

**DALLA FRAMMENTAZIONE ALLA COSTRUZIONE  
DELLA FIDUCIA.  
L'Italia "senza Stato" di Sabino Cassese**

MARCO LUPPI

Quando Massimo D'Azeglio pronunciò la famosa frase: «Fatta l'Italia, occorre fare gli italiani», si viveva all'indomani di un processo di unificazione nazionale che era vissuto sull'annessione o la conquista delle 7 macro-regioni della penisola italiana; esse hanno conosciuto una storia unitaria a partire dal 1861, con l'estensione di istituzioni, legislazioni e classe dirigente proveniente, in prima istanza, dal Regno di Sardegna. La monarchia parlamentare retta dallo Statuto Albertino, costituzione concessa dai Savoia nel 1848 ed estesa al Regno d'Italia, aveva trovato in Cavour la personalità politica che negli anni del percorso d'indipendenza aveva saputo stimolare un'interpretazione sempre più larga della carta costituzionale, tanto da garantire che il buon andamento del governo non fosse legato solo al benessere della corona, ma anche al sostegno di una maggioranza qualificata nelle due camere che componevano il Parlamento. Il gioco politico, tuttavia, comprendeva solo un'élite ristretta (il corpo elettorale era composto da 400.000 persone, meno del 2% della popolazione, che spesso disertarono il voto in occasione delle prime elezioni dello Stato unitario); e questo non faceva che alimentare la propaganda sulla gestione oligarchica e paternalistica del processo di formazione del Paese.

A distanza di qualche anno, si era nel 1924, Gobetti ne *La rivoluzione liberale* incrementava la corrente di pensiero di coloro i quali ritenevano che a fondamento del processo unitario si fosse posta attenzione principalmente alla continuità governati-

va, al mantenimento dell'ordine e della sicurezza, all'unificazione dell'amministrazione e alla creazione di un mercato economico nazionale. Tutto questo, necessario in contesti fondativi, era andato a scapito di un percorso identitario, di un coinvolgimento vero della Nazione, tanto che Gobetti sentenziava si fosse dato vita ad «uno Stato a cui il popolo non crede perché non l'ha creato con il suo sangue»<sup>1</sup>. Quali conseguenze visibili per un ragionamento simile? Anzitutto la sensazione che la mancanza di un percorso costituente abbia impedito il saldarsi delle frammentazioni (territori, lingua, popolo, economie) e aumentato il peso dello Stato, favorendo un eccessivo accentramento e un peso preponderante assegnato al discorso economico, sostenuto dall'élite del nascente capitalismo italiano. La politica non ha trovato una compiuta maturazione, spesso schiacciata tra un difficile *State building* e le esigenze mal conciliate di un rapporto oneroso tra centro e periferia di un Paese a più velocità.

Da ciò la domanda: *L'Italia: una società senza Stato?*<sup>2</sup>, che dà il titolo all'ultima fatica editoriale di Sabino Cassese, giudice della Corte Costituzionale dal 2005, Ministro della Funzione pubblica nel governo Ciampi del 1993-1994 e docente di diritto internazionale presso numerose università italiane, per le quali ha insegnato anche diritto amministrativo e diritto pubblico dell'economia. Il suo lavoro si “divora” nell'arco di mezza giornata, per il formato molto agile (si tratta di una sorta di *pamphlet* e non certo di un trattato monografico!) e per lo stile discorsivo, che rende meglio fruibile la lettura di quanti possono orientarsi senza dover fare riferimento a troppe conoscenze pregresse. La domanda che sta alla base dell'idea del libro vuole consolidare, attraverso il ragionamento logico e con il contributo di lavori di corredo e rassegne di studi che vengono citati in nota, la convinzione di quanti considerano l'Italia un agente storico debole, con un vissuto travagliato e dai passaggi politici

<sup>1</sup> P. Gobetti, *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia* (1924), Einaudi, Torino 1953, p. 45.

<sup>2</sup> S. Cassese, *L'Italia: una società senza Stato?*, il Mulino, Bologna 2011, 112 pp.

incompleti. La prima parte, di analisi storica, riparte dagli anni della fondazione con la coscienza che politici, analisti e pensatori non abbiano discettato a vuoto descrivendo il senso di frammentazione del Paese, anche laddove non si può fare a meno di considerare le difficoltà intrinseche della costruzione storica di uno Stato e quindi sottolineare, al di là di tutto, le qualità del lavoro svolto. Ma in tempi come quelli che ci troviamo a vivere oggi, segnati da un periodo di crisi generalizzato ed oramai avvertito ai più vari livelli, si sente il bisogno di possedere qualche strumento che consenta di affrontare il futuro con maggiori certezze, anche rivolgendo uno sguardo critico al passato, al fine di comprendere quali elementi abbiano generato il vuoto politico e sociale che oggi ci contiene.

Su questo si concentra la seconda parte del volume, gettando luce proprio sulle incongruenze che stanno alla base del sistema-Italia, non prima di aver ricordato come Costantino Mortati, uno tra i maggiori costituzionalisti italiani, avesse sottolineato la «persistenza di alcuni caratteri che hanno contrassegnato la vita delle istituzioni fin dal principio dell'unificazione: espressione, per una parte, di scarsa preparazione delle classi dirigenti, per un'altra, di un tiepido senso dello Stato nei cittadini»<sup>3</sup>. Quali sarebbero i caratteri ai quali si fa riferimento? Intanto una costituzionalizzazione debole, considerando il fatto che ad una prima parte della Carta, la lunga lista di diritti e libertà garantiti al singolo e alle collettività, rivelatasi produttiva, è seguita una seconda, legata all'ordinamento dei poteri pubblici, che invece non ha sempre mantenuto le attese e che in certi passaggi ha tradito i compiti assegnatili dai padri costituenti. Mancherebbero quelli che i giuristi inglesi chiamano i *checks and balances*, i pesi e contrappesi tra i poteri, le istituzioni e le materie da equilibrare. E ancora: il distacco tra società e Stato, cittadini e autorità. Una società civile che procede per fiammate (referendum, movimenti di protesta, ecc.) è sintomo, spesso, di quella carenza di fiducia che nasce dall'incapacità dello Stato di produrre beni collettivi: cultura civica, attitudine alla cooperazio-

<sup>3</sup> C. Mortati, *Dallo Statuto albertino alla Costituzione della Repubblica*, in «Amministrazione civile», 1961, nn. 47-51, aprile-agosto, p. 97.

ne, reti associative, norme che regolano la convivenza. Le tante diseguaglianze che vivono dentro il Paese (la più classica dicotomia è rappresentata dal binomio Nord-Sud), manifestano una mancata integrazione nazionale e l'assenza di un'anima condivisa da un popolo unitario.

Cassese elenca poi alcune altre insufficienze strutturali: la giuridicità debole, caratterizzata da sovrabbondanza di norme e deroghe, da un'accesa conflittualità e da grande discrezionalità del potere pubblico; il centro politico del Paese, il governo, indebolito dall'instabilità (121 governi in 150 anni di vita), dal localismo di una vita politica ancorata ai vincoli partigiani e territoriali; mancata emancipazione dello Stato dalle diverse "corporazioni" che lo spingono verso interessi particolari e settoriali; la carenza di un corpo di politici e amministratori scelti per merito, segnati da un forte senso dello Stato, che possano essere in sé anche un esempio educativo; la fuga dallo Stato e il ricorso alle amministrazioni parallele, spesso fonte di amplificazione dell'illegalità o della compensazione. Un quadro certamente serio, che richiede uno scatto di maturazione nello sviluppo culturale del Paese, ha generato per Cassese dislivelli di statalità (concetto ripreso dagli studiosi John Nettl e Charles Tilly), dovuti alla stratificazione nella formazione della struttura statale e alla scarsa cura nel rendere omogenei e coerenti gli elementi giunti da epoche e regimi diversi.

La lettura agile e spedita lascia aperti numerosi interrogativi e, in filigrana, suggerisce di spendere del tempo nel creare fiducia verso lo Stato come ente rappresentativo della collettività, partendo prima di tutto dalla costruzione e dalla valorizzazione della comunità nazionale e di un capitale sociale spesso assente.