

Sabino Cassese

# Miseria e nobiltà dello Stato italiano

(doi: 10.1411/104566)

Le Carte e la Storia (ISSN 1123-5624)

Fascicolo 1, giugno 2022

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## **Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

## Temi e problemi

### Miseria e nobiltà dello Stato italiano\*

di Sabino Cassese

#### Poverty and nobility of Italian State

*Due to their long history of invasions and divisions, the Italians never had a sense of the State. Italian history is studded with dualisms that have characterized the stability and instability of institutions. Discontent has never resulted in a drive for development and in every era the problems have been circumvented.*

Keywords: *Dualism; Instability; Development; Institutions; Organizational culture.*

Quarantaquattro anni fa, il 6 maggio del 1978, sulla prima pagina di «Le Monde», nella rubrica «Au jour le jour», Gilles Ceron scriveva:

A causa dei tragici avvenimenti che vi succedono, il 75° anniversario della Repubblica italiana è stato celebrato molto sobriamente. Bisogna ricordare che gli italiani non hanno mai avuto il senso dello Stato, a causa della loro lunga storia di invasioni e di divisioni; e che in questo clima di disintegrazione delle istituzioni i giorni della Repubblica italiana sono contati. In questa occasione, il Presidente della Repubblica italiana ha ricevuto numerosi messaggi di simpatia, in particolare dal primo ministro della XII Repubblica francese, dai Presidenti della California, del Wyoming e di altre 40 Repubbliche nordamericane, dai re del Galles e di Murcia e dal granduca di Schleswig-Holstein.

Questo breve testo tratta scherzosamente e comparativamente della stabilità e della instabilità delle nostre istituzioni, tema sul quale mi soffermerò concentrandomi su sette punti: l'artefice; la capitale; il Paese; lo scontento; gli uomini; le forme; i tempi.

#### 1. L'artefice

Cavour era nato nel 1810, Bismarck nel 1815 e Gladstone nel 1809; erano coetanei. Cavour, l'artefice dell'unità italiana, muore nel 1861, subito dopo l'Unità d'Italia. Non così Bismarck, l'artefice dell'unità germanica, e Gladstone l'artefice del governo inglese (fu lui a disegnare l'amministrazione, prima basata sul «selfgovernment», il sistema giudiziario la legislazione sociale di quell'epoca, ispirandosi al concetto del liberalismo riformistico). Bismarck, di cinque anni più giovane di Cavour, è stato primo ministro prussiano dal 1862 al 1871 e cancelliere imperiale dal 1871 al 1890. Ha governato 30 anni in più di Cavour. Gladstone è stato per quindici anni (dal 1841 al 1866) cancelliere dello Scacchiere, in un'e-

\* Intervento alla XXI Giornata del Mulino-Le Carte e la Storia, dal titolo «Miseria e nobiltà delle istituzioni. Identità italiana e storia dello Stato» tenuta on line l'11 giugno 2021.

poca in cui il titolare di questa carica era molto vicino al primo ministro; poi, per altri quattordici anni (anche se non continui), dal 1868 al 1894, fu il primo ministro dell'Inghilterra.

Poi è venuto tutto il resto: dal 1861 al 1922 abbiamo avuto 58 governi. Saltando i vent'anni della dittatura di Mussolini, dalla caduta del fascismo, 25 luglio 1943, ad oggi, abbiamo avuto in 79 anni 73 governi; o, limitandosi alle sole legislature repubblicane post-Costituzione, dal 1948 sino a oggi, cioè in 74 anni, 67 governi. Il governo Draghi è il sessantasettesimo governo della Repubblica italiana.

Dopo aver perso l'artefice, abbiamo la prassi del governo precario, segnata per un secolo e mezzo, tolta la dittatura, da quella assenza iniziale<sup>1</sup>. Questo è il primo punto: quando l'artefice muore così presto, mentre avrebbe potuto invece restare per trent'anni a capo del governo, tutta la storia successiva cambia.

## 2. *La capitale*

Lo Stato in Italia non nasce soltanto senza l'artefice, nasce anche senza la capitale. Raramente si è visto un fenomeno simile. La capitale, un po' come per Washington e Ottawa, in Italia venne dopo l'unità. Si costituisce prima la nazione (1861-1870) e solo dopo, un decennio più tardi, l'Italia si dota di una capitale definitiva. Nel caso dei grandi Stati europei, è stata la nazione a costituirsi intorno alla sua città-capitale, che le preesisteva (si pensi a Londra e Parigi).

Nella capitale, inoltre, il processo di aggregazione non è avvenuto intorno a un centro come per la Città proibita a Pechino, il Cremlino a Mosca, l'asse Palais Royal-Arc de Triomphe a Parigi, Westminster a Londra, tutti casi nei quali la capitale si è identificata con il suo centro, dove il vertice dello Stato ha posto la sua sede. Viceversa, la storia della Roma capitale, dopo il 1870, si è sviluppata tutta in un altro senso.

L'unica persona che pensò a una città amministrativa «all'europea», concentrata intorno alle sue istituzioni, a loro volta centralizzate, cioè che immaginò un ordinato agglomerato di ministeri e sedi delle istituzioni, fu Quintino Sella. La pensò costruita sull'asse che da via Venti Settembre (Porta Pia) si prolunga verso il Quirinale, nella cui piazza fu stabilito il Ministero degli esteri – che allora aveva sede nel palazzo della Consulta. Da una parte di questa linea continua ci sono il Ministero delle finanze, quello dell'Agricoltura, il cui palazzo nascerà un po' dopo la presa di Roma, e che allora si chiamava ancora di Agricoltura industria e commercio; nel mezzo c'è il Ministero della difesa, che allora e sino alla caduta del fascismo, si chiamava Ministero della guerra. Al centro (Largo Santa Susanna e dintorni) gli uffici di vari altri ministeri.

Sella pose lì gli uffici statali perché quell'area era in prossimità della stazione. La capitale doveva servire la nazione, e la stazione ferroviaria era allora il luogo di congiunzione della capitale con la nazione (cioè della periferia con il centro del Paese); era il tramite, la porta d'ingresso, per chi veniva dalle province per raggiungere la capitale. Non c'erano ancora gli aerei e le automobili, né le strade di comunicazione. Quindi era la stazione ferroviaria il nodo cruciale per l'unità del Paese. Cavour, parlando delle concessioni ferroviarie, aveva notato – come i suoi omologhi degli altri Paesi europei – che le ferrovie erano strumento di unificazione di una nazione.

La costruzione delle ferrovie accompagnò la costruzione stessa delle nazioni e, quindi, delle opinioni pubbliche nazionali<sup>2</sup>. Basti pensare che fino allo sviluppo delle reti ferroviarie i giornali erano locali; divennero un modo di formazione dell'opinione pubblica

nazionale con la crescita delle ferrovie che li portavano al mattino dalle città principali fino nelle periferie.

Fu poi Giolitti a tradire questa impostazione. Fece sviluppare, infatti, la città amministrativa in funzione degli impiegati, gli erogatori del servizio, invece che i suoi utenti, rovesciando quindi completamente l'impostazione di Sella. Mentre prima lo Stato era organizzato e dislocato in funzione della nazione, per Giolitti fu ordinato in funzione di quelli che ci lavoravano.

### 3. *Il Paese*

Corrado Alvaro, nel 1952, nel suo libro *Il nostro tempo e la speranza*, scriveva: «Il nostro è un Paese troppo lungo in cui i fatti storici si manifestano in modi diversi e spesso opposti»<sup>3</sup>.

Il tema è antico, risale all'invasione mussulmana. I mussulmani sono arrivati in Sicilia, in un pezzo di Puglia, in qualche «enclave» un po' più a Nord, ma non sono mai riusciti a risalire la penisola. Per loro l'Italia era troppo lunga. La distanza dal punto più a Nord al punto più a Sud dei grandi Paesi europei (Regno Unito, Francia e Germania) è inferiore di almeno un terzo rispetto all'Italia.

Alvaro mette insieme la distanza geografica con la diversità degli sviluppi storici. Non c'è dubbio che il fascismo non abbia attecchito nel Sud come nel Nord; che nel Sud non ci sia stata una guerra civile, come nel Nord; che il Sud e il Nord abbiano avuto due storie diverse tra di loro<sup>4</sup>.

Questo divario<sup>5</sup>, nel tempo, si è accentuato<sup>6</sup>. Fu ereditato in forma minore all'unità, quando l'Italia era più o meno egualmente povera e c'erano zone sottosviluppate anche nel Nord (il delta del Po, certe zone dell'Appennino, ad esempio). Poi, il divario, durante il fascismo, è aumentato. Diminuito leggermente nel dopoguerra grazie all'intervento della Cassa per il Mezzogiorno e alla meridionalizzazione dello Stato, poi è di nuovo aumentato in epoca recente, specialmente nell'ultimo ventennio.

Questo è un altro fatto abbastanza singolare, che fa capire come l'Italia sia rimasta sempre disunita e le sue istituzioni abbiano riflesso spesso questa disunione.

### 4. *Il discontent*

C'è una *theory of discontent*; secondo gli economisti, il *discontent* è un fattore alla base dello sviluppo. In Italia, però, il malcontento non è mai sfociato in una spinta allo sviluppo. C'è stato un malessere diffuso che non si è mai trasformato in azione collettiva. La nazione è mancata. C'è stato il brigantaggio, il separatismo e poi a lungo una sorta di ribellismo endemico di cui si vede l'ultima manifestazione nei vari populismi che dominano nelle forze politiche attuali e in gran parte della cultura. Norberto Bobbio, sulla «Stampa» del 15 maggio 1977, scriveva: «Il pessimismo oggi è un dovere civico perché soltanto un pessimismo radicale della ragione può destare qualche fremito».

L'atteggiamento di distacco critico e di scontentezza è stato (non solo per Bobbio e non solo nella sua epoca) un fatto permanente; solo raramente si sono avute manifestazioni di tipo opposto; tra le quali, per esempio, *Rifare l'Italia!*, il famoso discorso di Filippo Turati del 26 giugno 1920.

Ma è stata poi mai rifatta all'Italia? O invece non si è proceduto in ogni epoca con l'aggravamento dei problemi? Se consideriamo fatti anche recenti, viene da domandarsi: perché

si ricorre tanto spesso all'emergenza, ai provvedimenti eccezionali e ai provvedimenti urgenti?

Tornando indietro nella storia, ci chiediamo perché, nella storia italiana, ci siano stati sempre dualismi. Due eserciti: regolari e volontari (Guardia nazionale all'inizio della storia italiana), che fanno sia la difesa che l'ordine pubblico; successivamente, la Milizia volontaria per la sicurezza nazionale che si affianca alle forze di polizia.

Lo scontento, che non emerge mai come una vera pressione per lo sviluppo dell'unità nazionale, è all'origine di questa frammentazione della nazione che si manifesta nel ribellismo, e che dà luogo ai dualismi.

### 5. *Gli uomini*

L'Italia ha avuto una classe dirigente senza un vivaio di classe dirigente. È una carenza importante.

Nella storia francese, da Luigi XIV fino a De Gaulle, ci si preoccupa delle *Grandes écoles* e dei *grands corps*, perché le grandi scuole selezionano e i grandi corpi offrono ai selezionati il luogo dove lavorare.

Alla radice dello Stato inglese c'è il Rapporto Northcote-Trevelyan (1854), che introduce il *Merit system* nel *Civil service*. E c'è la riforma contemporanea, anche se non prevista nel Rapporto, delle due università di Oxford e Cambridge, le uniche università inglesi, se si escludono quelle scozzesi. Due riforme contemporanee, perché le università formano i giovani e poi il *Civil service* recluta i migliori candidati. C'è dunque un canale di trasmissione che unisce *Oxbridge* (come si dice, unendo i due nomi dei centri di formazione) e il nucleo statale. Chi conosce la storia inglese sa bene che questo fatto ebbe una straordinaria importanza. Fino alla prima metà dell'Ottocento il governo inglese era una somma di governi locali: basti pensare che non esisteva neppure una polizia centrale. Alla metà dell'800 si colloca il momento costitutivo dell'amministrazione inglese.

In Italia, invece, è mancato un meccanismo istituzionalizzato di selezione. Nel decreto legge n. 80 del 2021 (Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza [PNRR] e per l'efficienza della giustizia), non è neanche citato il sistema di promozione al vertice, perché è nelle mani del Governo, che ha così modo di soddisfare la «*passion des places*» della politica.

### 6. *Le forme dello Stato*

Nel corso dell'unità, vi è stata una incapacità di ideare forme nuove per lo Stato.

Il testo unico delle disposizioni sulle acque e sugli impianti elettrici del 1933 mette insieme, come tutti i testi unici, norme precedenti.

Quel testo unico è sopravvissuto alla nazionalizzazione dell'energia elettrica del 1962, alla privatizzazione dell'Enel, e poi ancora alla regionalizzazione. La legge recente, che ha regionalizzato i grandi impianti di produzione dell'energia elettrica, è anch'essa fondata sul testo unico del 1933, come se nulla fosse cambiato. In quasi un secolo tutto è mutato, ma si va avanti ancora con la norma dettata quando l'acqua era il «carbone bianco».

Tutta l'amministrazione dello Stato ruota intorno a ministeri, enti pubblici, enti locali, a cui si aggiungono nel 1970 le regioni. Vi sono loro varianti, non modelli alternativi, non

nuove sperimentazioni: basti pensare all'idea di Giannini, esposta nei lavori preparatori della Costituzione, di un'amministrazione per servizi.

### 7. I tempi

«Gli ordini consueti delle Repubbliche hanno il moto tardo» scriveva Machiavelli nel *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*. Lo Stato italiano ha il moto tardo: potrebbe essere lo slogan dei governi italiani. Questo perché, in Italia, è mancata una cultura organizzativa diffusa.

L'assenza di una cultura organizzativa diffusa si sente, non solo nel più grande erogatore di servizi, lo Stato, ma anche nei servizi privati, perché anche i grandi servizi gestiti a rete da privati funzionano peggio in Italia che in altri Paesi.

Una cultura organizzativa diffusa può nascere e svilupparsi nelle caserme o negli stabilimenti industriali, non nella scuola o nelle chiese. Caserme e stabilimenti industriali sono ordinati in forme gerarchiche, operano secondo piani o strategie, agiscono secondo sequenze, tutti ingredienti necessari all'ordine dello Stato. Essendo mancati in Italia questi due elementi, non c'è una cultura organizzativa diffusa. Un'ultima assenza: il concetto di *Beruf*<sup>7</sup>, funzione, compito, proveniente da *vocatio*.

### NOTE

1. Questo ha consentito a Giuseppe Di Palma, italiano americanizzato, di scrivere nel 1977 *Surviving Without Governing. The Italian Parties in Parliament*, Berkeley-Los Angeles-London, California University Press, 1977.

2. Per un interessante sguardo sulla storia delle nazioni e sul ruolo svolto dallo sviluppo ottocentesco delle reti ferroviarie, O. Figes, *The Europeans: Three Lives and the Making of a Cosmopolitan Culture*, trad. it. *Gli europei. Tre vite cosmopolite e la costruzione della cultura europea nel XIX secolo*, Milano, Mondadori, 2019.

3. Il tema posto da Alvaro è lo stesso di un libro di G. Ruffolo, *Un Paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*, Torino, Einaudi, 2009.

4. Per un approfondimento, P. Saraceno, *La mancata unificazione economica a cento anni dalla unificazione politica del paese*, in *Il Mezzogiorno nelle ricerche della Svimez, 1947-1967*, Roma, Giuffrè, 1968, pp. 437-464.

5. O divergenza: C. Bastasin, G. Toniolo, *La strada smarrita. Breve storia dell'economia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2020.

6. Si veda G. Viesti, *Centri e periferie. Europa Italia Mezzogiorno dal ventesimo al ventunesimo secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2021.

7. Si veda A. Prosperi, *Lutero. Gli anni della fede e della libertà*, Milano, Mondadori, 2017.