

Il ritorno dello Stato.

Sabino Cassese: *GOVERNARE GLI ITALIANI - Storia dello Stato*,
Bologna, Il Mulino, 2014.

Recensione a cura di Antonio Zucaro

Le riflessioni di Sabino Cassese sulla crisi dello Stato italiano costituiscono da tempo un punto di riferimento per tutti coloro che di Stato si occupano, sui piani della politica, delle riforme istituzionali, del sistema amministrativo, della *global governance*, e non solo nel nostro Paese.

Queste riflessioni si sono sviluppate nel tempo in una sequenza di opere che ora trova un compimento in questa Storia dello Stato, sulla quale proviamo ad abbozzare alcune considerazioni.

La prima riguarda lo spessore e l'estensione dell'opera. Partendo dallo Stato come problema storico, l'analisi si articola e si sviluppa lungo una serie di profili: dalle leggi elettorali alla guida finanziaria dell'amministrazione, dal ruolo della magistratura ai rapporti con la Chiesa cattolica, dallo Stato industriale allo Stato sociale. Per ciascuno di questi viene prodotta una descrizione della sua evoluzione nelle diverse fasi della storia del Paese, corredata da una minuziosa elencazione dei testi legislativi e dei documenti più importanti, nonché da valutazioni sintetiche sulle ragioni e sul senso dell'evoluzione stessa. Già questo consiglierebbe, a tutti coloro che di Stato si occupano, di tenere l'opera a portata di mano.

Fulcro di queste valutazioni è la contraddizione permanente, sia pure con condizioni e modalità diverse nei diversi periodi, tra una concezione "étatiste" ed uno statalismo debole, disposto o costretto a concessioni e deroghe nei confronti dei diversi interlocutori, tali da rendere assai complicata una sistematizzazione dei rapporti istituzionali, delle politiche perseguite o delle legislazioni di settore. Uno Stato forte coi deboli e debole coi forti, si sarebbe detto una volta.

Grande distacco tra istituzioni e paese reale, una Costituzione debole, attuata in ritardo ed in alcune parti ancora inattuata, una giuridicità debole dovuta ad una miriade di leggi eccezionali o derogatorie rispetto ai principi generali, una permanente "porosità" nei confronti delle istanze di corporazioni e poteri forti, l'assenza di una "haute fonction publique" (ne diremo appresso), una fuga dallo Stato nella duplice direzione della creazione di amministrazioni parallele e dell'accettazione di vincoli esterni, sovranazionali. Sono criticità già rilevate nelle precedenti opere sul tema, che abbiamo già commentato in una recensione a: *ITALIA, UNA SOCIETÀ SENZA STATO* (ed. Il Mulino, Bologna 2011), pubblicata sulla rivista dell'ANP "A&D Autonomia e Dirigenza", cui rinviamo per non ripeterci ([link](#)).

In questa sede svilupperemo due punti, uno più specifico sull'alta burocrazia e uno più generale, sul ruolo dello Stato nella crisi in atto. Sul primo punto, come s'è detto, Cassese rileva come una delle principali ragioni dello statalismo debole sia stata (e sia) l'assenza di corpi di funzionari professionali, selezionati per merito e soggetti solo alla legge. Assenza dovuta alla prevalenza della politica sull'amministrazione, ed anche alla meridionalizzazione delle

burocrazie, che ha contribuito alla separatezza dell' amministrazione rispetto alla società civile. In realtà, Cassese rileva anche il peso della burocrazia piemontese all'inizio dello Stato unitario, e poi cita la tesi di Guido Melis sul collegamento tra crescita degli apparati burocratici e processi di industrializzazione "dall' alto" intorno allo scorso passaggio di secolo. Perciò, l'assenza viene rilevata più per l'ultimo periodo che per il passato.

A questo riguardo, tuttavia, appare utile mettere a confronto la tesi di Cassese con quella esposta in un recentissimo testo: Mania e Panara, *NOMENKLATURA*, Laterza, Bari 2014, dove si parla, più che della storia, della cronaca recente dell' Amministrazione. I due autori, giornalisti de La Repubblica, denunciano la dilatazione del potere, nei vasti spazi aperti dalla crisi della politica, della " *nomenklatura* " *dei capi di gabinetto, magistrati amministrativi e contabili che governano traducendo i deboli impulsi della politica nella produzione continua di nuove norme in cui sono i soli ad orientarsi, creando una metastasi legislativa che soffoca i cittadini, le imprese e le stesse amministrazioni*". A questa nuova casta si aggiungerebbero due altri aggregati: un ristretto gruppo di economisti, provenienti da Bankitalia o dalle Università, col compito di fare da snodo con le Istituzioni finanziarie internazionali e la U.E., ed il corpo dei funzionari della Ragioneria generale, custodi dei misteri della contabilità di Stato, col compito di tradurre le indicazioni provenienti da queste centrali estere nei saldi di bilancio, passando attraverso gli interventi normativi di settore, i tagli orizzontali, la *spending review*.

Dunque, una tesi del tutto opposta: non l'assenza, ma la distorta preponderanza dei vertici della burocrazia. In realtà, Cassese lamenta l'inconsistenza delle burocrazie ministeriali in senso proprio, corpi amministrativi e tecnici investiti della gestione delle funzioni centrali dello Stato, da sempre strutturalmente deboli nei confronti delle categorie amministrate ed oggi frantumati dall' invadenza della politica, spesso praticata in concreto dai capi di gabinetto. Categoria che ai corpi burocratici è sostanzialmente esterna, tranne qualche eccezione. Le due diverse tesi mettono a fuoco, perciò, due fenomeni diversi anche se collegati. La " *nomenklatura* " è cresciuta di peso come tramite fra una politica debole ed un'amministrazione sottomessa, entrambe autoreferenziali, attraverso un potere esercitato attraverso lo strumento della produzione/interpretazione di norme. Discorso a parte per Prefetti e Diplomatici, chiusi nelle rispettive *enclaves*, e per la Ragioneria generale, custode delle chiavi della cassa.

Tuttavia, la denuncia del potere della " *nomenklatura* " vale fino a ieri, perché le nomine fatte dal Governo Renzi lo hanno fortemente ridimensionato (pochi sono i Capi di gabinetto provenienti dal Consiglio di Stato); inoltre, il progetto di riforma amministrativa Renzi-Madia prefigura una riaffermazione del primato della Presidenza del consiglio, anche rispetto al Ministero dell' Economia. Che resta comunque affidato ad un economista, referente delle Istituzioni finanziarie internazionali.

In realtà, venendo al secondo ordine di considerazioni, va detto che si sta realizzando nella storia del nostro Stato un passaggio di fase, una cesura. Sullo sfondo della recessione mondiale, il peso nelle vicende italiane dell' Unione Europea con i suoi vincoli, e delle Istituzioni internazionali con la loro *global polity* senza centro, è cresciuto fino a raggiungere una soglia critica. Da molti anni Sabino Cassese tratta dello sviluppo, disorganico ma inarrestabile, di un assetto dei poteri pubblici sovranazionali e della conseguente crisi della forma-Stato nazionale, accreditandosi come uno dei maggiori studiosi a livello mondiale dell'aspetto giuridico della globalizzazione. Da " La crisi dello Stato " (Laterza, Bari, 2002) al recentissimo " Chi governa

il mondo ? “ (Il Mulino, Bologna, 2014), Cassese ha analizzato e commentato l’ espansione di questo sistema di poteri, articolato in oltre duemila regimi regolatori globali per ogni settore dell’ attività umana, e popolato, oltre che dall’ ONU, dalla UE, etc., da sessantamila organizzazioni sovranazionali di vario genere, dalla WTO (World Trade Organization, organizzazione pubblica globale) alla ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ente regolatore privato).

Nell’ ultimo capitolo di questa Storia dello Stato, intitolato “ Oltre lo Stato italiano “, viene operato un esame sintetico delle trasformazioni indotte dalla globalizzazione in alcuni elementi essenziali della forma-Stato, non solo per l’ Italia. Dal rovesciamento della legittimazione (fino ad ieri erano gli Stati a legittimare un ordinamento internazionale costituito dai loro accordi, oggi è l’ ordinamento internazionale a legittimare uno Stato, ammettendolo negli organismi, nei regimi regolatori, etc.), dalla deterritorializzazione di alcuni diritti e procedure alla questione tanto cruciale quanto trascurata della regolazione dei movimenti di capitali a livello globale, avviata dal “ *Financial Stability Board* “, fino ai giganteschi problemi che si pongono al funzionamento della democrazia così come la conosciamo, come sistema di regole per cui i governati esprimono i governi e ne orientano le scelte. Ci limitiamo a questa sommaria e parziale elencazione perché il punto che qui interessa sottolineare è il cambiamento del ruolo dello Stato, nella prospettiva della globalizzazione. Lo Stato non scompare: diventa da un lato più debole, destinatario di norme prodotte a un livello più alto, ma dall’ altro è più forte, perché a quel livello partecipa insieme agli altri Stati, riuscendo così a confrontarsi con problemi che vanno molto al di là dei suoi confini e dei suoi poteri tradizionali. Mutamenti climatici, terrorismo, migrazioni, ma soprattutto la finanza globale e i suoi movimenti, il cui controllo è essenziale per superare la crisi che questi movimenti hanno provocato. Proiezione (parziale) dell’ ordinamento internazionale nel proprio territorio e popolazione, lo Stato diventa anche (parzialmente) la proiezione di questi, ovvero dei propri elementi costitutivi, nell’ ordinamento internazionale. Non solo nelle organizzazioni di Stati come la UE, ma nei duemila regimi regolatori, nei confronti e nelle trattative con tutte le altre organizzazioni sovranazionali, che spesso, peraltro, si rapportano direttamente a cittadini ed imprese bypassando lo Stato.

Rispetto ai testi precedenti, che finivano col porre in discussione la stessa esistenza, in Italia, di uno Stato nel senso proprio del nome (Italia: una società senza Stato?) la fase aperta dalla recessione mondiale del 2009, con l’accentuazione di alcune caratteristiche della globalizzazione, induce Sabino Cassese a prospettare una serie di innovazioni necessarie per mettere lo Stato italiano all’ altezza dei compiti imposti dalla nuova fase: procedure e organizzazioni più flessibili per far fronte ai mutamenti, più allineate agli standard ed ai modelli internazionali, funzionari con padronanza delle lingue estere, delle situazioni globali di settore e delle relative procedure di negoziazione. Soprattutto, un maggior coordinamento centrale, per evitare che al confronto con le diverse organizzazioni e regimi sovranazionali il Paese vada in ordine sparso, regione per regione, categoria per categoria, condannandosi così a perdere sempre. Dunque, in primo luogo, il rilancio del vertice dell’Esecutivo, superando il “ centralismo debole “ già denunciato in precedenza. Non solo per realizzare gli interessi generali del Paese all’ interno, contro poteri forti e corporazioni, ma per poterli proiettare con efficacia all’ esterno, nei confronti della *governance globale* di cui anche lo Stato italiano fa parte. Stavolta, anche Cassese è d’ accordo che, per quanto difficile, non v’ è altro da fare.