Gobetti – quella di «uno Stato a cui il popolo non crede perché

³ *L'illusione tripolina*, in «La Voce», 18 maggio 1911, p. 574.

⁴ A. Monti, *Note sulla burocrazia. Burocrazia e paese*, in «Rivoluzione liberale», 1922, n. 13, cit. in S. Cassese, *Giolittismo e burocrazia nella «cultura delle riviste»*, in *Storia d'Italia, Annali 4, Intellettuali e potere*, a cura di R. Romano e C. Vivanti, Torino, Einaudi, 1981, p. 477.

non l'ha creato con il suo sangue»⁵. La tesi gobettiana verrà ripresa e sviluppata da Antonio Gramsci, secondo il quale le grandi masse popolari rimasero estranee all'Unità⁶.

Non sono mancate altre interpretazioni delle cause della debolezza dell'edificio statale italiano, interpretazioni che non si rifanno tanto alla «ritardata democratizzazione» o alla «mancata immissione della maggioranza nella vita politica “legittima” del Paese» e a un «rispecchiamento sfocato»⁷ della società nel Parlamento, quanto ad altri fenomeni, come la mancata integrazione tra Nord e Sud (Nitti, Salvemini e Dorso) o la secolarizzazione mancata, nel senso che la burocrazia non si è resa indipendente dal potere parlamentare (Mosca, Pareto, Einaudi)⁸. Quel che qui importa sottolineare è la conclusione cui tanti osservatori delle vicende italiane, di formazione e provenienza molto diverse, in momenti diversi, sono giunti: che l'Italia non è stata davvero unificata, che manca una nazione

⁵ P. Gobetti, *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia* (1924), Torino, Einaudi, 1953, pp. 45 e 44.

⁶ A. Gramsci, *Il Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1949, p. 69 ss. e Id., *Quaderni del carcere*, a cura di V. Gerratana, vol. III, Torino, Einaudi, 1975 e 2001, p. 2010 ss.

⁷ Sono espressioni di P. Farneti, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971, pp. 275 e 249.

⁸ *Ibidem*, pp. 114-176, nonché pp. 149 e 275.

in senso proprio, che la costruzione statale è fallita, che l'Italia non è uno Stato⁹.

Alle voci di politici, sociologi, storici si sono unite quelle di giuristi. Tre dei maggiori, scrivendo in epoche diverse, sia pur in termini generali, ma con l'occhio rivolto alle vicende italiane, hanno segnalato l'«eclissi» dello Stato. Santi Romano, scrivendo nel 1910, segnalava che «lo Stato moderno [...] non domina, ma è dominato da un movimento sociale», osservava il «risorgere di tendenze corporative a base professionale» e la deficienza di mezzi istituzionali per far rispecchiare la società nello Stato¹⁰. Nello stesso anno, Vittorio Emanuele Orlando parlava di «decadimento» e di «debolezza» dello Stato. Secondo Orlando, lo Stato è poco temuto e troppo poco amato: «in nessuna epoca, come nella presente, lo Stato ha avuto nei suoi citta-

⁹ Si vedano i seguenti scritti recenti: A. Schiavone, *L'Italia contesa*, Roma-Bari, Laterza, 2009; E. Gentile, *Né Stato né Nazione. Italiani senza meta*, Roma-Bari, Laterza, 2010; S. Patriarca, *Italianità. La costruzione del carattere nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010; M. Graziano, *The Failure of Italian Nationhood: The Geopolitics of a Troubled Identity*, New York, Palgrave Macmillan, 2010; D. Gilmore, *The Pursuit of Italy: A History of a Land, its Regions and their Peoples*, New York, Allen Lane, 2011 (quest'ultimo libro a carattere più giornalistico). Per un diverso punto di vista, si veda D. Fisichella, *Il miracolo del Risorgimento. La formazione dell'Italia unita*, Roma, Carocci, 2010.

¹⁰ S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1910), in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 9, 12, 15, 23.

dini altrettanti creditori e così molesti, così arroganti, così inesorabili»¹¹. Scrivendo nel 1954, Arturo Carlo Jemolo riprendeva il tema della crisi dello Stato, vedendone le cause nei partiti, nei mezzi di formazione dell'opinione pubblica e nei rapporti tra Stato e suoi dipendenti¹².

Della letteratura sulla debolezza statale italiana andrebbe fatta un'accurata storia critica. Basti qui osservare che vi si annoverano coloro che fanno risalire tale debolezza alle origini, così come coloro che la segnalano come un fatto sopravvenuto, in coincidenza con l'allargamento del suffragio. Che alcuni autori ne vedono le cause nella mancata apertura dello Stato alla società, altri nella eccessiva aggressività della società rispetto allo Stato. Che alcuni scrittori fanno riferimento alla crisi come a un fenomeno tipicamente italiano, altri parlano della crisi come di tendenza generale, sia pur più accentuata in Italia. Che alcuni autori fanno specificamente riferimento ad uno dei momenti di crisi, altri ad altri momenti. Che alcuni si riferiscono allo Stato come autorità, altri ai suoi progetti edu-

¹¹ V.E. Orlando, *Lo Stato e la realtà* (1910), più tardi ripubblicato con il titolo *Sul concetto di Stato*, ora in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1954, pp. 218-221. Si veda anche G. Capograssi, *Saggio sullo Stato*, Torino, Bocca, 1918, ora in Id., *Opere*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1959, p. 3.

¹² A.C. Jemolo, *La crisi dello Stato moderno*, Roma-Bari, Laterza, 1954 (nuova ed. 1991), pp. 47 e 177.

cativi, altri alla sua capacità di integrazione e di regolazione. Si aggiunga che, quasi in parallelo con la letteratura sulla debolezza dello Stato, corre un altro filone critico che segnala un eccesso di Stato, la dilatazione della sfera pubblica, l'intreccio Stato-economia. Insomma, come nel caso della peste a Milano, si può dire, con il Manzoni, che questo della debolezza dello Stato o della sua crisi sia «un tratto di storia patria più famoso che conosciuto»¹³, tanto che ci si potrebbe chiedere se dietro alla letteratura sulla debolezza statale italiana o a quella sulla crisi dello Stato italiano vi sia davvero una debolezza o una crisi; in altre parole, se la cultura abbia correttamente rappresentato lo stato delle cose¹⁴.

¹³ A. Manzoni, *I promessi sposi*, in Id., *Opere*, Milano-Napoli, Ricciardi, s.d. (ma 1953), p. 836.

¹⁴ L'unica opera complessiva sulla storia dello Stato italiano, oltre alle storie costituzionali e amministrative che saranno citate più avanti, è quella di R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995.

4. *La giuridicità debole*

Era stata da poco compiuta l'unificazione, quando cominciò a prendere piede un quarto tratto caratteristico della vicenda istituzionale

⁴⁰ In *Corinne ou l'Italie*, cit. in M. La Torre, *La «patria delle ombre». Diritto e politica nella società dello spettacolo*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», A. XLI, 2011, n. 1, giugno, p. 164.

⁴¹ Si veda A. De Stefani, *Una riforma al rogo*, Roma, Volpe, 1963.

italiana, quello costituito dalla legislazione derogatoria.

Si cominciò per uno scopo ragionevole: differenziare la legislazione per zone, considerato che l'Italia era divisa da forti dislivelli di sviluppo. Vi era, dunque, bisogno di organi e procedure speciali per far fronte alle particolari esigenze delle aree sottosviluppate, includenti all'epoca non solo il Mezzogiorno, ma anche zone nel Nord e degli Appennini. Di qui espropriazioni speciali, riduzioni e sgravi fiscali, concessione di premi e agevolazioni o sussidi, enti acquedottistici, consorzi obbligatori, uffici periferici speciali, riservati a talune zone. Si attenuava così la generalità delle leggi, prevedendosi amministrazioni e procedure che procedevano in parallelo a quelle ordinarie e ne costituivano deroga o integrazione⁴².

Anche questo tratto caratteristico non era nuovo: scrivendo nel 1829, un profondo conoscitore del carattere italiano, Stendhal, nelle sue *Promenades dans Rome*, aveva scritto che «la plupart des actes du Gouvernement [...] sont une dérogation à une règle».

Il fenomeno della legislazione «a doppio fondo», dell'«illegalesimo legale» (così definita

⁴² Si veda S. Cassese, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno. Rassegna della legislazione*, Roma, Giuffrè, 1965, p. 8.

da Piero Calamandrei con riferimento, in particolare, a quella fascista⁴³) diventerà presto dominante. Le grandi codificazioni saranno doppiate da leggi speciali, provocando periodici dibattiti tra giuristi chiamati a cercare le regole tra le deroghe, a stabilire le norme prevalenti, a separare norma ordinaria da norma straordinaria. L'uniformità di principio dell'ordinamento amministrativo sarà presto rotta da esigenze localistiche le più varie. L'accentramento sarà attenuato da una continua negoziazione tra centro e periferie per attenuare la portata delle disposizioni centrali e dosarne l'attuazione. Non si era concesso l'autogoverno. Al suo posto si affermerà il negoziato tra interessi locali, rappresentati volta a volta da sindaci o notabili, e centro.

L'ordinamento giuridico, in principio retto da un diritto codificato, è stato così completato da una sorta di disobbedienza legale fatta da norme speciali, straordinarie, eccezionali, derogatorie, che rappresentano altrettante evasioni ed erosioni del diritto codificato, richiedendo o suggerendo sempre nuovi adattamenti a casi specifici. Le norme da generali diventano casisti-

⁴³ Si veda P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento*, Roma, Camera dei deputati, 1948, p. 261 ss., ripubblicato in Id., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, vol. II, *Discorsi parlamentari e di politica costituzionale*, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 327-367.

che, ma senza avere la flessibilità del diritto casistico di fonte giurisprudenziale di tipo romano o anglosassone.

Nello Stato-ordinamento questa tendenza ha prodotto sovrabbondanza di norme e grande volume di leggi, difficilmente ordinabili in assetti precisi. Per lo Stato-amministrazione essa è divenuta sia un'arma, sia un rompicapo: un'arma per quegli uffici che vogliono valersene per trovare la legge adatta o profittevole, esercitando così il massimo di discrezionalità; un rompicapo per gli uffici che, in buona fede, vogliono individuare la norma applicabile al caso concreto. Per i consociati, questo stato dell'ordinamento produce incertezza ed è un invito a negoziare l'applicazione della norma più favorevole.

La storia d'Italia è piena di denunce di questo stato di a-legalità legale, nel quale la molteplicità delle norme applicabili a uno stesso caso rende possibile ogni tipo di negoziazione, legittima e illegittima, tra cittadino e Stato: basti ricordare la frase attribuita a Giovanni Giolitti, secondo la quale le leggi si applicano ai nemici, si interpretano per gli amici. A questo stato di a-legalità legale si aggiungono l'imperfezione delle norme, la trascuranza nell'eseguirle e la destrezza nell'eluderle.

La conseguenza ultima della debole giuridicità è la forte conflittualità, che finisce in giudizi

e sovraccarica la magistratura. Ad essa ricorrono sia quanti lamentano di aver avuto un trattamento di disfavore, sia quanti cercano per la via giudiziaria di avere un trattamento di maggior favore.

In conclusione, nel corso della storia italiana, a partire dal secondo decennio dopo l'Unità, ha prevalso una giuridicità debole, caratterizzata da sovrabbondanza di norme e deroghe, con ampio spazio per la scelta del diritto, la negoziazione sulla norma applicabile, discrezionalità del potere pubblico, e conseguente forte conflittualità.

8. *La fuga dallo Stato*

Il quadro delle caratteristiche storiche dei poteri pubblici italiani non sarebbe completo se non si tenesse conto delle reazioni della statalità ai fattori che l'hanno indebolita nel corso dei centocinquant'anni della sua vita.

Qui bisogna ritornare al tema dell'accentramento, per liberarsi di questo motivo ricorrente della storia politica del Paese, che si presenta come modo dello Stato per affermare la propria superiorità, per imporsi e farsi rispettare a una società che gli sfugge.

Il centralismo, con ciò che vi è connesso (uniformità e autoritarismo) è un grande mito polemico. Basti considerare il peso di centro e periferie nel corso degli anni. Se si valuta tale peso con la quota di spesa pubblica gestita dagli enti locali sulla spesa pubblica complessiva, si nota che, dopo l'unificazione, i poteri locali amministravano un terzo circa della spesa complessiva, una quota superiore a quella delle amministrazioni locali nel Paese preso a modello del *self-government*, il Regno Unito. Solo con il primo dopoguerra tale quota inizia a diminuire, con una tendenza destinata a continuare fino al secondo dopoguerra, quando risale, per tornare ai nostri giorni a un livello leggermente superiore a quello dell'unificazione⁶⁵ (ma dal 1970 occorre aggiungere la quota di spesa regionale).

Se si considerano le funzioni che tale spesa era destinata a finanziare, la tendenza trova una spiegazione. I poteri locali gestivano inizialmente l'istruzione elementare. Sperimentarono poi la gestione di molte attività, quali previdenza, assicurazioni sociali, igiene, agricoltura, gas, acqua, energia elettrica, trasporti. Quasi

⁶⁵ Si veda C. Marchese e S. Piazza, *Spesa e autonomia con imposte costanti*, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2010*, Milano, Angeli, 2010, p. 165 ss. Si veda anche F. Cavazzuti, *Ricerca sulla dinamica della finanza locale in Italia*, in *Studi sulla finanza locale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 1 ss.

tutti questi servizi vennero poi assunti dallo Stato centrale. Quindi, il peso dei poteri locali diminuì.

Un ulteriore e importante indicatore è quello dell'impiego pubblico: gli addetti degli enti locali erano, dopo l'unificazione, superiori in numero a quelli dello Stato.

Gli indicatori prescelti (spesa e personale) nascondono naturalmente il grado di autentica autonomia dei poteri locali: gli enti locali potevano e possono amministrare una quota rilevante della spesa pubblica, ma senza disporre di autonomia nel raccogliere le relative entrate (per l'assenza o le limitazioni nel potere impositivo) o senza avere libertà di destinazione delle somme trasferite dal centro (per la presenza di vincoli centrali di destinazione). Ma ciò non toglie che la periferia giocasse per i circa cinquant'anni iniziali e giocherà nei circa cinquant'anni finali del periodo considerato un ruolo ben più importante di quello che la polemica anticentralistica vorrebbe far ritenere.

Si aggiunga che, come nel caso paradigmatico della centralizzazione politico-amministrativa, quello francese, gli studi storici, anche per l'Italia, stanno scoprendo, dietro la centralizzazione formale, una fitta rete di trattative centro-periferia nelle quali la seconda giocava un ruolo importante, di promozione, frenante, condizio-

nante. Donde la formula del «centralismo debole»⁶⁶.

L'attenzione rivolta al tema del centralismo ha oscurato la vera reazione suscitata dalla debolezza statale, quella consistente nella fuga dallo Stato. Questa si presenta in modi diversi, che operano quasi tutti in maniera paradossale, essendo mossi dall'esigenza di rafforzare uno Stato debole, ma con il ricorso a forze esterne. Vediamone alcuni.

La prima fuga dallo Stato è quella pensata per risolvere la questione delle «province napoletane» (come allora si diceva). Questa veniva fatta risalire a difetti di istituzioni politico-amministrative, per cui «era necessario gittare per un certo tempo gl'italiani nella medesima forma, se si voleva ch'eglino avessero una certa identità di pensiero e di sentire intorno ai problemi fondamentali della cosa pubblica»⁶⁷. Si trattava, quindi, di «incatenare» il Mezzogiorno a istituzioni reputate migliori. E che venivano reputate

⁶⁶ Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 75; R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in Id., *Storia dello Stato italiano*, cit., p. 126. Si veda anche M. Meriggi, *Prima e dopo l'Unità: il problema dello Stato*, in M.L. Betri (a cura di), *Rileggere l'Ottocento. Risorgimento e nazione*, Roma, Carocci, 2010, p. 47.

⁶⁷ N. Marselli, *La politica dello Stato italiano*, Napoli, Morano, 1882, p. 14. Si vedano M.S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1962, n. 3, luglio-settembre, p. 554 ss. e Cassese, *Amministrazione speciale*, cit., p. 8.

tali in quanto copiavano quelle di altri Paesi, segnatamente la Francia. Molto presto la fuga prese altre forme, più evidenti, quella della differenziazione, della creazione di corpi e regole speciali, uno Stato diverso per il Mezzogiorno.

Ciò che era accaduto per una parte del territorio nazionale rispetto a quella già dotata di un'attrezzatura politico-amministrativa degna dei Paesi con i quali la nuova nazione doveva misurarsi, avverrà circa un secolo più tardi per l'Italia rispetto all'Europa. Un osservatore-partecipante come Guido Carli ha così descritto questa nuova fuga dallo Stato: «il vincolo esterno ha garantito il mantenimento dell'Italia nella comunità dei Paesi liberi. La nostra scelta del "vincolo esterno" è una costante che dura fino ad anni recentissimi, e caratterizza anche la presenza della delegazione italiana a Maastricht. Essa nasce dal ceppo di un pessimismo basato sulla convinzione che gli istinti animali della società italiana, lasciati al loro naturale sviluppo, avrebbero portato altrove questo Paese». Precedentemente, liberalizzazione valutaria e costituzione monetaria europea furono concepite o appoggiate «per sbarrare la strada a colpi di mano sul debito pubblico da parte di una classe politica così debole e screditata da non avere la forza né l'autorità morale di far accettare sacrifici ai propri elettori dopo aver largheggiato nel distribuire privilegi». Per

cui – scrive ancora Carli – «ho informato la mia azione all'idea che per il nostro Paese la presenza di un vincolo giuridico internazionale avesse una funzione positiva agli effetti del ripristino di una sana finanza pubblica, ritenendo, pessimisticamente, che senza questo obbligo difficilmente la nostra classe politica avrebbe mutato indirizzo»⁶⁸.

Il cosiddetto vincolo esterno costituisce una fuga dallo Stato in quanto lo Stato non trova in se stesso la forza della propria modernizzazione e ricorre all'esterno, ad altri Stati o a un organismo superiore, come l'Unione europea, per autoimporsi vincoli.

Più noto e studiato è l'altro tipo di fuga dallo Stato, che punteggia la storia unitaria: il ricorso ad organismi esterni, detti amministrazioni parallele. Gli esempi sono l'Istituto nazionale delle assicurazioni in età giolittiana, gli enti Beneduce in periodo fascista, la Cassa per il Mezzogiorno nel secondo dopoguerra. Le attività affidate a questi organismi, e a molti altri simili, potevano essere espletate dall'amministrazione statale. Furono invece affidate ad altre strutture, istituite *ad hoc*, fuori dallo Stato, perché non si riteneva che le amministrazioni ordinarie dello Stato le avrebbero svolte efficacemente.

⁶⁸ G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 267, 391 e 406.

Un terzo tipo di fuga dallo Stato è quello che consiste in tutte le forme di supplenza privata, da quella minuta svolta dai notai rispetto alla funzione certificativa pubblica fino alle attività di progettazione affidate a privati per assenza di corpi tecnici interni alle strutture pubbliche. Anche questi fenomeni nascono presto, già pochi decenni dopo l'Unità, e vanno crescendo nel corso del '900 (la perdita dei tecnici nel campo dei lavori pubblici è stata lamentata a partire dal secondo decennio).

Queste fughe dallo Stato sono una manifestazione della sua debolezza, ma costituiscono allo stesso tempo una reazione o correzione di tale debolezza. Ciò dimostra anche la vitalità del sistema politico-amministrativo, nel senso che esso è stato capace di correggersi, o di prevenire guai peggiori. Tuttavia i problemi sono stati affrontati per vie traverse, non direttamente; uno per uno, non tutti insieme. La complessione debole dell'organismo principale rimane. Si fa ricorso a organismi sussidiari. La soluzione è sempre parziale, e talora solleva più problemi di quanti ne risolva.

In conclusione, nel corso della storia dello Stato unitario si è cercato di far fronte alla riconosciuta debolezza della macchina pubblica mediante il ricorso a rimedi esterni, che, però, in qualche caso hanno ulteriormente indebolito la costruzione statale.