

## Lo Stato pluriclasse\*

Da qualche tempo si vengono pubblicando studi e scritti, si tengono convegni scientifici e dibattiti politici o sindacali, i cui oggetti ruotano attorno al tema della rispondenza delle amministrazioni pubbliche alle esigenze, vecchie, rinnovate o nuove, delle collettività. Talora l'oggetto è proclamato in modi drammatici: le amministrazioni di fronte all'anarchia, la sfida del tempo rispetto alle amministrazioni; talaltra si accentuano i caratteri di novità delle domande collettive: le amministrazioni pubbliche e le trasformazioni sociali, i nuovi modi di amministrare nelle società in trasformazione; talaltra i temi sono formulati in modi più modesti, ma forse anche più scientificamente validi.

Alla base di tutte queste tematiche dovrebbe stare sempre una premessa, che spesso però rimane occulta o perfino inconsapevole: che le amministrazioni pubbliche costituiscano delle strutture politiche proprie. Altrimenti non avrebbe senso chiedersi se esse possano rispondere a sfide, muoversi su sollecitazioni, essere capaci di innovazioni, e così via.

Il primo dubbio che sorge è, però, se questa premessa sia valida, ossia se le amministrazioni pubbliche possano essere ritenute delle strutture politiche. Un'autorevole corrente del pensiero politologico-giuridico tradizionale era per la negativa, ritenendo che le amministrazioni fossero solo delle articolazioni, subalterne e serventi, delle organizzazioni politiche pubbliche, onde la valutazione politica dovesse investire queste nella loro interezza, le loro

\* *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2-3, 1979, pp. 389-404.

parti costituite dalle organizzazioni amministrative in senso stretto non avendo propria fisionomia. La tesi era che solamente le organizzazioni pubbliche politico-costituzionali fossero strutture politico-giuridiche; come ogni strumento giuridico pubblicistico finalizzato alla soddisfazione di interessi pubblici delle collettività, generali e particolari, che si ponessero in un Paese.

Le tematiche che si discutono, ribaltano, a ben osservare, la concezione ora esposta, ma più affermando che dimostrando la diversa premessa, o, se si preferisce procedendo secondo un modo più sentito che spiegato. L'affermazione maggiormente ricorrente è che lo Stato (ove Stato significa complesso dei pubblici poteri operante in un Paese internazionalmente individuabile) è oggi uno «Stato amministrativo», un complesso, cioè, che rende un numero potenzialmente illimitato di servizi alle collettività, che dirige, sorveglia, stimola, nei campi d'azione che attengono alle condizioni dell'esistenza umana.

Effettivamente la dequotazione del momento di Governo a favore del momento dell'amministrare è fatto ovunque riscontrabile. Non sembra però che da ciò possa direttamente conseguire quel ribaltamento di concezioni che si vorrebbe, ossia che le amministrazioni costituenti i pubblici poteri siano divenute protagoniste e quelle costituzionali deuteragonistiche, sì che sia possibile intessere sulle prime un discorso separato, un mini-dialogo dei massimi sistemi. Ovunque, invero, le strutture costituzionali non sono dissociabili da quelle amministrative.

Non è accettabile che le organizzazioni amministrative pubbliche siano strumento giuridico a sé stante, e siano quindi strutture politiche proprie. È solo che nelle strutture costituzionali si è ovunque avverato un cambiamento, costituito da un'espansione delle organizzazioni amministrative. Questa ha assunto una duplice direzione: di espansione delle organizzazioni e di espansione degli ambiti delle attività di amministrazione, al punto che dette attività costituiscono la parte di gran lunga prevalente dell'azione dei pubblici poteri. La constatazione ha una sua importanza, poiché non sempre l'espansione delle organizzazioni è in parallelo con l'espansione dell'azione amministrativa (ed il dato è rilevabile più volte nelle cronistorie amministrative dei diversi Paesi). Peraltro non v'è cesura tra strutture costituzionali e strutture amministrative, azione di Governo e azione amministrativa, se non sul

piano meramente conoscitivo (per la diversità delle discipline di studio, tradizionale nell'organizzazione delle culture politologico-giuridiche), e sul piano della prassi, nei Paesi nei quali il sistema di Governo è un'organizzazione di mal Governo, per la preponderanza di baronie partitiche, sindacali, etniche, e simili.

Non sarebbe peraltro appagante fermarsi alla constatazione del cambiamento, come invece si fa allorché si accentua il dato dell'amministrazione rispetto a quello del Governo, poiché essa constatazione ha la sola consistenza di un fatto quantitativo. Si vuol dire cioè che l'amministrazione sfidata è modo di dire accettabile sol peraltro se lo si intenda nel senso che il ricevitore della sfida è il complesso dei pubblici poteri, nel quale non è lecito separare la parte di Governo e la parte amministrativa, della prima, a seconda delle opinioni, minore emancipato ovvero soffridolori. Il confronto è solo tra complessi di pubblici poteri aventi ridotti apparati di amministrazione, e complessi aventi invece apparati molto sviluppati.

Del resto le ragioni che hanno portato all'espansione di organizzazioni e di attività amministrative non possono essere che qualitative. Pur non essendo sempre apprezzabile il metodo del confronto col passato, balza però agli occhi la constatazione che le collettività costituenti gli ordinamenti statali si presentino oggi in modo totalmente diverso da quello con cui si presentavano prima, essendovi oggi una partecipazione totale delle collettività medesime agli istituti giuridici ordinati alla scelta e all'attuazione degli indirizzi politici.

Il punto di discriminare è costituito ovunque dall'introduzione del suffragio universale, accompagnato dall'organizzazione partitica e/o sindacale delle classi già escluse dal voto. Se oggi sono molti a pensare che l'introduzione del suffragio universale non è solamente un fatto formale, ma è il più importante dei cambiamenti di struttura nell'evoluzione delle strutture statali moderne, tuttavia la constatazione ha durato fatica a farsi strada, e c'è ancora chi non le assegna un ruolo così importante. Negli Stati di maggior rilievo il corpo elettorale si compone, prima, di alcune centinaia di migliaia di persone, che sono solo gli abbienti di sesso maschile: coloro che hanno un censo o un titolo di studio non infimo; dopo si estende, per passaggi successivi, a tutto il popolo, ossia si compone degli appartenenti a tutte le classi sociali e non alla sola classe abbiente.

A questo punto intervengono più fattori, che costituiscono delle variabili: la capacità delle classi già subalterne di organizzarsi in partiti, il grado di collegamento superstatale delle classi già di comando, l'adattabilità delle istituzioni, il sistema delle alleanze o delle clientele, e così via; sono tutti fattori che riguardano la storia politica dei diversi Paesi, ma per quanto qui può interessare, vi è sempre una parte della rivendicazione istituzionale delle classi già escluse, ora partecipi del potere politico, che si concretizza in nuove istituzioni. Per cui se nei Paesi collettivisti lo spossamento della classe abbiente ha eliminato questa come classe politica, in quelli non collettivisti si ha pur sempre una trasformazione delle istituzioni, nel senso che interessi delle varie classi spingono queste a cercare di acquistare il maggior numero possibile di centri di potere politico, e, sul piano generale, sortiscono effetti o di adattamento di istituzioni esistenti o di introduzione di nuove; per questo nei Paesi non collettivisti le istituzioni sono necessariamente eterogenee.

Chi si ferma alle connotazioni esteriori, parla, per questi Paesi, di regimi misti. Concetto, per quanto possibile, da evitare, perché si limita a constatare morfologie rinunciando agli approfondimenti che invece si richiedono. Più pertinente invece la definizione degli Stati attuali, non collettivisti, come Stati a direzione pluriclasse, più brevemente Stati pluriclasse, per dire che in essi tutte le classi sociali concorrono al Governo politico, e cercano di introdurre istituzioni a tutela dei propri interessi. La conseguenza del cambiamento è l'aumento del numero degli interessi che da privati o collettivi divengono pubblici, perché affidati a pubblici poteri; i dati sono di facile rilevazione: basterebbe confrontare quanti e quali interessi sono gestiti oggi da pubblici poteri, p. es. nelle materie dell'agricoltura, dei trasporti, della pubblica istruzione, rispetto a quanto avveniva al tempo di Giolitti (per stare ad un grande amministratore temporalmente più vicino).

E qui l'origine delle amministrazioni pubbliche che possono dirsi nuove sol perché non esistevano nello Stato monoclasse precedente. Negli Stati nei quali l'avvento al Governo politico di tutte le classi ha conseguito risultati maggiori, le amministrazioni nuove sono, in sostanza, le amministrazioni di protezione sociale e le amministrazioni di direzione dell'economia. La consistenza qualitativa e la dimensione quantitativa delle amministrazioni nuove è,

ovviamente, diversa a seconda dell'influenza delle variabili storiche indicate dianzi; è però anche da avvertire che non ci si deve fermare ai dati puramente legislativi, nel senso di dati costituiti dall'esistenza di leggi, talora le innovazioni potendo risultare da sviluppi extralegislativi di certe materie (un caso ovunque ricorrente si ha nella materia del lavoro, in cui l'azione dei sindacati dei lavoratori si sviluppa mediante strumenti non previsti da leggi degli Stati, o solo in parte previsti, o sorti su base convenzionale).

Parallelamente a questa vicenda, si svolge l'altra della revisione delle istituzioni esistenti per essere adattate alle esigenze dello Stato pluriclasse. Questa vicenda si svolge per episodi molto significativi. Fra essi più frequentemente ricorrenti sono i seguenti: a) la c.d. democratizzazione delle forze armate, che è, nella sua sostanza, l'abbandono del concetto per cui le forze armate costituivano un ordinamento giuridico separato, con proprie leggi interne e propria autonomia, ed il riportare le amministrazioni militari nel circolo delle normative comuni; b) l'adozione di sistemi tributari fondati su criteri di giustizia, con la generalizzazione dell'imposizione sui redditi, l'adozione di regole di progressività, la non accentuazione dell'imposizione indiretta, l'introduzione di razionalizzazioni dei procedimenti di accertamento e imposizione; c) la disaggregazione delle attività di polizia, per cui da un sistema fondato su controlli e ordini, che conglobava la polizia di sicurezza con quella sanitaria, industriale, commerciale, annonaria, edilizia, ecc., si è passati a separare la prima dalle altre, e queste sono state inserite come aspetti ordinari in più complesse attività, sovente di programmazione, o quantomeno a tipo programmatico. Questo diverso modo di concepire l'azione di polizia, che una volta era tipica espressione autoritativa dei pubblici poteri, costituisce uno dei cambiamenti più rilevanti; d) la revisione degli strumenti di tutela delle situazioni soggettive dei privati nei confronti dei pubblici poteri, ossia di ciò che correntemente si congloba nell'espressione giustizia amministrativa; è superfluo ricordare che questa revisione segue itinerari diversi, condizionati alla storicità delle istituzioni dei diversi paesi, in taluni svolgendosi mediante ampliamento di poteri di organi esistenti, in altri mediante riforme degli organi giudicanti, in altri ancora mediante istituzione di nuovi organi, per lo più giurisdizionali; e) la democratizzazione delle sedi decisionali, per cui si tende a sostituire or-

gani individuali con organi collegiali rappresentativi con componenti, ove possibile, elettivi; correlativamente, per il settore attinente alla attività, procedimenti costituzionali, giurisdizionali e amministrativi elementari vengono sostituiti da procedimenti più elaborati, aperti a più pertinenti partecipazioni degli interessati, in cui a scelte discrezionali assolute si sostituiscono scelte sempre motivate, comunque ordinate a ragioni predeterminate.

La revisione delle istituzioni esistenti agisce spesso in profondità, e investe, in concreto, ogni oggetto di Governo e di amministrazione, onde l'apparato dei pubblici poteri di oggi è, anche per le istituzioni del passato, notevolmente rammodernato. In sede organizzativa si consideri ciò che significa l'istituzione delle regioni e il diverso modo di intendere i poteri locali, il diverso modo di organizzare gli apparati centrali, il diverso modo di ordinare gli apparati burocratici e quelli rappresentativi. Il concetto a cui si ispira tutte queste revisioni è quello della razionalizzazione: le norme nate sovente da ragioni contingenti, e perciò empiriche, vengono riviste sulla base dell'esperienza e si tende a render loro delle logiche che inizialmente difettavano, soprattutto poi curando i raccordi fra gli ormai numerosissimi interessi pubblici e collettivi.

Quanto ai settori nuovi, gli istituti di protezione sociale invero già esistevano, e nello scorso secolo erano concepiti come istituzioni pubbliche di beneficenza. La forma giuridica poteva essere fra le più varie: stabilimenti di enti pubblici territoriali, enti autonomi, associazioni appoggiate ad un'organizzazione pubblica; si rivolgevano ai non abbienti, erogando prestazioni sia in denaro che in natura, praticamente in ogni settore, quindi dalle prestazioni di ricovero a quelle di aiuto agli studi, di aiuto in casi di disgrazia, o di eventi straordinari.

La partecipazione al potere delle classi non abbienti porta alla ripulsa di questa concezione: ciò che si chiede non è la beneficenza, ma la protezione sociale, non essendo giusto, si dice, che chi non ha mezzi di fortuna sia esposto a rischi maggiori, senza aver demeriti, rispetto a chi ne ha. Si discute con impegno su ciò che è, o dovrebbe essere, la protezione sociale, la sicurezza sociale, e su concetti analoghi, e si sviluppano anche diversi indirizzi di pensiero.

Discussioni a parte, le prime nuove istituzioni già appaiono, in forme grezze, alla fine del secolo: sono gli uffici pubblici che sor-

vegliano le imprese ai fini della sicurezza e dell'igiene del lavoro, e gli istituti di previdenza sociale, volti soprattutto a fornire pensioni ai lavoratori. In meno di ottant'anni queste istituzioni assumono dimensioni gigantesche, e si estendono continuamente. Si introduce una nozione nuova: quella di assistenza, come forma principale della protezione sociale, e in essa confluiscono, prima o poi, quasi tutte le attività precedenti.

In tutti i Paesi, con variazioni non molto pronunciate, gli itinerari coincidono. Da assistenze riservate a taluni soggetti (i lavoratori dell'industria sono fra i primi beneficiari, poi la gente del mare, poi gli addetti ai trasporti, ecc.), e per talune materie (infortuni sul lavoro, malattie sociali quali la tubercolosi, la silicosi, ecc.) si passa a forme più ampie e comprensive, sotto gli aspetti soggettivo e oggettivo. Presto si arriva alla generalizzazione dell'assistenza per tutti i lavoratori delle attività primarie, secondarie e terziarie, e poi per i lavoratori indipendenti; le organizzazioni assistenziali, prima divise per categorie di soggetti o di oggetti, tendono alla concentrazione sotto l'aspetto organizzativo, e all'indifferenziazione sotto quello oggettivo, dimodoché il soggetto assistito si rivolge ad un solo ufficio o ente, che provvede ad attivare il competente ufficio o ente per l'attività di erogazione del servizio.

Anche questi processi evolutivi variano da Stato a Stato, e danno sempre luogo a discussioni impegnate, in cui intervengono specialisti e cultori di ogni disciplina.

Il passo ulteriore è la generalizzazione dell'assistenza a tutti i cittadini, abbienti o non abbienti che siano. Prima sono venute, in ordine di tempo, l'assistenza sanitaria e l'assistenza scolastica, che in taluni Paesi hanno ormai raggiunto livelli che potrebbero perfino dirsi sofisticati. In ogni caso, per il movimento di danaro, per l'entità delle erogazioni, per il numero del personale addetto, i servizi di assistenza e di previdenza impegnano una parte molto cospicua dei poteri pubblici, negli Stati europei e in taluni non europei.

Ci si chiede ormai da taluni se ancora sia possibile seguitare a parlare di protezione sociale, in presenza di un'attività istituzionale dei pubblici poteri che si rivolge a tutti. Solo che, così presentata, la domanda sembra investire più un dato concettuale che una realtà effettiva. La realtà è infatti molto più complessa.

Le rivendicazioni di protezione sociale, all'origine, furono tra quelle che provocarono resistenze, e ciò sia per i limiti alla libertà

d'impresa che provenivano dai divieti in materia di rapporti di lavoro, delle norme sui collocamenti e sulla disciplina dei rapporti e dalle norme di sicurezza del lavoro, sia per il maggior costo del lavoro, che proveniva dai contributi previdenziali e assistenziali riguardanti i lavoratori delle varie categorie inizialmente assistite, che erano però quelle che soprattutto interessavano gli imprenditori industriali e commerciali.

Però esse non provocarono mai una conflittualità di classi. Anzi allorché i ceti imprenditoriali, dopo breve trascorrere di tempo, acquistarono il convincimento che il costo degli istituti di protezione sociale dovesse considerarsi un tributo richiesto per la pace sociale, o almeno per una parte della pace sociale, essi stessi si adoperarono per perfezionarne gli strumenti, e anzi è registrabile come nelle esperienze dei regimi autoritari del ventennio prebellico e successivi vi sia stata talora una corsa in avanti, che gli storici in genere intendono come un fatto di riformismo dei conservatori: vi sono categorie sottoprotette, ci interessa in modo diretto che siano tranquille, perfezioniamo dunque gli istituti di protezione che le riguardano. Si spiega quindi perché sia avvenuto che l'estensione della protezione sociale all'intera assistenza malattie sia stata appoggiata fortemente, in taluni luoghi, dallo stesso ceto padronale.

Quando però inizia l'estensione degli istituti di protezione sociale ad altre categorie, come p. es. gli impiegati pubblici, i medici, i notai, per arrivare poi ai dirigenti di azienda, certo è impossibile dire che queste sono categorie sottoprotette. Ma non essendo appagante la spiegazione proposta da taluni, che si tratti di alleanze di classi, si deve ritenere che si sia costituito un comune diffuso convincimento alla fruizione universale della protezione sociale. Con il che resterebbe convalidata la proposizione dei teorici marxisti, che vedevano nella protezione sociale un complesso di funzioni istituzionali dei pubblici poteri, volte ad attuare il principio di eguaglianza sostanziale tra cittadini.

Un riscontro di questo lo si trova nel fatto che non è solo l'assistenza, in tutte le sue forme, anche se la più vistosa rimane quella sanitaria, ad essersi generalizzata, ma la medesima tendenza ricorre anche per gli altri istituti di protezione sociale, come le pensioni di invalidità e le pensioni di anzianità; non solo, ma la tutela della sicurezza e dell'igiene del lavoro sta divenendo una parte della tutela dell'ambiente-condizione della vita, con un netto su-

peramento di concezioni legate, ancora una volta, alla nozione delle categorie sottoprotette.

È forse superfluo dire che del complesso fenomeno qui interessano le linee generali di tendenza. In ogni Paese, ove più o meno, sappiamo che le critiche si accumulano sugli istituti di protezione sociale, per i loro aspetti di organizzazione dispersiva, di eccessi di costo, di non soddisfacente funzionalità; questi però sono aspetti cronistici e tecnici, perché ciò che si vuol porre in evidenza è che le funzioni di protezione sociale sono introdotte nei pubblici poteri di questo secolo, e sono disimpegnate da nuove organizzazioni amministrative, le cui attività ben poco hanno rilievo ai livelli di Governo.

Completamente diverso è il quadro che si presenta in ordine alla direzione pubblica dell'economia, per la quale l'accesso delle nuove classi al potere ha portato aperte e talora drammatiche conflittualità.

A differenza di quanto avveniva per la protezione sociale, per questa materia le nuove classi emergenti al potere non portavano avanti delle rivendicazioni definite, quanto delle proposizioni ideologiche non sempre coerenti, come p. es. la terra bene comune, la terra ai contadini, la nazionalizzazione dell'impresa, la gestione collettiva dell'impresa, e così via. La controprova si ha, del resto, negli Stati collettivisti, ove il processo di collettivizzazione degli strumenti di produzione è stato molto laborioso, e tuttora si svolge per linee empiriche discontinue. Lo scarso mordente positivo delle nuove classi emergenti è un dato comune a tutti i Paesi, onde si spiega il fascino che ha esercitato l'esperienza sovietica, anche verso aderenti a diversa ideologia politica, in quanto esperienza che realizzava un tipo di società priva di una classe privata avente la disposizione reale dei mezzi di produzione.

Un risultato istituzionale conseguito ovunque dalle nuove classi è stato quello di una propria presenza organizzativa, con i sindacati di lavoratori. Un'istituzione che non era stata teorizzata se non per il suo aspetto strumentale o strategico, già prima dell'introduzione del suffragio universale, e che invece diveniva, nella prassi, un momento organizzativo destinato ad assumere un ruolo preminente nella vita pubblica. Il risultato, secondo l'ipotesi storica più accettabile, è ultroneo, però è determinante, e non è senza una ragione che i regimi dittatoriali, fra le prime cose che

hanno fatto, hanno distrutto i sindacati dei lavoratori e li hanno sostituiti con enti pubblici o semipubblici da loro controllati.

Salve queste vicende anomale, i sindacati dei lavoratori restano però associazioni private, sotto l'aspetto giuridico, non perché tale ne sia la sostanza bensì solo per non sottostare a controlli pubblici, e perciò mantenere la propria indipendenza. Nella sostanza sono ormai, come i partiti politici, poteri pubblici in forma privata, in quanto, almeno nei Paesi europei, partecipano ai processi di decisione di indirizzi e di adozione di provvedimenti generali, ossia dalla tutela diretta del lavoro sono passati alla tutela degli interessi dei lavoratori in tutte le sedi politiche e amministrative. Per reazione, le associazioni di imprenditori e di proprietari, sindacali o meno, si sono dovute allineare con le associazioni sindacali dei lavoratori.

Ne è derivata una situazione, tuttora carica di oscurità e di ambiguità, per cui poteri privati agiscono come poteri pubblici, politici e amministrativi insieme. Si hanno quindi delle nuove istituzioni, di rilievo caratterizzante nell'esperienza contemporanea, ma di formazione extralegislativa, e non gravitanti né sullo Stato né su altri poteri pubblici territoriali, e, soprattutto, politicamente irresponsabili.

La disorganicità dei programmi delle classi emerse al potere ha impedito – si diceva – l'organicità delle modificazioni istituzionali. Queste però ci sono state, e sono sempre venute fuori, sociologicamente, dal convergere di interessi tra le classi già subalterne e le classi medie, in particolare la nuova classe media emergente dei servizi terziari; talora si sono aggregati gruppi frazionari delle classi già prima al potere da sole. Vi è un solo istituto che è comune ai diversi Paesi: i controlli sui cartelli, i gruppi, le posizioni dominanti, le grandi imprese. Sorti e presentati all'inizio come istituti per la tutela della concorrenza – quindi con tipica impronta dell'ideologia liberale – si sono evoluti in istituti anche per la tutela della libertà del mercato, e anche per la tutela del risparmio. Sono volti a reprimere le manifestazioni del capitalismo malsano, ossia vorrebbero essere il taglio delle punte di abuso dei diritti d'impresa. Si osserva da taluni che sono istituti i quali stanno nel sistema capitalistico; il che è vero, salvo ad osservare che così si dà la dignità di «sistema» ad un'idea astratta, storicamente più poco invernantesi in istituti positivi.

Le altre innovazioni hanno invece carattere particolare; le principali sono le collettivizzazioni, l'impresa pubblica, la direzione pubblica della proprietà, la direzione e il controllo dell'impresa. Dicendo particolari queste istituzioni non è che se ne vuol affermare una minor rilevanza; si vuol solo dire che non sono il risultato di concezioni di fondo chiare e distinte, come quelle che soprassedettero all'ordinamento della proprietà, del contratto e delle società nelle codificazioni borghesi, ma di decisioni adottate sotto sollecitazioni nate in vari momenti storici e aventi moventi diversi, talora opposti. Vi sono stati casi nei quali la richiesta di appropriazione pubblica di imprese e di attività imprenditoriali è stata fatta dagli utenti, altri nei quali è stata fatta dagli stessi imprenditori, per essere certe attività non più redditizie o per collettivizzarne i rischi; anche queste sono risposte di pubblici poteri a domande nate nelle collettività statali, solo che è evidente l'inversione dei fini poiché l'appropriazione pubblica di imprese era nata come appropriazione di complessi a favore della collettività, mentre qui diviene a favore degli imprenditori non aventi più convenienza ad attività imprenditoriali, che pur non possono – per ragioni storiche – essere abbandonate. Di siffatti casi di inversione dei fini sono però piene le cronache del nostro tempo.

Dei diversi istituti qui ci si occupa per l'angolo visuale da cui ci si è posti, ossia in quanto introducano innovazioni in apparati o in attività di pubblici poteri, e non invece per quel che ne è la sostanza.

Le collettivizzazioni, pertanto, comportano sempre la costituzione di nuovi pubblici poteri; saranno, a seconda dei casi, organi dello Stato (amministrazioni delle ferrovie, delle acque pubbliche, delle miniere), del comune, della regione – ossia in generale di enti territoriali – (aziende municipali, regionali, per l'acqua, il gas, i trasporti, ecc.), appositi enti pubblici (caso delle nazionalizzazioni in senso stretto); nelle socializzazioni (affidamento delle attività a comunità di lavoratori o di utenti) l'organizzazione può avere forma giuridica privata, anche se l'attività non è più strettamente tale.

Statizzazioni e municipalizzazioni esistevano già nello scorso secolo: vennero fuori o per ragioni tecnico-economiche (poste: assicurare il servizio anche in località non economicamente redditizie) o politiche (ferrovie: assicurare trasporti di massa militari), o

perché reclamate da classi già subalterne che avevano raggiunto il potere in enti locali. In questo secolo ampliano il loro ambito ad altre specie di attività imprenditoriali.

I relativi modelli di organizzazione hanno in genere conservato validità anche nel mondo contemporaneo: sono l'organizzazione c.d. in forma amministrativa, qual è in uso per i servizi dell'istruzione e per i servizi ospedalieri (i corrispondenti istituti organizzati da privati sono invece imprese); l'organizzazione in azienda o stabilimento speciale, che impiega la tecnica organizzativa dell'impresa. Questo secolo aggiunge l'ente pubblico, per le nazionalizzazioni, e le società speciali per le socializzazioni: ambedue queste istituzioni hanno però struttura imprenditoriale; tanto che in quei diritti positivi che conoscono la figura dell'ente pubblico gestore di attività nazionalizzate nessuno è in grado di dire perché l'ente debba dirsi pubblico, comportandosi in fatto come un qualsiasi imprenditore.

Non è raro il rilievo, con segno positivo o negativo, a seconda della provenienza, che negli Stati a struttura pluriclasse le collettivizzazioni hanno trovato limitata applicazione. Il che si spiega, sol che si rifletta che nella logica di un ordinamento non collettivista ciò che ha assunto rilievo, a partire dallo scorso secolo, non è tanto la proprietà del bene, ma l'utilizzazione del bene; i fautori delle collettivizzazioni muovevano, per un fatto di vischiosità, da una concezione che era propria delle società precedenti, ancora ritenuta valida per gran parte del secolo scorso, nella quale la proprietà del bene di produzione era considerata fatto primario; l'esperienza dell'impresa, con gli sviluppi che ebbe successivamente, portò a mutare concezione, e ad introdurre altre regole: che la disposizione del bene può esser data al non proprietario, che l'utilizzazione del bene può essere lasciata al proprietario ma regolata dal potere pubblico, che certe utilizzazioni del bene possono essere sottratte al proprietario e affidate ad altro soggetto. Sicché mentre nella logica di un ordinamento collettivista permane la regola fondata sulla proprietà del bene (ma anche in tali ordinamenti oggi vi sono nuove esperienze che portano a ripensamenti), in quella di ordinamenti non collettivisti vi sono più regole, che si fondono, con diverso contenuto, sull'utilizzazione del bene.

È su queste regole che si sviluppano tutte le nuove esperienze del nostro tempo. Per cominciare, dalle imprese pubbliche; di es-

se si registra un numero sempre crescente di specie, sia come struttura giuridica, sia come funzionalità. Infatti una parte delle collettivizzazioni dei pubblici servizi, tutte le collettivizzazioni delle fonti di energia, e tutte le collettivizzazioni delle attività imprenditoriali monopolistiche sono confermate in imprese pubbliche. Vi sono poi quelle imprese pubbliche che non sono delle collettivizzazioni in senso proprio, e servono a costituire delle presenze pubbliche in settori produttivi, nei quali seguitano ad operare imprese private: questo è il campo in cui più si è sbizzarrita l'inventiva del nostro tempo, andandosi da forme che costituiscono delle quasi-collettivizzazioni (caso degli istituti finanziari pubblici riservatari di finanziamenti e di aiuti pecuniari pubblici, che sono, di solito, nazionalizzazioni del capitale finanziario), a forme che servono come strumenti di direzione pubblica di settore, o come strumenti di controllo pubblico mediato di settore, o come strumenti di calmiera, o come strumenti di promozione di settori torpidi, o di risollevarimento di aree depresse.

Di regola, in tutti questi casi, sono nuove organizzazioni amministrative che si vanno a costituire (o vecchie che si trasformano). I giuristi discutono circa le imprese in forma privata a partecipazione pubblica (azionariato pubblico): però la questione è soprattutto di fatto, dipendendo dall'entità della partecipazione e dalla funzione che si dà all'impresa in partecipazione; se la partecipazione è di comando e l'impresa è indirizzata anche a finalità pubbliche (trasformazioni di terre incolte, industrializzazione di aree depresse, integrazione di servizi terziari deficienti, ecc.), la forma privata dell'impresa è mera figura giuridica.

In ogni caso, quindi anche se l'impresa in partecipazione pubblica non ha ruoli pubblici distinti, occorrono od organi appositi, presso le amministrazioni attributarie, o appositi enti pubblici di gestione, per l'amministrazione delle partecipazioni. Talora si trovano formule di organizzazione particolarmente complesse, con più tipi di organizzazioni.

La medesima constatazione va fatta per la direzione pubblica di imprese e di proprietà private. Le varianti di diritto positivo che assume questa forma di attività, che è un'innovazione di questo secolo, sono praticamente innumerevoli, se si considerano da un lato l'intensità della potestà di direzione (che vanno da forme in cui l'attività dell'imprenditore o del proprietario privati è sogge-

zione totale, quindi pura attuazione di comandi dell'autorità, a forme nelle quali l'autorità amministrativa ha solo poteri di controllo di regolare assolvimento di obblighi pubblici), dall'altro le situazioni giuridiche in cui si trovano l'imprenditore o il proprietario privato.

Peraltro alcune strutture ormai si sono tipizzate, quali: *a)* gli ordinamenti sezionali: un'amministrazione raccoglie sotto di sé tutti gli imprenditori di un settore – p. es. banche –, emana norme interne, segue l'attività di tutti gli appartenenti al gruppo, per dirigere, controllare, intervenire; *b)* gli enti di sviluppo, in materia di agricoltura, di industria, di territorio: un'amministrazione che studia soluzioni, elabora progetti, assiste i privati per attuarli, conclude contratti per opere d'interesse comune; *c)* le amministrazioni urbanistiche: elaborano piani urbanistici per regolare l'utilizzazione della proprietà edilizia, stabilendo destinazioni del territorio, caratteri degli edifici, specie e tipi delle infrastrutture, controllano la retta utilizzazione, intervengono con provvedimenti repressivi.

Occorrono, in tutte queste vicende, delle organizzazioni ad alto grado di professionalità, le quali possano competere con professionisti privati, e possano comporre in modo soddisfacente gli interessi pubblici con quelli privati.

L'introduzione dei diversi istituti per l'amministrazione pubblica dell'economia ha indotto delle modificazioni molto consistenti in organizzazioni amministrative tradizionali, le quali sono state obbligate anche esse a munirsi di uffici dotati di alto grado di professionalità.

È quanto accade per le amministrazioni di Governo della moneta, delle valute, del credito, delle miniere, dei trasporti, della sanità, e così via. Nessuna di queste amministrazioni è oggi più comparabile con quelle che esistevano solo all'inizio di questo secolo, per dimensioni, per tecniche di lavoro e per qualità degli addetti. Parimenti impressionante è lo sviluppo che hanno assunto gli uffici di raccolta e conservazione di dati, di studio e di ricerca, con l'ausilio delle nuove tecniche dell'informatica.

È importante mettere in rilievo che diversamente da quanto all'inizio si prospettava, il progresso tecnologico ha condotto ad incrementi quanti-qualitativi dei pubblici poteri, e non invece ad eliminazione di organizzazioni, anche se talora taluni uffici buro-

cratici sono stati assorbiti; ciò perché esso ha funto da moltiplicatore dei servizi e delle prestazioni resi dai pubblici poteri.

Vi sono però delle considerevoli modificazioni indotte dal progresso tecnologico. Una è quella che riguarda i poteri locali, per ciò che attiene alle strutture organizzative. I poteri locali quali provenivano dal passato sono divenuti impari alle funzioni loro assegnate, o per eccesso (metropoli e conurbazioni) o per difetto (comuni-polvere). Su ambedue le vicende vi è un'ampia letteratura interdisciplinare. Le reazioni sono state di due tipi: o la costituzione di nuove autorità locali con compiti particolari, che si sono giustapposte alle preesistenti, togliendo loro alcune funzioni; oppure la ristrutturazione dei poteri locali territoriali, con la costituzione di nuovi poteri di maggior dimensione, e con poteri particolari per le aree metropolitane.

La prima tendenza ha condotto quasi sempre a dei disordini, aggravando il cittadino di oneri di ricerca dell'autorità competente, e aumentando gli importi della spesa pubblica; la seconda si è frazionata in più sottotendenze: una è quella del riordinamento dei poteri locali territoriali primari, costituendosi unità vitali (caso dell'Inghilterra, con i distretti aventi un minimo di 40 mila abitanti); un'altra è la federazione obbligatoria dei comuni-polvere e la suddivisione delle aree metropolitane; un'altra è l'introduzione di regimi speciali per le aree medesime; un'altra è la regionalizzazione, nel senso di costituzione di autorità locali di vasta area, che controllino gli enti locali territoriali e non territoriali di minor dimensione. Talora le varie sottotendenze sono state seguite insieme, talora la regionalizzazione ha assunto caratteri del tutto particolari (Italia), talora preesistenti strutture federali inclinano verso forme di regionalizzazione (Germania). Comunque la matrice di queste diverse esperienze è sempre la ricerca di amministrazioni locali che siano in grado insieme di assicurare l'autonomia dei gruppi locali, di adeguarsi al progresso tecnologico e di offrire servizi con costi minori ed efficienza maggiore.

Sono reputate innovazioni anche le programmazioni. Esse però non sono una novità di questo secolo; da tempo esistevano già le programmazioni della spesa pubblica (bilanci preventivi) e le programmazioni urbanistiche (piani regolatori). L'esperienza di questo secolo vede solo un accrescersi degli strumenti di programmazione in ogni settore; i piani urbanistici si suddividono in

più specie, e si affiancano piani paesistici, piani di edilizia popolare, piani di risanamento, piani di zone industriali, e così via. Vi sono piani di distribuzione degli esercizi commerciali, piani ospedalieri, piani di ristrutturazione ambientale, programmi d'investimento, di riconversione industriale, di reti autostradali, di assetto dei bacini idrici, e così via. I piani o programmi economici generali non sono che una di queste manifestazioni, anche se la più ambiziosa e discussa.

Vi sono dei teorici i quali sostengono che la tecnica delle programmazioni costituisce un nuovo modo di amministrare; anche se non è completamente vero, è significativo. Le tecniche di programmazione infatti non sostituiscono le precedenti specie di attività amministrative, ma si aggiungono ad esse, anche se rendono più facile il procedere per via di contratti invece che per via autoritativa (per provvedimenti amministrativi).

Si è a lungo discusso sul fondamento delle programmazioni, ma così posto questo è uno pseudoproblema. L'assetto razionale del territorio non si può fare che per programmazioni, onde qui lo strumento è necessario; in altri casi - p. es. distribuzione commerciale - è un modo più ordinato di procedere; in altri casi ancora il programma è un compromesso politico circa disegni operativi futuri, che compone conflitti di interessi per un certo periodo temporale. Ancora una volta occorre tener a freno la tendenza a generalizzare.

Individuate le caratteristiche salienti che presentano le strutture amministrative e le attività dei poteri pubblici negli Stati di tipo pluriclasse, si dovrebbe poter passare a delle considerazioni di sintesi. Ma queste sono molto difficili, e in più parti approssimative, proprio per la ragione indicata: che le modificazioni istituzionali degli Stati pluriclasse non nascono da principi che vengono attuati secondo una logica intrinseca, ma da concorsi o da contrasti d'interesse di classi, storicamente variabili a seconda delle collettività statali. Le sintesi sono difficili anche se limitate a singoli Paesi, perché ovunque, data la genesi delle nuove istituzioni, coesistono principi diversi, con logiche attuative diverse, e con sviluppi diseguali.

Se si vuol restare al piano delle constatazioni, ve ne sono alcune che sembrano più evidenti. Così si può affermare che le nuove forze sociali emerse hanno adattato alle proprie esigenze le orga-

nizzazioni e le attività dei pubblici poteri, in tempi più o meno lunghi, ma mai lunghissimi. Parimenti si può rilevare che le innovazioni e le modificazioni sono state molto profonde; basterebbe osservare che talune amministrazioni costituiscono assolute novità nella storia civile degli uomini (l'assistenza sanitaria, la tutela dell'ambiente-qualità della vita), altre per la prima volta hanno assunto carattere di organicità (la scuola pubblica, l'assetto del territorio, l'ausilio pecuniario ad attività private), altre sono giunte a dimensioni di massa acquistando anche in qualità (finanze, agricoltura). Accanto a queste novità, andrebbero poi ricordati gli ammodernamenti di strutture preesistenti, le nuove tecniche di azione nel campo contrattuale e in quello finanziario. Se potessimo occuparci di singoli procedimenti amministrativi o di singole strutture, potremmo rilevare un continuo perfezionamento tecnico, e il non infrequente apparire di figure o di strutture di particolare ingegnosità.

Se si resta ad un'angolazione istituzionale, giuridico politica, si può dunque affermare che i pubblici poteri, nelle collettività statali pluriclasse odierne, costituiscono una novità indiscutibile, e che è maggiore la differenza tra essi e quelli dello Stato monoclasse di quanto sia la differenza tra quelli dello Stato monoclasse rispetto a quelli degli Stati assoluti. Chi osserva che tuttavia non sarebbe stato prodotto un modello nuovo di amministrazione, rappresentativo del nostro secolo, fa un'osservazione per un lato ambigua, per un altro ingenua, perché nessun secolo ha prodotto dei «tipi» propri di amministrazioni; ogni cambiamento strutturale delle collettività statali ha prodotto quanto si sta avverando ora, sotto i nostri occhi.

Se, invece, riprendendosi le considerazioni fatte all'inizio, ci ponessimo più impegnate domande circa lo «Stato amministrativo», le risposte diverrebbero meno sicure. Lo Stato amministrativo è infatti uno Stato per definizione pluralistico, in cui lo Stato-ente (od organizzazione, o persona: le espressioni si equivalgono) non ha più la centralità che aveva lo Stato del precedente secolo, ma si trova a competere con altri pubblici poteri; per quanto vasti e perfezionati siano i meccanismi volti ad assicurare il coordinamento e l'unità di indirizzo, lo Stato ente deve continuamente negoziare con i poteri pubblici competitori, statali e superstatali.

Questo fa uscire dalla scena un gruppo di interrogativi che una

volta ci si compiaceva di porre: amministrazione e società, amministrazione e democrazia, amministrazione e sviluppo, e simili. Non c'è più un'amministrazione, sottinteso dello Stato; ci sono i poteri pubblici, che vanno per propri itinerari, ciascuno con i propri problemi.

Invece si pongono altri interrogativi, che vanno da quelli di vertice (che cosa sia oggi lo Stato, se siano appaganti le istituzioni dello Stato pluriclasse), a quelli che investono singole amministrazioni: quelle dello Stato, gli enti di gestione, le imprese pubbliche, le regioni, e così via. Questi interrogativi coinvolgono valutazioni di natura politica, e non ammettono una sola risposta: ciascuno di essi apre un proprio discorso, che non si può portare se non con riferimento a singoli Paesi. Quel che si può osservare è che oggi, nelle collettività pluriclasse, è arbitraria astrazione dire «Stato» per indicare i pubblici poteri, anche se lo Stato in senso proprio, in alcuni settori meno politicizzati, ha acquistato una sua autonomia. È accaduto così proprio il contrario di quanto reputavano i grandi teorici dello Stato borghese: che allora lo Stato non aveva affatto quell'autonomia che gli si predicava come carattere essenziale, mentre la sta *parzialmente* acquistando oggi che è in competizione con altri pubblici poteri.