DOPPIOZERO

Un nuovo ruolo per gli Stati?

Giovanni Levi
22 Aprile 2017

Sabino Cassese è un poliedrico scrittore di scienza politica al di là della sua passione che è la scienza dell'amministrazione. Scrivere di lui è molto complicato per almeno quattro ragioni. La prima è banale: produce in poco tempo molti libri, spesso con il carattere di interventi su punti specifici, che per forza si rimandano uno all'altro. C'è tuttavia, nella sue pubblicazioni più recenti, una spina dorsale, il volume *Governare gli italiani. Storia dello Stato* (Il Mulino, 2014). La seconda difficoltà è che le sue analisi sono lucide e in genere condivisibili ma – ed è la terza difficoltà – le cause dei fatti che identifica lo sono certamente meno e così – ed è il quarto problema – le soluzioni che suggerisce, sia pur indirettamente, sembrano difficili da realizzare se non si esce da una storia tutta istituzionale e se non ci si avventura in una storia sociale e antropologica dei comportamenti dei cittadini.

I suoi lavori recenti sono costruiti su quattro elementi: la necessità di tener ben distinte politica e amministrazione, la costruzione delle leggi e la loro applicazione concreta col rinvio continuo al modello della modernità nord europea: Francia, Inghilterra e Germania.

La seconda considerazione è la crisi del ruolo degli stati nazione per il sopravvenire della globalizzazione che moltiplica il peso sempre crescente delle decisioni che sfuggono agli Stati che perdono progressivamente sovranità, esautorati in settori sempre più rilevanti.

La terza è il suo ottimismo, nel pieno del disastro che stiamo vivendo: gli pare che tutto vada verso il meglio, grazie anche al ruolo salutare e stimolante delle crisi. Nelle sue parole: “espongo quasi sempre opinioni ottimistiche” (*La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, 2017, p. 75).

Infine l'attenzione esclusiva sui governi e sulle istituzioni e sull'idea implicita che la maggioranza del paese è stata estranea allo Stato e che i cittadini non contino, salvo nei momenti elettorali, unico e debole possibilità di controllo sui decisori con il rischio di dare un giudizio positivo sugli aspetti autoritari dei poteri politici.

E questo è forse l'aspetto meno convincente delle sue tesi: perché non basta il voto per garantire la democrazia se pensiamo alle forme autoritarie consolidate col voto: Erdogan o Putin non fanno che confermarcelo. Ma non solo loro: i parlamenti perdono progressivamente il loro potere che è monopolizzato dagli esecutivi. E governare non è democratico se l'opinione pubblica non è sempre in condizione di controllare, approvare o rigettare le decisioni. In realtà viviamo in questi anni un processo di dissoluzione dei momenti di controllo delle decisioni, una dissoluzione svolta coscientemente dal potere contro il ruolo politico dei cittadini e delle forme organizzative dell'opinione pubblica, che sarebbe invece compito di un governo democratico rafforzare, ascoltare e ampliare. Il deficit di democrazia dei paesi europei è inoltre purtroppo confermata a livello sovranazionale, nell'Unione Europea, in cui, anche secondo Cassese, “manca una catena di trasmissione tra domanda popolare e politiche europee... Il rapporto che si stabilisce tra il Parlamento europeo e l'esecutivo è ... meno immediato di quello sperimentato in sede nazionale a causa della duplicità dei governi europei (Commissione e Consiglio) e del gran numero di materie da cui la

Commissione è esclusa” (*La democrazia*, p. 92).

Ma torniamo alle vicende italiane nella lettura di Cassese. La storia dello Stato italiano è “dominata da permanenze, punteggiata da cesure che non riescono ad andare in profondità tanto da costituire svolte, cambiamenti radicali”, “dalla scarsa preparazione delle classi dirigenti” e da “un tiepido senso dello Stato nei cittadini” (*Governare*, cit. pp. 327-328). L'Italia ha avuto due costituzioni, quella piemontese del 1848 estesa a tutto il paese dopo l'unificazione, senza dunque essere approvata da un'assemblea costituente eletta dal popolo. “Non prevedeva procedure per modificarla e dunque era modificabile con leggi normali e questa era la sua intrinseca debolezza, accanto al fatto che non indicava l'organo titolare dell'indirizzo politico e non disciplinava i rapporti fra potere legislativo e potere esecutivo, lasciando al re una grande influenza” (p. 331). La Costituzione repubblicana del 1948, nella seconda parte relativa all'ordinamento dei poteri pubblici, “da un lato non ha assicurato sufficiente stabilità al governo. Dall'altra ha concentrato in modo eccessivo il potere nel *continuum* maggioranza popolare-maggioranza parlamentare-governo-Presidente del Consiglio dei ministri... È insufficiente il sistema dei *checks and balances:*esso si riduce all'indipendenza del potere giudiziario, al potere di controllo delle leggi affidato alla Corte costituzionale e alla configurazione del ruolo del Presidente della Repubblica come organo neutrale” (p. 332) e inoltre è stata per molti aspetti applicata lentamente e, per altri aspetti rilevanti, del tutto inattuata.

Anno 71 - N. 27 (nuova serie) - Una copia L. 5 — IL NUOVO — Milano, Giovedì, 6 giugno 1946

CORRIERE DELLA SERA

E' nata la Repubblica italiana

Umberto partirà sabato dopo la consegna dei poteri a De Gasperi, Capo provvisorio del nuovo Stato - Volontà di cooperazione di tutti i partiti per la distensione e la concordia

TREGUA NAZIONALE

I RISULTATI DEL "REFERENDUM"

REPUBBLICA 12.182.855

MONARCHIA 10.362.709

LA COSTITUENTE

Democristiani 7.876.874; socialisti 4.606.509; comunisti 4.204.741; unione democratica 1.486.277

Comunisti	4.204.701	percentuale	18,8
Movimento unionista	68.880	»	2,2
Uomo qualunque	1.144.152	»	5,2
Partito repubblicano	968.322	»	4,3
Cristiano-sociali	51.260	»	0,2
Democristiani	7.876.874	»	35,4
Socialisti	4.606.509	»	20,7
Concentr. democr. repub.	91.955	»	0,4
Azionisti	226.066	»	1,4
Unione dem. naz.	1.486.277	»	6,6
Blocco naz. libertà	599.569	»	2,8
Altre liste	804.662	»	3,8

Chi sarà il Presidente?

Si parla di Orlando, ma i comunisti preferirebbero Nitti - Anche Bonomi e Sforza candidati - Verso un Governo di centro sinistro

La grande giornata a Roma

I risultati ufficiali del referendum comunicati da Romita - Un colloquio di De Gasperi col Re - Riunioni di ministri e capi di partito al Viminale e a palazzo Chigi - La proclamazione della Repubblica fissata per sabato a Montecitorio

"La Costituzione italiana nacque ambivalente... Dominò l'idea che il potere diventi meno arbitrario se tenuto a freno... Ne uscì una democrazia kelseniana, retta dalla condivisione piuttosto che dalla competizione...Il sistema elettorale più democratico – dice Cassese interpretando criticamente Kelsen – è quello che elimina o almeno riduce al minimo la lotta competitiva per il voto del popolo, il sistema della rappresentanza proporzionale... perché la democrazia parlamentare tende a venire a un compromesso, a creare un medio termine fra gli interessi opposti" e questo secondo Cassese spiega il bicameralismo e la sconfitta dei sostenitori della creazione di sistemi atti a garantire la stabilizzazione dei governi (*La democrazia, cit.*, pp. 68-69).

Il secondo tratto costante per Cassese è il distacco tra società e Stato, cittadini e autorità, paese reale e paese legale, per una sfiducia dei cittadini e per una lunga esclusione dal corpo politico-amministrativo di una parte rilevante dei cittadini dettata dallo Stato stesso. Il divario fra nord e sud, i sistemi clientelari, la corruzione,, le organizzazioni illegali sono effetto della mancanza di fiducia e sicurezza, che le strutture giudiziarie e amministrative deboli non sono in grado di creare e dunque di costruire una tradizione civica efficace (p. 335).

La sovrabbondanza di leggi, spesso derogatorie, frutto di una continua negoziazione fra centro e periferia, mostra l'incapacità dello stato di costruire una normativa legislativa uniforme e definita che separi con nettezza le norme ordinarie dalle norme straordinarie: “questo stato di alegalità legale, nel quale la molteplicità delle norme applicabili a uno stesso caso rende possibile ogni tipo di negoziazione produce discrezionalità del potere pubblico, una forte conflittualità e sovraccarica la magistratura. L'instabilità dei governi, causata dalla pluralità dei partiti e dal localismo e dall'assenza di meccanismi elettorali e costituzionali che rafforzino l'esecutivo, ha reso incerti e discontinui gli indirizzi politici e ha indebolito il centro politico dello Stato. Si è così consolidata una forma statale poco autonoma, fortemente condizionata da clientele e fazioni, da interessi economici e politici, incapace di tutelare gli interessi collettivi e pubblici e i beni comuni (p. 345).

La politica ha mantenuto un controllo sugli apparati pubblici che ha impedito la formazione di una burocrazia e un corpo professionale di funzionari scelti secondo il merito e sottoposti solo alla legge: l'assenza di un ceto di amministratori, autonomi dalle contingenze economiche mediate dalla politica, ha prodotto un sistema indifferente al merito e che coniuga la nomina in base alla preferenza politica con la progressione di carriera secondo l'anzianità e con anche la proliferazione di personale precario in molti settori dell'impiego pubblico.

Dunque secondo Cassese il centralismo (uniformità e autoritarismo) che l'autore vede con favore, è un “mito polemico” perché lo Stato italiano ha svolto un centralismo debole, lasciando deleghe ai poteri locali senza tuttavia lasciar loro autonomia fiscale e di gestione ; ha fatto ricorso a organismi esterni per attività che potevano essere svolte dall'amministrazione centrale; ha delegato a organismi sussidiari privati molti dei servizi che avrebbero dovuto essere svolti dalla amministrazione pubblica. Il permanere delle preesistenze ha di fatto “impedito il formarsi di un disegno unitario: si sono accumulati strati diversi, disomogeneità, contraddizioni” (pp. 351-52)

L'interpretazione di Cassese è tutta istituzionale. Costituzioni, organi di governo, amministrazione, contropoteri giudiziario e amministrativo, potere centrale e poteri locali. Ma i cittadini non appaiono nelle sue pagine e si ha l'impressione che non dovrebbero apparire nella realtà se non quando votano. Così le istituzioni vengono modificate per decisione e volontà dei politici, nel quadro di una continuità sostanziale. E la sua ricerca sulla democrazia e sui suoi limiti sottolinea appunto che non esiste una reale partecipazione popolare alle scelte politiche se non nel voto e bisognerebbe aggiungere nel non voto quando i cittadini perdono fiducia nella politica. Sicché alla fine si ha l'impressione che i periodi che paiono migliori della storia d'Italia secondo l'autore siano i periodi degli innesti dei tecnici nella politica, in cui le decisioni si liberano delle scelte politiche, in cui i tecnici sostituiscono i politici e governi o funzionari non scelti dal popolo agiscono perché resi indispensabili dalla necessità di riconquistare la fiducia degli altri paesi e dei mercati: Orlando, Giolitti, Nitti, De Stefani, Beneduce, Rocco, Badoglio, Menichella, Einaudi, Ciampi, Amato, Monti (*Governare*, pp. 31-33). È con loro che passano le norme che danno una maggior coerenza al sistema istituzionale e favoriscono un avvicinamento ai modelli delle democrazie europee più moderne. Insomma istituzioni e governo forte, non democrazia e controllo dei cittadini sulle scelte politiche.

E tuttavia una storia dell'Italia dovrebbe mettere al suo centro la relazione fra i cittadini e le istituzioni. Proprio in relazione a questo tema Cassese dedica un intero capitolo di *Governare gli italiani* ai rapporti fra Stato e Chiesa (pp. 313-326) che a me pare un problema molto importante per capire perché gli italiani considerano le istituzioni necessarie ma nemiche. Anche qui non si può però ridurre il problema a un rapporto fra istituzioni dello Stato e della Chiesa, “la mancanza di solidità e compattezza delle istituzioni” da

cui deriva la “difficoltà di governare gli italiani” (p. 11), che è l'oggetto generale del libro. Credo che qui si debba dare ai cittadini il ruolo esplicativo che meritano, anche per mostrare che le relazioni fra istituzioni non bastano a spiegare le cose.

Parto dunque da molto lontano e anche da una domanda: perché tutti i paesi cattolici, in Europa come in America latina, hanno avuto un periodo importante di dittatura nel XX secolo? Naturalmente anche paesi non cattolici hanno conosciuto dittature, ma quello che impressiona è che nei paesi cattolici questo sia stato un fenomeno così generale. Naturalmente è necessario precisare che non possiamo considerare la Francia un paese cattolico, per quanto pieno di cattolici e che anche nei paesi propriamente cattolici c'è almeno un'eccezione: il Belgio. Ma tutti gli altri, in Europa e America latina, hanno conosciuto forme diverse di dittatura.

Con la Riforma protestante il mondo cristiano europeo, già diviso fra Chiesa di oriente e Chiesa di occidente, ha conosciuto non solo un conflitto religioso ma anche una separazione estrema sul modo di immaginare lo Stato e le istituzioni politiche, un tema appunto squisitamente politico: chi crea il potere? Per tutti si trattava di interpretare la *Lettera ai Romani* di san Paolo: “Ciascuno sia sottomesso alle autorità costituite; poiché non c'é autorità se non da Dio e quelle che esistono sono stabilite da Dio. Quindi chi si oppone all'autorità, si oppone all'ordine stabilito da Dio. E quelli che si oppongono si attireranno addosso la condanna”. Il problema era la relazione fra potere civile e potere spirituale: per i cattolici, la superiorità papale sull'autorità civile e, per i protestanti, la negazione di questa autorità. Il conflitto, che era stato più o meno latente e irrisolto nei secoli precedenti, è da subito esplicito.

Per Lutero i credenti, una minoranza, non hanno bisogno della spada perché si lasciano governare dalla parola di Dio, ma la maggioranza, i non credenti, i malvagi hanno bisogno della spada e della legge e per questo Cristo ha creato l'autorità secolare per punire i malvagi, per proteggere coloro che si comportano bene e per porre un freno al male. Ma questo è solo un ordinamento umano benché istituito da Dio e non ha alcun potere in ambito spirituale. Tuttavia è Dio che ha dato l'autorità al principe e solo Dio può togliergliela. E se non gliela toglie anche se fosse empio, è anche per punire i peccati del popolo, la cui unica arma è la preghiera.

Il mondo cattolico costruisce una teoria completamente differente, per confermare l'unico potere realmente creato da Dio, quello della Chiesa e basandosi essenzialmente su quanto aveva sostenuto la *Summa Theologiae* di Tommaso d'Aquino: le istituzioni temporali, che gli uomini hanno il dovere di costruirsi e che debbono delegare a qualche forma di governo, “*relinquuntur humano arbitrio*”. Le istituzioni politiche sono così chiuse fra due poteri creati da Dio: il popolo, per legge di natura, le cui istituzioni originarie vanno in qualche modo rispettate anche dopo la designazione di una autorità che impedisca i conflitti e garantisca il bene comune; e la Chiesa, per legge divina, che deve controllarle per favorire la via della salvezza.

È evidente dunque che nei paesi di tradizione protestante si è stabilita l'idea che le istituzioni hanno qualche cosa di sacrale, mentre nei paesi cattolici il potere è schiacciato fra due poteri più rilevanti: il popolo (che però ha delegato il suo potere) e la Chiesa. Le sue istituzioni sono dunque deboli, perché prodotte da peccatori il cui potere non è sacro in nessun senso. La Chiesa conserva il monopolio del sacro, come ha ancora ribadito papa Ratzinger in numerose occasioni.

Per molti secoli queste idee, che hanno dimenticato la loro origine teologica, hanno creato due differenti antropologie politiche. Nei paesi cattolici il potere politico è svalutato, necessario ma nemico, le istituzioni sono deboli e i cittadini difficili da governare. Si moltiplicano dunque le leggi, si cercano vie autoritarie per rafforzare le istituzioni pensando ad esempio che la governabilità sia più importante della rappresentanza o che ci vuole un controllo politico sulla magistratura, e se tutto questo non è sufficiente si ricorre infine alla

dittatura.

Mi pare insomma che si debba trovare in questa opinione, ribadita per molti secoli, una delle cause, che restano nascoste se ci si limita a una storia istituzionale: un carattere antropologico profondo – che non può essere ridotto al familismo amorale (p. 338), che è conseguenza e non causa della diffidenza verso le istituzioni politiche.

Credo anzi che il rapporto tra istituzioni e cittadini sia fondamentale per capire perché oggi, che la democrazia dei partiti è sostituita dalla personalizzazione della leadership, oggi che la cooptazione del personale politico occupa le istituzioni con molta indifferenza alla voce dei cittadini, vediamo confrontarsi una impermeabilità della politica alla partecipazione attiva dei cittadini con un diffuso malessere verso le istituzioni. Cinque secoli di un modello negativo sullo Stato hanno finito per consolidare un solco profondo fra istituzioni e cittadini che, salvo momenti eccezionali e tentativi di correzione, ha segnato la storia del nostro paese.

Due momenti possono illustrare come l'Italia ha rinunciato a creare un diverso rapporto fra cittadini e istituzioni: il primo, sostenuto da Cassese, è l'unità d'Italia come conquista regia e piemontese con “il punto di vista ottimistico secondo il quale istituzioni liberali avrebbero prodotte da sole il progresso civile ed economico” (*Governare*, p. 43), mentre “la costruzione di un nuovo Stato avrebbe richiesto interventi sulla sua costituzione, sull'amministrazione, sull'apparato giudiziario, sui rapporti tra poteri pubblici e cittadini. Invece al centro dell'attenzione legislativa vi fu l'economia, per la necessità di creare un mercato ampio, protetto verso l'esterno da efficaci barriere doganali, ma senza barriere interne” (p. 57).

Il secondo momento è quello più vicino a noi – ma di questo Cassese non parla: negli ultimi 30 anni, dopo la crisi del sistema bipolare, sono entrate in crisi anche le socialdemocrazie europee e le forme di stato sociale faticosamente nate anche nell'Italia democristiana. Lo stato sociale che è stato lo strumento fondamentale delle posizioni democratiche per contrastare l'alternativa comunista fino alla fine del sistema bipolare, è stato difeso sempre meno e abbandonato all'attacco delle destre, man mano che le istituzioni politiche si erano fatte più autoritarie e la voce dei cittadini più debole e disorganizzata. È questa una delle ragioni che hanno aperto un solco sempre maggiore fra istituzioni e cittadini, spingendoli nell'indifferenza o in sterili e pericolose posizioni protestatarie, e anche la dimostrazione che non basta modificare le istituzioni per creare una società democratica, perché lo strumento fondamentale è dare ai cittadini il potere di controllare il potere innanzitutto restaurando la prevalenza della rappresentatività sacrificata al mito pericoloso della governabilità.

Ma alla fine le posizioni di Cassese sono ottimistiche: c'è un fattore esterno che modifica il ruolo degli Stati e gli pare che questo *deus ex machina* potrà superare i difetti cronici della politica dei governi italiani e dell'atteggiamento dei cittadini. La globalizzazione, la moltiplicazione di istituzioni sovranazionali che limitano il potere degli stati-nazione che vanno perdendo i vecchi ruoli e significati, che hanno rinunciato a una parte della sovranità perdendo i vecchi ruoli per acquistarne di nuovi in sistemi sovranazionali sempre più pervasivi. A questo dedica il suo libro del 2016 *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?* (Il Mulino, 2016). Le crisi, come modo per gli Stati di tenere sotto controllo lo sviluppo dell'Unione indirizzandone il percorso e stabilendo i tempi per procedere, solo in alcuni casi ha riguardato le finalità stesse dell'Unione. “Gli Stati europei svolgono una funzione redistributiva per cui non sono solo giganti regolatori ma sono anche giganti finanziari. L'Unione Europea è invece un gigante regolatore mentre è un nano finanziario” (p. 115). Ma a me pare che stia proprio qui il nodo della questione e insieme il deficit democratico che il Parlamento europeo non ha affatto modificato. E mi pare che sia difficile, proprio in questa fase, condividere l'ottimismo di Cassese, sottovalutare la crisi profonda dell'Unione Europea e la sua debolezza. E certamente la mancanza di una forte rinascita democratica effettiva del nostro paese e della

stessa Unione Europea, porterà a peggiorare anziché a migliorare la sfiducia nelle istituzioni e nella politica in cui ci trasciniamo.

Se continuiamo a tenere vivo questo spazio è grazie a te. Anche un solo euro per noi significa molto.
Torna presto a leggerci e SOSTIENI DOPPIOZERO