



Aspettando La buona battaglia

L'educazione civica

Brani scelti da

Sabino Cassese, *Governare gli italiani*,
il Mulino, ultima edizione 2019

Capitolo II

«Fare l'Italia per costituirlo poi»

Estratto dal libro da pagina 41 a 64

1. Come nacque lo Stato italiano?

Come nacque lo Stato italiano e quale fu l'impronta originaria che esso ricevette nei suoi primi anni di vita? In che modo le scelte iniziali hanno influito sui successivi sviluppi o vi hanno lasciato il segno? L'opinione dominante¹ è che la unificazione politico-amministrativa fu compiuta come «conquista regia», con estensione dei confini del Regno di Sardegna², e principalmente sotto il segno della continuità, rinviando le decisioni di fondo, e che questa impronta originaria fu via via corretta, con il passare del tempo.

La continuità fu così forte che è persino dubbia la data di nascita del nuovo regno: l'inizio della VIII legislatura parlamentare, la prima dell'Italia unificata (18 febbraio 1861), oppure l'assunzione, da parte di Vittorio Emanuele II del titolo di Re d'Italia (17 marzo 1861)?

[...] L'ordinamento amministrativo del nuovo Stato uscito dal nostro risorgimento nazionale [...] non rappresenta quel rinnovamento radicale e profondo delle istituzioni politiche e giuridiche, auspicato dagli spiriti più illuminati e progressivi, e che pure era stato nei disegni del Cavour e di alcuni fra i nostri maggiori uomini politici. Il peso della plurisecolare tradizione dell'assolutismo monarchico burocratico determinò la conservazione di istituti e principi giuridici che costituivano strutture fondamentali dell'ordinamento dello Stato di polizia [...],

è stato osservato dall'Astuti in uno dei primi studi sulla unificazione statale³.

Ma sono numerose le domande aperte. Da quella generale, relativa alla fondatezza della scelta «continuista», a quelle specifiche, del tipo: in quale misura le scelte di fondo

vennero rinviate? Che cosa fu precisamente rinviato e quali decisioni furono, invece, prese tempestivamente? Quali furono le priorità tra le decisioni prese? E, poi, le non-scelte iniziali furono davvero corrette con il passare del tempo, con decisioni che dettero una configurazione unitaria al nuovo Stato? O la continuità continuò? O si alternarono e congiunsero fattori di continuità ed elementi di discontinuità? E in che modo questa stratificazione influì sulla forza dello Stato?

2. Il disegno di Cavour e le preoccupazioni dei governi post-unitari

Il disegno del maggiore protagonista della vicenda unitaria, il conte Camillo Benso di Cavour, era fortemente «continuista». Egli affermava, in una lettera del 19 ottobre 1860: «Tutte le questioni relative al futuro ordinamento interno non [hanno] alcuna reale importanza immediata a confronto della suprema ed urgente necessità di fare l'Italia per costituirla poi»⁴.

Riteneva che occorresse «conservare il più possibile dell'amministrazione precedente, riordinando ciò che sia confuso e disordinato, [...] e preparando l'avvenire [...]. L'esperienza passata ci ha dimostrato che in materia amministrativa è bene non affrettarsi a cambiare»⁵.

Osserverà più tardi Vittorio Emanuele Orlando che

l'odierno Stato italiano, quantunque nel fatto sorto da un procedimento rivoluzionario, tuttavia formalmente [...] vennesi costituendo per mezzo dell'allargamento successivo di un piccolo Stato [...]. Con grande senso politico questa continuità dello Stato, sia pure formale, dappoiché altrimenti non poteva conseguirsi, venne gelosamente curata [...]⁶.

La continuità andava anche oltre quanto Orlando riteneva. Essa serviva a «bloccare ogni aspettativa di potere costituente, di cui pure tutto il Risorgimento si era nutrito»⁷ ed aveva un fondamento «illuministico»: si era convinti che gli altri Stati italiani fossero retti da legislazioni illiberali, mentre quello piemontese era dotato di leggi liberali. Cavour pensava quindi che

la libertà produrrà nelle nuove province gli stessi effetti che produsse nelle antiche e negli altri paesi d'Europa, che l'acquistarono prima di noi [...]; onde io sono d'avviso che per l'effetto delle nuove istituzioni in pochi anni questo nuovo regno si troverà in condizione da sopportare i pesi attuali e forse pesi maggiori, senza che siano reputati soverchi⁸.

Punto di vista ottimistico, secondo il quale istituzioni liberali avrebbero prodotto da sole il progresso civile ed economico.

Il rinvio cavouriano (e quelli che succedettero, ad opera di governi ben più deboli di quello presieduto da Cavour) fu presto oggetto di critiche. Carlo De Cesare, funzionario del Ministero delle finanze e poi dell'agricoltura, e collaboratore di Antonio Scialoja, scrivendo nel 1865, lamentava la «mancanza di un gran concetto politico amministrativo capace di abbracciare tutti i rami della pubblica amministrazione». Notava la «fama non lusinghiera ormai sparsa in tutta Europa, che l'Italia ha politici, ma non amministratori». Segnalava che «le amministrazioni non rispondono al concetto unificatore dello Stato, perché regolate da leggi e disposizioni diverse, da codici diversi, da procedimenti varii ed opposti» e che vi era «personale amministrativo incapace». Concludeva che «la mancanza infine di un concetto amministrativo complessivo formante unità, semplicemente

ordinato, libero e spedito in tutti i suoi movimenti, è l'ultimo male che affligge e rende confuse le nostre amministrazioni». «L'Italia non ha un sistema amministrativo»⁹.

Quattro anni dopo, nel 1869, lo storico e uomo politico tedesco Heinrich von Treitschke, esaminando l'unificazione italiana a paragone con quella tedesca, osservò che Cavour, geniale come diplomatico, come politico e come economista, «trascurò la grave questione dell'organizzazione amministrativa, contentandosi di poche buone idee [...]». «Cavour cercò di mantenere l'apparenza di una continuità storica, di una tradizione politica piemontese». Ma la composizione di uno Stato unitario con sette Stati medi richiedeva una complessa opera organizzativa e, quindi, specialisti, mentre gli amministratori furono dilettanti. «[N]acque un'amministrazione che riuniva in sé tutti i difetti della burocrazia francese senza averne i pregi: prontezza e decisione»¹⁰.

Cavour morì poco dopo l'unificazione, e il periodo 1861- 1864, che si chiude con la legge 11 dicembre 1864, n. 2032, «per il trasporto della Capitale del Regno a Firenze», vide in successione ben quattro governi, Ricasoli, Rattazzi, Farini (e poi Minghetti), La Marmora. Si tratta, dunque, di accertare quali furono le preoccupazioni principali di questi governi, perché la continuità con il Regno di Sardegna assicurava lo svolgimento regolare della vita amministrativa, ma la nuova situazione richiedeva anche interventi nuovi, che costituivano fattori di discontinuità.

L'analisi riguarderà in prevalenza gli interventi legislativi, o comunque normativi, escludendo l'attività amministrativa in senso stretto, quella che consiste nella organizzazione e gestione. Ciò risponde all'esigenza di considerare in prevalenza l'aspetto costituzionale. Se si allarga l'esame, invece, all'aspetto amministrativo, bisogna considerare almeno due settori principali, nei quali nel primo quadriennio molto si fece, quello scolastico e quello militare: infatti, ingenti furono gli sforzi per l'alfabetizzazione della popolazione (scuola elementare) e per dotare lo Stato di un esercito e una marina.

Sono esclusi inoltre da quest'analisi i dibattiti numerosissimi che si intrecciarono in quegli anni tra cavouriani, moderati, democratici e radicali, tra regionalisti e accentratori, piemontesi e meridionali¹¹. *En passant* si può solo segnalare che questi ultimi non sono sempre sovrapponibili con l'azione politico-legislativa, come se il loro centro non corrispondesse a quello dell'azione governativo-parlamentare. Fenomeno, questo, che può trovare molte spiegazioni: che l'azione legislativa riguardasse azioni in larga misura non controverse, sulle quali vi era un ampio accordo; che tra paese legale e paese reale vi fosse un divario molto più forte di quello spesso segnalato; che, nonostante la ristrettezza dell'elettorato, fossero forti le ragioni della retorica politica nel dibattito pubblico diretto a formare l'opinione pubblica e ad assicurare un séguito elettorale alle diverse fazioni e ai diversi movimenti.

Restano fuori da questa analisi – come già notato – i due grandi complessi di interventi del 1859-1860, cioè precedenti alla unificazione, e del 1865, a unificazione ormai avvenuta da quasi un quinquennio. I primi comprendono un cospicuo corpo di leggi emanate dall'esecutivo (codici civili e penali, legge comunale e provinciale, leggi sull'istruzione, sulle opere pie, sulla pubblica sicurezza, sulla sanità, sui lavori pubblici, sulle miniere, sulla amministrazione e contabilità di Stato, sul contenzioso amministrativo, sull'ordinamento giudiziario, sui conflitti di giurisdizione, sulle elezioni politiche)¹² e gli interventi politico-organizzativi diretti alla unificazione (plebisciti, annessioni e graduale unificazione, costituzione dei governi provvisori con i commissari governativi, luogotenenze).

I secondi sono quelli del 1865 – cosiddette «leggi di unificazione» –, un vero e

proprio codice di diritto pubblico¹³.

Tra questi due complessi normativi si colloca il periodo qui considerato, costituito da un quadriennio, nel quale si fecero le scelte e non-scelte di fondo del nuovo Stato (quelle del 1859 erano provvisorie e riferite al Regno di Sardegna; quelle del 1865 intervennero a unificazione avvenuta). Nella storia della storiografia c'è un vuoto riguardante questo periodo, che val la pena di colmare.

In questo periodo, secondo un osservatore che scriveva meno di quaranta anni dopo, Gaetano Arangio-Ruiz, «due questioni interne mettevano a dura prova il ministero, il brigantaggio e le condizioni finanziarie». «L'organizzazione dell'esercito e dell'amministrazione militare; lo scioglimento dell'esercito meridionale; la questione romana; l'amministrazione dell'esercito meridionale, erano altrettante questioni che appassionavano l'ambiente parlamentare». «Il colossale debito del nuovo regno d'Italia» faceva sì che «le condizioni finanziarie erano tristi; il bilancio in "deficit"; i debiti non risolvevano la grave questione finanziaria; la intricavano [...]». L'Arangio-Ruiz intitolava quindi il capitolo della sua storia costituzionale del Regno d'Italia, dedicato a questo primo quadriennio di storia unitaria italiana, *I primi impedimenti*¹⁴.

3. Uno Stato nuovo?

Prima di inoltrarci nell'esame della legislazione della fase immediatamente post-unitaria, è bene, però, ricordare che il problema della continuità dello Stato è stato oggetto, nei primi decenni del Novecento, di un dibattito tra giuristi, nel quale si sono contrapposte due tesi.

Secondo lo studioso di diritto internazionale Anzilotti, il Regno d'Italia era uno Stato nuovo. Esso era, infatti, il prodotto non solo di mere annessioni di territori che si staccavano da altri Stati (Lombardia, Romagna, Marche, Umbria), ma anche di unioni con altri Stati (come il Granducato di Toscana e il Regno delle Due Sicilie). Queste avevano originato un nuovo Stato¹⁵.

Di opinione analoga, ma per motivi diversi, era il costituzionalista Orlando, secondo il quale la legge del 17 marzo 1861, «l'ultimo raggio del genio solare di Cavour», «costituisce per lo Stato d'Italia ciò che l'atto di stato civile è per la nascita di un uomo»: essa è «la registrazione giuridica del fatto storico» che «un nuovo Stato è sorto», in quanto conferisce al re Vittorio e ai suoi legittimi successori il titolo di Re d'Italia¹⁶.

Di opinione opposta la maggioranza dei giuristi italiani, e principalmente il costituzionalista e amministrativista Santi Romano, secondo cui lo Stato italiano è la continuazione, senza soluzione giuridica di continuità, dell'antico Stato di Sardegna. Dunque, non uno Stato nuovo, ma «una semplice, per quanto sostanziale, modificazione dello Stato di Sardegna»¹⁷.

Il problema della continuità dello Stato, in questo dibattito, presentava, tuttavia, un interesse prettamente giuridico, limitato alla formazione iniziale del Regno, senza relazione a quelli che potrebbero dirsi i suoi contenuti. Ad Anzilotti, Orlando e Romano (si noti che il primo e il terzo scrivevano in coincidenza con il cinquantenario dell'Unità) non interessava accertare quanta parte della legislazione fosse nuova (e se contenesse un disegno originale); quanta, invece, risalisse al Regno di Sardegna.

4. «Una sovrapposizione, non un'organizzazione»: le priorità della fase iniziale

Le priorità della fase iniziale, il quadriennio indicato, non furono molte. Ci si preoccupò di garantire la continuità e, nello stesso tempo, di dotare il nuovo Stato di simboli. Ci si affrettò a cercare di conoscere la nuova realtà del paese. Si dotò lo Stato di norme e apparati repressivi. Si provvide all'unificazione amministrativa, ampliando l'ambito territoriale di vigenza di norme piemontesi. Principalmente, ci si preoccupò dell'unificazione economica e della creazione di un mercato nazionale.

Chi legga la raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del primo quadriennio, si avvede subito che non di una fase costituente si tratta, ma di un periodo di adattamento delle istituzioni del Regno di Sardegna alla nuova più ampia sfera territoriale. Gli istituti nuovi sono pochi, mentre molti sono i provvedimenti che applicano o adeguano le istituzioni sarde al Regno d'Italia. La costruzione del nuovo Stato viene compiuta mentre la macchina preesistente continuava a funzionare, adattandola alla nuova realtà territoriale, piuttosto che modificandola.

La disciplina del nuovo Stato è largamente incompleta proprio perché la continuità con il Regno di Sardegna assicura la vigenza e l'operatività delle istituzioni preesistenti. Osserva l'Arangio-Ruiz:

Nulla [...] si trova che intendesse comporre ad unità amministrativa, ispirata a criteri liberi, le regioni composte ad unità politica. Le varie leggi piemontesi concernenti l'uno o l'altro ramo di pubblico servizio, che, anche per opera del parlamento, si promulgavano qua e là nelle province annesse, costituivano, a dir rettamente, una sovrapposizione, non un'organizzazione¹⁸.

a. Assicurare la continuità

Si volle, in primo luogo, assicurare la continuità. Il simbolo primo della continuità era il re. Nonostante una discussione parlamentare nella quale era stata sostenuta la tesi che il re dovesse assumere la denominazione di Vittorio Emanuele I, perché primo sovrano d'Italia, il re, un po' per gratitudine verso i suoi avi, un po' per sottolineare la conquista dei nuovi territori¹⁹, continuò a chiamarsi Vittorio Emanuele II. Il nuovo Stato, poi, prese come tavola di fondazione lo Statuto albertino, del 1848, e ciò produsse – come si è notato – una discussione tra i giuristi, sostenendo alcuni la tesi della continuità statutaria della monarchia piemontese, altri il carattere di novità del nuovo regno²⁰. Il Parlamento mantenne la vecchia numerazione progressiva delle legislature; la legislatura che si aprì nel 1861 fu, quindi, l'ottava del Parlamento (sardo, divenuto italiano). Infine, la base stessa dello Stato, il sistema elettorale, fu preso di peso dal Regno sardo. Prima che il nuovo Stato nascesse, il regio decreto 20 novembre 1859, n. 3778 aveva esteso al Regno d'Italia la legge sarda 17 marzo 1848, n. 680. La legge 31 ottobre 1860, n. 4385 aveva dato facoltà al governo di regolare le circoscrizioni dei collegi elettorali, e i regi decreti 17 dicembre 1860, n. 4512 e n. 4513 avevano stabilito le condizioni per essere elettore, regolato la formazione e revisione delle liste elettorali, disciplinato la formazione dei collegi elettorali e le operazioni elettorali.

Il ministro delle finanze Pietro Bastogi poteva quindi a ragione affermare, nel 1861, in Senato: «io prendo [...] a base i sistemi e metodi, che già erano in Piemonte»²¹.

Contemporaneamente, però, l'Italia unita creava una rete esterna, stipulando

trattati di navigazione, di commercio e consolari, e convenzioni telegrafiche, e stabilendo consolati all'estero. Questa complessa proiezione internazionale del vecchio Stato nella sua nuova dimensione nazionale era resa particolarmente urgente dalle difficoltà frapposte da una parte della comunità degli Stati al riconoscimento dell'Italia unita (dove l'utilità di sottolineare continuità dinastica e continuità della persona statale)²².

Inoltre, lo Stato nazionale si preoccupava di adottare propri simboli, dalla intitolazione degli atti ufficiali alla festa nazionale, alla tumulazione dei benemeriti²³, nonché di assicurare un sussidio agli emigrati per ragioni politiche, per i servizi resi alla causa nazionale.

La legge 17 marzo 1861 disponeva che «Il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e i suoi successori il titolo di Re d'Italia» (si tratta della legge n. 4671 del Regno di Sardegna). Il 21 aprile venne firmata la legge n. 1 del Regno d'Italia, «legge sulla intitolazione degli atti», per cui «[t]utti gli atti che debbono essere intitolati in nome del Re, lo saranno colla formula seguente: (Il nome del re) per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia». La legge 5 maggio 1861, n. 7 dichiarava la prima domenica del mese di giugno di ogni anno festa nazionale, «per celebrare l'Unità d'Italia e lo Stato del Regno»; «tutte le altre feste, poste per disposizione di legge o dal Governo a carico dei Municipii, cessano di essere obbligatorie». Con il regio decreto 5 settembre 1861, n. 214, «è concesso di tumulare, sopra speciale autorizzazione del Governo, nel Tempio di Santa Croce nella città di Firenze coloro che cogli scritti o coll'opera si resero, in vita, altamente benemeriti della Patria». Con il regio decreto 14 agosto 1864, n. 1906, venne approvato il regolamento per la concessione di un sussidio a coloro che «emigrarono sia per ordine delle autorità locali, sia per sottrarsi a persecuzioni, sia per perdita d'impiego, quante volte siffatte cause furono determinate da ragioni politiche», nonché a coloro che, «avendo militato nelle guerre d'indipendenza nazionale, sono per età e per difetti corporali disadatti al servizio militare».

b. Conoscere gli italiani

La nuova realtà, il paese nella sua interezza, era largamente sconosciuto alla classe dirigente piemontese. Cavour, che non era mai stato a sud di Firenze, ammetteva di non conoscere la situazione della maggior parte del nuovo regno. Nello stesso tempo, gli osservatori che avevano visitato le province napoletane riferivano delle loro condizioni paurose: Gladstone aveva scritto che esse erano «la negazione di Dio sulla terra»²⁴. I legami tra paese legale e paese reale erano tenui: se ai plebisciti avevano partecipato quasi 2 milioni e 800 mila persone, alle elezioni politiche tenute nel decennio 1861-1870 parteciparono soltanto circa 250 mila votanti (su un corpo di aventi diritto al voto all'incirca doppio).

Questo fu il motivo che indusse a fare un censimento della popolazione (esso rivelò che il 78% della popolazione sopra i cinque anni – secondo i confini dell'epoca – era analfabeta), a istituire un registro della popolazione²⁵ e servizi di statistica comunale e provinciale, a studiare le condizioni dell'istruzione pubblica²⁶.

Il regio decreto 8 settembre 1861, n. 227 ordinava il «censimento generale e contemporaneo di tutta la popolazione del Regno», «secondo lo stato della popolazione di fatto nella notte dal 31 dicembre 1861 al 1 gennaio 1862». Le cifre della popolazione di fatto risultanti dal censimento vennero a costituire la popolazione legale delle province, dei circondari e dei comuni, in base al regio decreto 10 maggio 1863, n. 1268, e servirono di

base al registro della popolazione, introdotto dal regio decreto 31 dicembre 1864, n. 2105.

Con il regio decreto 9 ottobre 1861, n. 294, venne istituita nel Ministero di agricoltura, industria e commercio la Divisione di statistica generale, assistita da una Giunta consultiva, con il compito di dirigere tutte le operazioni di statistica. Lo stesso atto istituiva un Ufficio permanente di statistica in ogni provincia, intendenza o prefettura e una Giunta di statistica in ogni comune. Il successivo regio decreto 3 luglio 1862, n. 707 perfezionava l'organizzazione statistica periferica, istituendo le Giunte comunali e provinciali di statistica e collegandole, attraverso i prefetti, all'organismo centrale.

Infine, il regio decreto 22 marzo 1863, n. 1179 istituiva la commissione Cibrario per studiare le «condizioni attuali dell'istruzione pubblica in Italia, e proporre i modi di migliorarla». Il regio decreto 28 novembre 1861, n. 2028 affidava alla Divisione di statistica generale il compito di compilare la statistica della pubblica istruzione.

c. Mantenere l'ordine

I primi anni dopo l'unificazione videro l'emersione di fenomeni di opposizione (il brigantaggio) e lo Stato si dotò subito di strumenti straordinari ed ordinari per imporre l'ordine e mantenerlo²⁷. Fu emanata la legge Pica sul brigantaggio, che prevedeva interventi sia delle forze dell'ordine, sia di squadre di volontari per la repressione, e introduceva il domicilio coatto per ordine delle autorità di pubblica sicurezza²⁸. Venivano poi regolati lo stato d'assedio, le case di pena, la leva militare obbligatoria. Veniva dato un assetto al Ministero della marina militare. Veniva esteso il codice penale a tutto il Regno²⁹. Nella normativa del quadriennio 1861-1864 si registra una forte presenza di norme relative ai corpi militari: al termine, si potette osservare che «in quattro anni il governo italiano sotto certi aspetti fece molto, creò un esercito di trecento ottantamila soldati; formò una marina militare soddisfacente; armò un milione di guardie nazionali sopra un milione e trecentomila uomini [...]»³⁰.

La legge 15 agosto 1863, n. 1409, adottata per quel solo anno, ma poi prorogata e poi rinnovata e nuovamente due volte prorogata, dettava norme sul brigantaggio, prevedendo la fucilazione o i lavori forzati a vita per «i componenti comitiva, o banda armata, composta almeno di tre persone, la quale vada scorrendo le pubbliche vie o le campagne per commettere crimini o delitti» e l'assegnazione al domicilio coatto di un anno, per ordine del governo, «agli oziosi, ai vagabondi, alle persone sospette, secondo la designazione del Codice penale, non che ai camorristi e ai sospetti manutengoli». Per combattere il brigantaggio, il governo veniva autorizzato a istituire «compagnie di volontari» retribuite a carico dello Stato. Le province «infestate dal brigantaggio» vennero designate con il regio decreto 20 agosto 1863, n. 1414, il regolamento per l'esecuzione delle norme sul domicilio coatto approvato con il regio decreto 25 agosto 1863, n. 1424 e quello per l'esecuzione delle norme sulle compagnie di volontari con il regio decreto 30 agosto 1863, n. 1433. Dopo la proroga disposta con la legge 22 dicembre 1863, n. 1583, venne approvata una nuova legge per le province napoletane (legge 7 febbraio 1864, n. 1661), che puniva anche chi aiutava i «briganti» e portava il domicilio coatto a un massimo di due anni. Questa legge fu prorogata due volte, fino alla fine del 1865.

Si susseguirono leggi sulla leva militare: per le antiche province dello Stato, Lombardia, Emilia, Marche, Umbria, Sicilia (legge 22 agosto 1861, n. 223), per le province napoletane (legge 13 luglio 1862, n. 695), per tutte le province dello Stato (legge 13 luglio

1863, n. 696). Fu disciplinato il riordinamento e l'armamento della Guardia nazionale mobile (legge 4 agosto 1861, n. 143), il cui Ispettorato generale venne poi aggregato al Ministero dell'interno con il regio decreto 16 novembre 1862, n. 985, e aumentato il corpo delle guardie di pubblica sicurezza (regi decreti 29 settembre 1861, n. 258 e 22 dicembre 1861, n. 378). Venne esteso alle province napoletane il codice penale (legge 30 giugno 1861, n. 56). Venne approvato il regolamento generale per le case di pena (regio decreto 13 gennaio 1862, n. 413). Venne dichiarato lo stato di assedio per la città di Napoli e le province napoletane, con conseguente passaggio dei poteri alle autorità militari (regio decreto 20 agosto 1862, n. 775). Venne istituita (con regio decreto 18 agosto 1861, n. 188) la Direzione generale delle leve del Ministero della guerra e quest'ultimo venne poi riordinato con regio decreto 20 febbraio 1862, n. 477, che lo suddivise in cinque direzioni generali. Vennero ordinati i servizi e il Ministero della marina militare (regi decreti 22 febbraio 1863, n. 1174 e 26 luglio 1863, n. 1396). Vennero disciplinati commissioni di inchiesta e tribunali militari (legge 11 febbraio 1864, n. 1670, contenente modificazioni al codice penale militare).

d. Unificare l'amministrazione

Unificata politicamente l'Italia, ci si sarebbe potuti aspettare una poderosa opera di unificazione amministrativa. Nei primi quattro anni, questa non ci fu. Si operò ai margini, con molti accorgimenti, ma senza un disegno complessivo. Si provvide a unificare la dotazione della Corona, includendovi i beni dei cessati sovrani. Vennero soppresse le due luogotenenze e le relative funzioni passarono al governo centrale. Fu avviata un'opera di uniformazione amministrativa temporanea³¹ (del personale di prefettura, dei titoli, stipendi e vantaggi dei capi di provincia); furono abrogate disposizioni per zone (del Ducato di Parma e di quello di Modena, delle province lombarde e di quelle napoletane, della Sicilia); vennero istituiti uffici periferici, le prefetture (solo formalmente secondo il modello francese, perché gli altri uffici statali periferici si resero subito indipendenti da esse), e delegate o trasferite funzioni ai prefetti; ci si preoccupò di regolare disponibilità, aspettative, congedi, cumuli di impieghi e pensioni degli impiegati, nonché di dettare norme sui corpi militari e sul genio civile; vennero adottati una legge sulla Corte dei conti e un regolamento sulle università; vennero regolate le opere pie e la beneficenza.

In sostanza, il nuovo Stato non adottò un suo ordinamento amministrativo, ma ereditò le norme Cavour del 1853 sui ministeri e quelle Rattazzi del 1859 sui rapporti centro-periferia, secondo un modello francese modificato³², e lasciò il personale amministrativo senza garanzie (ad eccezione di quelle su aspettative, congedi e pensioni)³³.

Questa costruzione interstiziale fu resa possibile dalla circostanza che la normativa amministrativa Rattazzi del 1859 (regio decreto 23 ottobre 1859, n. 3702) era stata progressivamente, con atti adottati tra il 1859 e l'inizio del 1861 (e, quindi, prima della unificazione), estesa a Emilia-Romagna, Marche, Umbria, province napoletane, Sicilia (mentre per la Toscana era stata adottata una normativa in parte differenziata).

La legge 10 agosto 1862, n. 755 aggiungeva all'elenco dei beni della Corona gli stabili assegnati alle famiglie reali dei precedenti sette Stati e ubicati, tra l'altro, a Milano, a Modena, a Parma, a Firenze, a Napoli e a Palermo.

Il regio decreto 9 ottobre 1861, n. 271 e quello 5 gennaio 1862, n. 415 sopprimevano, il primo, la Luogotenenza generale delle province napoletane e il Governo delle province toscane, il secondo la Luogotenenza generale delle province siciliane, riportando al

governo centrale le relative attribuzioni. La legge 22 dicembre 1861, n. 337 estendeva a tutto il Regno le leggi sarde sulla marina mercantile.

Portate le funzioni al centro, l'opera di accentramento veniva completata con la legge 9 ottobre 1861, n. 249 e con sei decreti reali dello stesso giorno (n. 250-255). Questi introducevano e generalizzavano l'istituto del prefetto, regolandolo in maniera uniforme su tutto il territorio, assegnandogli il compito di controllare enti locali ed opere pie; estendevano alcune delle leggi amministrative del 1859 nelle province nelle quali non erano ancora vigenti; abolivano il segretariato generale del Ministero dell'interno, istituendovi quattro direzioni generali (carceri, personale, pubblica sicurezza, amministrazione locale e sanità). Due successivi regolamenti del 13 ottobre 1861 disciplinarono analiticamente funzioni e organizzazione del ministero. Il regio decreto 16 ottobre 1861, n. 273 delegò all'autorità giudiziaria e ai prefetti alcune attribuzioni spettanti al governo centrale. Ma molto presto fu ricostituito il segretariato generale e vennero soppresse due delle direzioni generali (regi decreti 10 marzo 1862, n. 482 e 4 gennaio 1863, n. 1194), ricostituite nel 1864 (regio decreto 30 ottobre 1864, n. 1980).

Definita così, nell'ottobre 1861, la struttura portante dello Stato (ma senza operare scelte autentiche e definitivamente abbandonando l'idea minghettiana delle regioni), negli anni successivi non resteranno da fare che minori ritocchi: la legge 24 agosto 1862, n. 790 parificò gradi, classi e stipendi del personale di prefettura, e i regi decreti 22 agosto 1863, n. 1423 e 16 ottobre 1864, n. 1972 affidarono ai prefetti attribuzioni del Ministero di agricoltura, industria e commercio e in materia forestale.

L'assetto amministrativo venne completato con altre norme, relative alle opere pie, alla Corte dei conti, alle università e al personale pubblico.

La legge 3 agosto 1862, n. 753 regolò le opere pie e le Congregazioni di carità, disciplinandone minutamente l'amministrazione e sottoponendole ad occhiuti controlli prefettizi e ministeriali.

La legge 14 agosto 1862, n. 800 istituì la Corte dei conti (si noti che, invece, il Consiglio di Stato, istituito nel 1831 nel Regno di Sardegna, continuò la sua attività nel Regno d'Italia). Vennero previste garanzie parlamentari di indipendenza di presidente e consiglieri e vennero definite le funzioni dell'organo (controllo preventivo, riscontro, vigilanza, giudizio sui conti), il cui disegno complessivo sarebbe durato fino ai nostri giorni.

Il regio decreto 14 settembre 1862, n. 842 approvò il regolamento universitario e i regolamenti delle facoltà di giurisprudenza, di medicina, di scienze e di filosofia e lettere, elencando minutamente materie di insegnamento e di esame.

Infine, nei primi anni dopo l'Unità venne adottato un primo nucleo di norme legislative, seguite da disposizioni regolamentari, sull'impiego pubblico: legge 19 luglio 1862, n. 722, che vietava il cumulo degli impieghi pubblici; legge 11 ottobre 1863, n. 1500, che dettava garanzie per il collocamento in disponibilità, le aspettative e i congedi; legge 14 aprile 1864, n. 1731, sulle pensioni.

e. Creare un mercato nazionale

Ingente, invece, la legislazione diretta all'unificazione economica, e cioè alla creazione di un mercato paragonabile, per estensione, a quelli delle altre nazioni europee³⁴. L'opera legislativa in questo campo coprì un arco molto vasto: pesi e misure³⁵,

sistemi monetari e zecca³⁶, bilancio, debito pubblico e buoni del tesoro³⁷, demanio, dogane (tariffe e uffici doganali)³⁸, imposte e tasse (estensione della tariffa doganale piemontese, unificazione dell'imposizione indiretta sugli affari, imposte fondiaria e sui fabbricati, imposizione sui redditi di ricchezza mobile)³⁹, gioco del lotto, privative dei sali e dei tabacchi, ordinamento del Tesoro, disciplina della contabilità generale dello Stato, appalti e lavori pubblici, convenzioni telegrafiche, poste, ferrovie⁴⁰, Camere di commercio.

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, per il bisogno di sviluppare produzione e commercio, per l'esigenza di provvedere all'aumento delle spese e al suo finanziamento.

La legge 28 luglio 1861, n. 132 stabilì che i pesi e le misure legali del Regno erano quelli del sistema metrico decimale, elencandone le unità, e regolò i modi di verificaione, oltre a stabilire le contravvenzioni e le pene per le infrazioni.

Quattro norme, poi, regolarono il sistema monetario. Il regio decreto 17 luglio 1861, n. 123 determinò il corso legale della lira italiana e stabilì la tabella di cambio della lira con le monete battute dai cessati governi, che continuavano ad avere corso legale nelle rispettive province. Il regio decreto 9 novembre 1861, n. 326 istituì una commissione permanente delle monete e regolò l'amministrazione delle Zecche dello Stato. La legge 23 marzo 1862, n. 506 stabilì il corso legale, in tutto il Regno, della moneta decimale in oro. Infine, la legge 24 agosto 1862, n. 788 dettò norme per l'unificazione del sistema monetario, stabilendo quali monete dovessero essere coniate e il ritiro e cambio delle monete di conio italiano a sistema diverso da quello stabilito dalla legge. Non si riuscì, invece, a fondare la Banca d'Italia (bisognerà aspettare il 1893).

Le condizioni finanziarie del nuovo Regno imponevano anche interventi rapidi e decisi per il debito pubblico. Tre provvedimenti si succedettero in un breve lasso di tempo. Il regio decreto 9 giugno 1861, n. 53 stabiliva nuove norme sui buoni del tesoro, all'ordine e al portatore. La legge 10 luglio 1861, n. 94 dettava garanzie per i creditori dello Stato: istituiva il Gran Libro del Debito pubblico, nel quale nessuna rendita poteva essere iscritta se non in virtù di una legge; assicurava che le rendite iscritte nel libro non potessero essere assoggettate ad alcuna imposta e che i relativi pagamenti non potessero venir diminuiti o ritardati; istituiva una commissione parlamentare di vigilanza sull'amministrazione del debito. La legge 4 agosto 1861, n. 174 riconosceva e dichiarava debiti del Regno d'Italia tutti i debiti degli Stati precedenti elencati nell'elenco allegato alla legge, prevedendo il loro cambio con i nuovi titoli.

Accanto alle unificazioni di pesi e misure, della moneta, e del servizio del debito, un problema urgente era quello di dare un assetto alla spesa pubblica. Ciò fu fatto rapidamente con il regio decreto 3 novembre 1861, n. 302, sulla contabilità generale dello Stato, che avrebbe dato l'impronta a tutte le norme finanziarie del secolo e mezzo successivo, regolando insieme bilancio, contratti, patrimonio, entrate e spese, maneggio del denaro pubblico. Seguì, a distanza di due anni, il regio decreto 3 maggio 1863, n. 1269, sugli incanti per l'appalto di opere o provviste ordinate dall'amministrazione dei lavori pubblici. Mentre i regi decreti 9 novembre 1862, n. 960 e 13 dicembre 1863, n. 1582 regolarono ordinamento e circoscrizioni del Tesoro.

Le difficilissime condizioni finanziarie del nuovo Regno richiedevano una grande attenzione per le entrate, che potevano realizzarsi attraverso la gestione di beni pubblici,

la tariffa doganale, le tasse e imposte, il gioco del lotto e le privative. Donde una ricca normazione su tutti questi aspetti.

Al demanio provvidero il regio decreto 17 luglio 1862, n. 760, sull'organizzazione e circoscrizione delle direzioni demaniali e degli uffici incaricati della esazione delle tasse (prorogato con il regio decreto 18 settembre 1862, n. 833), e le due leggi 21 agosto 1862, n. 793 e 794, sull'alienazione dei beni demaniali non destinati ad uso o servizio pubblico e sul passaggio al demanio dello Stato dei beni della Cassa ecclesiastica.

Alla disciplina e organizzazione delle dogane provvidero la legge 4 agosto 1861, n. 154, di approvazione delle modificazioni della tariffa doganale; la legge 13 maggio 1862, n. 616, sull'ordinamento delle guardie doganali; il regio decreto 11 settembre 1862, n. 867 (al quale la legge 21 dicembre 1862, n. 1061 dette provvisoria forza di legge), che approvò il nuovo regolamento doganale; il regio decreto 30 ottobre 1862, n. 953, sull'organizzazione delle dogane.

Le principali imposte e tasse vennero regolate con la legge 5 dicembre 1861, n. 362, sulla estensione dell'addizionale del 10%, detta decimo di guerra (una sovraimposta), a tutto il Regno; la legge 21 aprile 1862, n. 585, sulla tassa di registro; la legge 3 luglio 1864, n. 1827, sulla tassa governativa e dazio comunale di consumo, e le leggi 14 luglio 1864, n. 1830 e 1831, rispettivamente sull'imposta sui redditi della ricchezza mobile e sul conguaglio dell'imposta fondiaria fra le diverse province.

Circa il lotto e le lotterie, la legge 27 settembre 1863, n. 1483 mantenne «provvisoriamente» il gioco del lotto a favore dello Stato, mentre il successivo regio decreto 5 novembre 1863, n. 1534 dettò una organica nuova disciplina del lotto e della relativa amministrazione.

La legge 13 luglio 1862, n. 710 stabilì che la fabbricazione dei tabacchi, la estrazione del sale dall'acqua del mare, dalle sorgenti saline e dalle miniere, e la importazione e lo spaccio dei tabacchi e del sale erano riservati allo Stato e stabilì pene per il contrabbando. La legge 24 novembre 1864, n. 2006 stabilì aumenti dei prezzi dei sali e tabacchi, oltre che di alcuni diritti doganali.

L'esercizio statale fu stabilito anche per le poste dalla legge 5 maggio 1862, n. 604, secondo la quale l'Amministrazione delle poste aveva la privativa del trasporto per terra e per mare fra i diversi paesi del Regno e fra questo e l'estero, e della distribuzione delle corrispondenze epistolari e delle stampe periodiche nazionali ed estere non eccedenti il peso di cento grammi. Questa legge stabiliva anche che il servizio postale sarebbe stato esteso entro il 1873 a tutti i comuni del Regno e dettava il principio per cui il segreto delle lettere è inviolabile.

Le ferrovie, invece, rimanevano in proprietà e gestione private (la legge 21 agosto 1862, n. 763 concesse, ad esempio, all'industria privata la costruzione e gestione della rete ferro- viaria meridionale e di alcune linee settentrionali), per cui il regio decreto 30 ottobre 1862, n. 1022 si limitava a dettare norme per la polizia, sicurezza e regolarità del loro esercizio.

Non fu estranea alla classe dirigente dell'epoca la preoccupazione dello sviluppo della ricchezza nazionale – come allora si diceva –, a cui si provvide con la legge 17 maggio 1863, n. 1270, che istituiva Casse di depositi e prestiti in ciascuna delle città dove aveva sede una direzione del debito pubblico, per la raccolta di risparmio e gli impieghi a favore di enti locali ed opere pie, oltre che una Cassa centrale.

Per completare il quadro della legislazione economica del primo quadriennio unitario, vanno ricordate la legge 6 luglio 1862, n. 680, che istituiva e disciplinava le

Camere di commercio «per rappresentare presso il Governo e per promuovere gli interessi commerciali ed industriali», e la legge 29 maggio 1864, n. 1797, che aboliva le «corporazioni privilegiate d'arti e mestieri» (indicate dall'art. 1 come «università, compagnie, unioni, gremi, associazioni, maestranze, e simili altre corporazioni industriali privilegiate di operai d'ogni sorta esistenti nel Regno sotto qualsiasi denominazione»).

Dietro questa poderosa legislazione economica non vi erano soltanto preoccupazioni di natura economica (non si dimentichi che l'Italia era al sesto posto tra i paesi industriali d'Europa⁴¹), anche se queste erano prevalenti. Vi erano anche preoccupazioni di ordine sociale. Ad esempio, la relazione al disegno di legge del 1861 sulle ferrovie menzionava la «suprema necessità della nazione [...] di ravvicinare fra loro quanto prima si possa le varie provincie»⁴². La commissione della Camera dei deputati, discutendo delle ferrovie calabro-sicule, nello stesso anno, notava che occorreva costruirle «per fare atto di giustizia distributiva nel novello consorzio delle province italiane, e per correggere rapidamente i vizi della storia e quelli della geografia»⁴³.

f. Lo «State building» italiano

Dalla rassegna della normazione del primo quadriennio unitario può trarsi una conclusione sulle radici dello State building italiano. Queste non vanno cercate – come altrove⁴⁴ – in esigenze militari, anche se fu forte la preoccupazione dei primi governi di dotarsi di un apparato militare. Ma questo non poteva certo competere con quelli di nazioni che avevano imponenti eserciti e marine e vaste colonie. Quindi, le esigenze belliche, con le conseguenti necessità di raccogliere risorse e di organizzare le amministrazioni di supporto per fronteggiare guerre, non furono – come in molti altri casi – il catalizzatore della formazione statale italiana.

Né possono trovarsi – come narrato nella «vulgata» – nel bisogno di ergere una nazione a Stato. Infatti, erano ben pochi gli elementi identitari: vi era una molteplicità di popoli e di territori; lo sviluppo economico e sociale era molto diverso⁴⁵; pochissimi abitanti della penisola, poco più del 2%, parlavano italiano e intorno al 10% erano capaci di intenderlo; il livello di alfabetizzazione era diversissimo da zona a zona, e in particolare tra Nord e province napoletane; diversissimo era il tasso di criminalità: in Lombardia si registrava, nel 1873, un omicidio ogni 45 mila abitanti; in Sicilia un omicidio ogni 3.500 abitanti⁴⁶; l'aspirazione unitaria del Mezzogiorno era il prodotto di élite scontente delle condizioni delle loro comunità, che vedevano in un «vincolo esterno», con il Piemonte, le ragioni della loro speranza. Si può, insomma, dire che – paradossalmente – in Italia s'è avuto uno Stato prima che una nazione; che lo Stato è servito proprio a costruire la nazione (questa l'interpretazione della famosa frase, attribuita a Massimo d'Azeglio, oppure di Ferdinando Martini⁴⁷, «fatta l'Italia, occorre fare gli italiani»); che lo Stato è nato debole proprio per l'assenza di una nazione.

Le ragioni dello State building italiano vanno cercate – si può dire, interpretando le preoccupazioni principali della fase iniziale – nelle ambizioni del nascente capitalismo italiano. La classe dirigente politica era in larga misura costituita da proprietari terrieri e imprenditori (basti pensare a Cavour e a Ricasoli): essi guardavano con ammirazione all'«Europa in marcia», e cioè al decollo industriale di Inghilterra e Francia, che attribuivano alla creazione di un largo mercato interno, che poteva rafforzare la produzione e il commercio. Donde lo straordinario impegno per assicurare l'unificazione economica,

prima che quella amministrativa.

Da un lato, la taglia minima di una nazione, anche per «idealisti» come Mazzini, non consentiva che in Europa vi fossero più di dieci-dodici Stati, e, quindi, non ammetteva che fossero tali la Sicilia, la Bretagna o il Galles⁴⁸. Dall'altro, si era pronti a consentire che in una nazione vi fosse pluralità di lingue, non pluralità di ordini giuridici e conseguenti barriere economiche. In un mondo dominato da limiti al commercio tra le unità politiche, il bisogno di ridurre i costi del commercio transfrontaliero condusse alla formazione di unità politiche più ampie. Per cui ai costruttori del nuovo Stato si chiese di assicurare innanzitutto le condizioni per sviluppare un mercato nazionale secondo un sistema «per cui i governi consideravano le economie nazionali come insiemi da svilupparsi sulla base dell'impegno e della politica statali»⁴⁹. Più tardi i nazionalisti come Alfredo Rocco svilupparono questa idea fino a concepire una concorrenza economica tra sistemi nazionali.

Funzionale a questa esigenza prioritaria era quella – che pure si trae dall'esame della legislazione del quadriennio – di mantenere l'unità e l'ordine del Regno; donde la preoccupazione per il cosiddetto «brigantaggio», quella per il cosiddetto «esercito meridionale» (i volontari di Garibaldi), quella per la unificazione delle forze militari e delle altre necessarie per il mantenimento dell'ordine pubblico.

In conclusione, i primi governi unitari si preoccuparono meno dello *State building* e più della creazione di un mercato⁵⁰, meno della costruzione di un apparato di organi e regole amministrativi, più dell'unificazione economica. C'è una specifica ragione della formazione di una unità politica sul territorio italiano, quella di cancellare le difformità territoriali che impedivano la circolazione economica (di beni, servizi, persone, mezzi finanziari) in uno spazio sufficientemente ampio per consentire lo sviluppo di interessi economico-produttivi. E tutto questo nel quadro di una suddivisione dell'umanità in nazioni di ampie dimensioni e in funzione di quella che sarà chiamata l'«economia nazionale».

Questo specifico modo di formazione della nazione consente di spiegare le diagnosi sia dell'alto tasso di dipendenza dell'economia dallo Stato, sia dell'eccessivo accentramento. La prima si comprende se si tiene conto della circostanza che, con un simile svolgimento dei fatti, lo Stato viene prima dell'economia, si presta a un ruolo di guida, come creatore delle condizioni del suo sviluppo. La seconda si intende se si valuta che gli autonomisti, i critici dell'accentramento, in realtà, lamentavano l'uniformità che andava mano nella mano con la centralizzazione, o addirittura ne era la causa.

La presenza di questo profilo economico è stata enfatizzata da coloro che hanno stabilito una connessione tra nascita del capitalismo ed emergenza degli Stati moderni (ma per questi l'Italia rappresenta un esempio deviante, essendosi formata una unità nazionale quando il capitalismo era già affermato nel mondo). Ed è stata sottovalutata o non è stata colta da chi ha esaminato soltanto l'aspetto ideologico o quello politico, senza soffermarsi sui concreti atti di governo.

Questo modo peculiare della formazione di un corpo politico unitario nella penisola può essere posto a raffronto con due altre formazioni politiche, il Reich tedesco e l'Unione europea. Il primo, la cui nascita avviene nel 1871, ha le sue radici nello Zollverein avviato circa un quarantennio prima (1834). La seconda, nella versione consolidata dal trattato di Lisbona (entrato in vigore nel dicembre 2009), ha le sue radici nella Comunità economica europea istituita circa cinquant'anni prima (1957). Ma né i promotori dello Zollverein, né i padri fondatori della Comunità economica europea pretendevano di costituire uno Stato.

Essi pensavano che uno Stato avrebbe potuto essere il punto di arrivo, lo sbocco di un processo di unificazione, piuttosto che il momento iniziale di un nuovo corpo politico.

note

¹ Si vedano le diverse storie costituzionali: G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia* cit.; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia* cit.; U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana* cit.; R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano* cit.; F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Roma, *La Nuova Italia Scientifica*, II rist., 1995; S. Labriola, *Storia della costituzione italiana* cit.; R. Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita* cit.; Id., *Storia costituzionale italiana* cit.; F. Bonini, *Lezioni di storia delle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2002; P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2003; F. Mazzanti Pepe, *Profilo istituzionale dello Stato italiano* cit.; G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani. I: L'Italietta (1861-1915)* cit., nonché A. Caracciolo, *Stato e società civile* cit.; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* cit. Sono inoltre di grande interesse le storie del potere in Italia di G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1968, e G. Galasso, *Potere e istituzioni in Italia. Dalla caduta dell'impero romano ad oggi*, Torino, Einaudi, 1974, p. 160 ss.

² S. Cassese e G. Melis, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana (1880-1920)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1990, n. 2, pp. 333-357.

³ G. Astuti, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli, Morano, 1966, p. 112. Sul contesto politico degli anni Sessanta e sulle relative aspirazioni, le belle pagine di L. Villari, *Bella e perduta. L'Italia del Risorgimento*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 276 ss.

⁴ Citata in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, I, Venezia, Neri Pozza, 1962, p. 290, e in R. Romeo, *Cavour e il suo tempo (1854-1861)*, Roma-Bari, Laterza, 1984, p. 862.

⁵ Lettera di Minghetti a Farini, che riferisce idee di Cavour, cit. in R. Romeo, *Cavour* cit., p. 863. E. Passerin D'Entrèves, *L'ultima battaglia politica di Cavour. I problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Industria Libreria Tipografica Editrice, s.d. (ma 1956), p. 9, osserva che «senza dubbio, la difesa del “principio monarchico”, che significa ad un tempo difesa dell'autorità dello Stato e conservatorismo liberale, con l'accento sul sostantivo, più che sull'aggettivo, viene assunta con particolare intransigenza da Cavour e dai suoi collaboratori nel momento stesso in cui accettano di adottare la politica della radicale unificazione, in concorrenza con il “garibaldismo”».

⁶ V.E. Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, II ed. Firenze, Barbera, 1894, pp. 37-38.

⁷ F. Cammarano, *La costruzione dello Stato e la classe dirigente*, in G. Sabbatucci e V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia. II: Il nuovo Stato e la società civile 1861-1887*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 3.

⁸ Cavour (6 luglio 1860), cit. in R. Romeo, *Cavour* cit., p. 834.

⁹ C. De Cesare, *Il passato, il presente e l'avvenire della pubblica amministrazione nel Regno d'Italia*, Firenze, Le Monnier, 1865, p. 31 ss. (si vedano anche le pp. 130 ss.).

¹⁰ E. von Treitschke, *Cavour*, trad. it., Firenze, La Voce, 1925, p. 252 ss.

¹¹ Molto ben ricostruiti da E. Passerin D'Entrèves, *L'ultima battaglia* cit.

¹² C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia* cit., pp. 91-93.

¹³ Su ambedue questi complessi normativi vi sono ampie ricerche. Sul primo, in particolare, si veda A. Petracchi, *Le origini* cit. Sul secondo, i volumi della collana «L'organizzazione dello Stato» diretta da A.M. Ghisalberti e coordinata da A. Caracciolo (Milano, Giuffrè) e gli atti del convegno ISAP sul centenario delle leggi del 1865 (Venezia, Neri Pozza). Si vedano, inoltre, due raccolte di saggi, pubblicate a circa quarant'anni di distanza l'una dall'altra: C. Ghisalberti, *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano, Giuffrè, 1972, e R. Romanelli, *Importare la democrazia. Sulla costituzione liberale italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

¹⁴ G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia* cit., pp. 133-155.

¹⁵ D. Anzilotti, *La formazione del regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale», 1912, vol. IV, p. 1 ss. 16 V.E. Orlando, *Sulla formazione dello Stato d'Italia (1939)*, ora in Id., *Diritto pubblico generale* cit., p. 317.

¹⁷ S. Romano, *I caratteri giuridici della formazione del regno d'Italia (1912)*, ora in Id., *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1990, p. 397.

¹⁸ G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia* cit., p. 136.

¹⁹ Su questo punto, A. Caracciolo, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 46, e R. Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita* cit., pp. 15-16.

²⁰ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia* cit., pp. 87-89 e 102-103.

²¹ Cit. in R. Romeo, *Cavour* cit., p. 837.

²² Si veda, di recente, G. Conetti, *Il riconoscimento internazionale del Regno d'Italia*, in «Studium iuris», 2013, n. 3, p. 295 ss.

²³ G. Pécout, *Naissance de l'Italie contemporaine (1770-1922)*, Paris, Nathan, 2000; trad. it. *Il lungo Risorgimento. La nascita dell'Italia contemporanea (1770-1922)*, Milano, Bruno Mondadori, 1999, pp. 214-219.

²⁴ Cit. in A. Viarengo, *Cavour*, Roma, Salerno, 2010, p. 277. Il giudizio sulle condizioni del Mezzogiorno

ha oscillato dalla «leggenda» di una zona favorita dalla natura all'osservazione della sua «inferiorità» (si veda F. Compagna, *La questione meridionale*, Milano, Garzanti, 1963, p. 7 ss.).

²⁵ G. Pécout, *Il lungo Risorgimento* cit., p. 204. Sul censimento, R. Romanelli, *La nuova Italia e la misurazione dei fatti sociali. Una premessa*, in «Quaderni storici», 1980, n. 45, p. 769, e G. Vigo, *Gli italiani alla conquista dell'alfabeto*, in S. Soldani e G. Turi (a cura di), *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea. I: La nascita dello Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 37 ss., nonché D. Marucco, *Alla ricerca delle nuove identità*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2011, n. 1, p. 25 ss. Di D. Marucco si veda anche *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

²⁶ D. Marucco, *Alla ricerca delle nuove identità* cit., p. 29 ss.

²⁷ Sugli interventi per mantenere l'ordine pubblico e per assicurare la difesa, A. Sandulli e G. Vesperini, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2011, n. 1, p. 49.

²⁸ G. Pécout, *Il lungo Risorgimento* cit., pp. 238-239 e specialmente R. Martucci, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale. Regime eccezionale e leggi per la repressione dei reati di brigantaggio (1861-1865)*, Bologna, Il Mulino, 1980. Si veda anche D. Marucco, *Alla ricerca delle nuove identità* cit., p. 34 ss.

²⁹ R. Romeo, *Cavour* cit., p. 858.

³⁰ C. De Cesare, *Il passato* cit., p. 31.

³¹ G. Pécout, *Il lungo Risorgimento* cit., pp. 209-211 e specialmente A. Sandulli e G. Vesperini, *L'organizzazione dello Stato unitario* cit., p. 58 ss. 32 S. Cassese, *I caratteri originari e gli sviluppi attuali dell'amministrazione pubblica italiana*, in «Quaderni costituzionali», 1987, n. 3, pp. 449-466.

³³ Sulla disciplina della burocrazia, A. Sandulli e G. Vesperini, *L'organizzazione dello Stato unitario* cit., p. 74 ss.

³⁴ Su cui *ibidem*, p. 53 ss. e G. Napolitano, *Le norme di unificazione economica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2011, n. 1, p. 100 ss.

³⁵ R. Romeo, *Cavour* cit., p. 846.

³⁶ *Ibidem*, pp. 842-844. Di recente, G. Napolitano, *Le norme di unificazione economica* cit., p. 117 ss.

³⁷ L. Izzo, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'Unità italiana*, Milano, Giuffrè, 1962; G. Luzzatto, *L'economia italiana dal 1861 al 1914*, Milano, Banca commerciale italiana, 1963, p. 49 ss.; C. Schwarzenberg, *La formazione del regno d'Italia. L'unità amministrativa e legislativa*, Milano, Mursia, 1975, p. 35; R. Romanelli, *L'Italia liberale (1861-1900)*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 67 ss. e 75 ss.; G. Napolitano, *Le norme di unificazione economica* cit., p. 101 ss.

³⁸ G. Luzzatto, *L'economia italiana* cit., p. 27 ss.; R. Romeo, *Cavour* cit., p. 844 ss.; C. Schwarzenberg, *La formazione del regno d'Italia* cit., p. 32.

³⁹ G. Parravicini, *La politica fiscale e le entrate effettive del Regno d'Italia, 1860-1890*, Torino, Industria Libreria Tipografica Editrice, 1958 e la diligente storia parlamentare del fisco italiano di G. Marongiu, *Storia del fisco in Italia. I: La politica fiscale della destra storica (1861-1876)*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 45-162. Sulle prime politiche fiscali dello Stato italiano, di recente, F. Gallo, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Bologna, Il Mulino, 2007, spec. pp. 19-28; A. Pedone, *L'evoluzione del sistema tributario italiano e il ruolo di Assonime*, in *Tra imprese e istituzioni. 100 anni di Assonime. III: Imposte e sviluppo economico*, a cura di A. Pedone e F. Gallo, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 6 ss.; e F. Gallo, *Assonime e la fiscalità d'impresa. Considerazioni generali*, *ibidem*, p. 127 ss. Si veda altresì A. Pedone, *La politica economica e finanziaria di Quintino Sella*, in «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», 2012, vol. LXXI, n. 3, p. 313 ss. Si veda anche G. Napolitano, *Le norme di unificazione economica* cit., p. 105 ss.

⁴⁰ G. Napolitano, *Le norme di unificazione economica* cit., p. 111 ss.

⁴¹ In R. Romeo, *Cavour* cit., p. 853.

⁴² *Ibidem*, p. 838.

⁴³ *Ibidem*, p. 840.

⁴⁴ H. Spruyt, *The Origins, Development, and Possible Decline of the Modern State* cit., p. 135; L. Tedoldi, *Dove eravamo rimasti? Lo Stato in età moderna tra problemi storiografici e questioni aperte*, in «Le Carte e la Storia», 2009, a. XV, n. 2, p. 21.

⁴⁵ V. Tanzi, *Italica. Costi e conseguenze dell'unificazione d'Italia*, Torino, Grantorino, 2012, p. 53 ss.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 84-85.

⁴⁷ Si veda S. Soldani e G. Turi, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Fare gli italiani* cit., I, p. 17.

⁴⁸ A. Alesina ed E. Spolaore, *The Size of Nations* cit., p. 184 e 179.

⁴⁹ E.J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; trad. it. *Nazioni e nazionalismi dal 1780. Programma, mito, realtà*, Torino, Einaudi, 1991, p. 31 e 37.

⁵⁰ Questa conclusione non contrasta con quella – che sarà sviluppata più avanti – della mancata integrazione economica del Sud, su cui di recente F. Galgano, *Italia: unità culturale e unificazione politica*, in «Contratto e impresa», 2011, a. 27, n. 3, spec. p. 842.

Capitolo 15

I caratteri costanti della storia dello Stato

Estratto dal libro da pagina 333 a pagina 359

I costituenti pensavano che in cinque anni si rivedessero tutte le giurisdizioni speciali, si istituissero le regioni ed eleggessero i consigli regionali, si rivedesse tutta la normativa sugli enti locali e quella fascista in contrasto con la Costituzione. Le prime legislature non tennero in alcun conto le prescrizioni costituzionali. Queste vennero distinte in precettive di applicazione immediata, precettive di applicazione differita e in direttive o meramente programmatiche: le seconde e le terze potevano aspettare per essere attuate²⁰. Solo alla fine degli anni Sessanta si rafforzò il convincimento che occorresse fondare sul serio lo Stato repubblicano. Le regioni vennero effettivamente istituite solo nel 1970.

Nel 1974 Leopoldo Elia osservava: «in nome della continuità dello Stato e della sua persona reale (burocrazia e forze armate sostituite il più presto possibile a tutte le emanazioni dei comitati di liberazione di ogni ordine e grado), De Gasperi eccedette in “continuismo” così come in indulgenza verso il personale già utilizzato dal fascismo»²¹.

Più di trent'anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, nel 1981, Massimo Severo Giannini, tracciando la vicenda della «lentissima fondazione dello Stato repubblicano», osservava che esso «è ancora un edificio in costruzione, per alcune parti anzi malfatto; per altre perfino somigliante ad un bel rudere, come quello di un palazzo imperiale del Palatino. Dire che gli ideali politici della Costituente sono ancora vivi, è una beffa, o una truffa, a seconda di chi lo dice»²². La Costituzione repubblicana è stata, quindi, «omologata», adattata allo sviluppo incrementale e parcellizzato proprio dello Stato italiano, e così la sua forza unitaria ha finito per perdersi.

Il Regno d'Italia aveva, nel 1861, rinviato ogni decisione sull'assetto costituzionale, utilizzando lo Statuto albertino del 1848. La Repubblica del 1948 adottò una costituzione, ma ne diluì l'attuazione nel tempo.

Alcune delle prescrizioni più importanti della Costituzione non sono state attuate. L'art. 4, collocato tra i «principi fondamentali», dispone che «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto». L'art. 34 prevede che «i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi». Secondo l'art. 39,

ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

L'art. 46 dispone che «ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende». Il diritto al lavoro, il diritto allo studio, la democrazia sindacale, la cogestione erano tra gli ideali costituenti: se ne studiarono attentamente i modi di attuazione e vennero «promessi»

dalla Costituzione. Hanno trovato attuazione in altri ordinamenti (si pensi solo alla gestione tedesca), non in Italia.

Tra ritardi nella attuazione e inattuazione, la Costituzione repubblicana è stata, quindi, sfigurata, nel senso che la realtà costituzionale non risponde ai principi e al modello da essa stabiliti.

Nel frattempo, nuovi problemi si affacciano: un continuo «appello al popolo», il declino del Parlamento, il rifiuto delle decisioni negoziate, fastidio per l'attività dei giudici, contrapposizione della *electocracy* alla *juristocracy*²³.

Per concludere, l'Italia unita ha avuto un processo di costituzionalizzazione altamente imperfetto, per le debolezze intrinseche dello Statuto albertino e per quelle intrinseche ed estrinseche della Costituzione repubblicana.

3. «L'Italia del popolo italiano»?

Il secondo tratto costante della storia del potere pubblico in Italia è il distacco tra società e Stato, paese reale e paese legale, cittadini e autorità.

Nel 1921 lo storico Gioacchino Volpe, rievocando il «mattino della nostra storia», alla «ricerca delle sorgenti», indicava come momento decisivo del cammino quello nel quale si afferma «l'Italia del popolo italiano»²⁴. Ma si può dubitare che l'Italia unita sia stata sentita come propria da tutto il suo popolo. Nel 1924 Gobetti notava che «le classi medie avevano conquistato il governo senza istituire rapporti di comunicazione con le altre classi», a causa di restrizioni del suffragio, parassitismo, pesanti eredità (in particolare, del Regno di Napoli), lotta politica confusa con la caccia all'impiego²⁵. Nel 1952 Gaetano Salvemini si chiedeva se il regime sorto dal Risorgimento fosse stato democratico e rispondeva che non lo era stato, essendo stato piuttosto una «oligarchia di notabili»²⁶.

Come si è osservato in precedenza, per due terzi della storia unitaria, sono stati pochi i cittadini ammessi a partecipare alla vita collettiva attraverso elezioni. La percentuale della popolazione ammessa ad esercitare il diritto di voto è passata dall'1 al 2% nei primi venti anni (1861-1881). Dal 6 all'8% nei successivi trent'anni (1882-1909). Si è attestata intorno al 25% nei successivi trent'anni (1913-1944); ma tra questi è compreso il ventennio fascista, durante il quale prima, nel 1928, il corpo elettorale era chiamato ad approvare una lista di nomi indicati dal Gran Consiglio del fascismo, poi, nel 1939, le elezioni vennero soppresse.

Dal 1864 al 1877, furono presentate ben cinque proposte di riforma elettorale, che non furono neppure discusse. Nel 1882, dopo sei anni di governo della Sinistra, il suffragio venne portato a 2 milioni di elettori (gli abitanti erano, nel frattempo, circa 30 milioni). Nel 1912 venne introdotto il suffragio cosiddetto «universale» (solo maschile), che era stato introdotto nel 1848 in Francia e in Svizzera.

Si tenga presente che il numero di votanti si mantenne, peraltro, intorno al 50% degli aventi diritto al voto²⁷: la propensione alla partecipazione politica era bassa. Dunque, la ristrettezza della base politica dello Stato è fenomeno dovuto a una pluralità di fattori: norme che prescrivevano requisiti di alfabetizzazione e di censo; basso tasso di alfabetizzazione; scarso civismo. Il distacco tra Stato e cittadino procedeva in un duplice senso: era sfiducia del cittadino nello Stato, esclusione dettata dallo Stato.

Dunque, se il suffragio serve a riconoscere gruppi sociali nella sfera pubblica²⁸, si può dire che lo Stato italiano, per la maggior parte della sua storia, ha tenuto fuori del suo corpo

politico-amministrativo una larga parte della popolazione (ciò che è stato lamentato come ritardo dell'ingresso delle masse popolari nello Stato). Come è stato detto da Giannini, lo Stato italiano fino al 1946 (con la breve parentesi del 1912-1922) è rimasto uno Stato «monoclasse»²⁹.

Un altro segno del distacco tra paese reale e paese legale sta nella insufficiente garanzia dei diritti. Il peculiare *State building* italiano e le prevalenti preoccupazioni economiche hanno lasciato il segno. Cittadini sono i borghesi. I diritti maggiormente protetti erano quelli dei proprietari³⁰. Le libertà statutarie di riunione e di stampa trovavano applicazioni sempre più restrittive. L'obbligo di istruzione elementare, già previsto dalla legge Casati del 1859, ma rimasto sulla carta, reintrodotta nel 1877, non venne accompagnato dai mezzi necessari per renderlo effettivo, e venne quindi eluso. Bisognò aspettare le leggi Orlando del 1904 e Daneo-Credaro del 1911 perché esso avesse maggiore efficacia pratica³¹.

Poi, l'Italia è stata una nazione che non ha saputo accogliere i suoi figli, per dirla con quel tanto di retorica che si accompagna a questa concezione materna della cittadinanza. Osservando il numero di mendicanti, nel corso della sua visita in Italia (1866) Mark Twain annotava: «è il Paese più disgraziato e principesco della terra»³². Dal 1862 al 1958, ma in particolare dal 1887 al 1913, circa 25 milioni di abitanti hanno lasciato l'Italia, che è così divenuto, tra quelli di «nuova emigrazione», il paese che ha «esportato» il maggior numero di cittadini. Per cui vi sono probabilmente più persone di origine italiana fuori d'Italia che in Italia³³. Dal 1955 al 1970, 9 milioni di abitanti si sono trasferiti dal Sud al Nord³⁴. Ogni anno 60 mila abitanti lasciano il Sud per andare al Nord.

Da ultimo, va segnalato il modo in cui nello Stato si sono prodotte modificazioni sotto la spinta popolare, dalla affermazione dei movimenti socialista e sindacale, che influì sull'allargamento del suffragio, alla emigrazione, che ebbe un effetto sulla diffusione della scolarizzazione, alla Resistenza, che produsse la Costituzione del 1948, alla occupazione delle terre, che fu all'origine della riforma agraria, alla formazione dei grandi partiti nella democrazia repubblicana, che influì sul progresso della scolarizzazione, alle reazioni popolari ai delitti di mafia, che sono state all'origine della legislazione antimafia. Una pressione popolare che si esercita, ma non in modo costante, per salti, e che rende discontinua la relazione cittadini-Stato.

In conclusione, per lunga parte della sua storia, la maggioranza del paese è stata estranea allo Stato, non ha avuto voce nella gestione collettiva e non si è vista riconoscere alcuni diritti fondamentali; ha vissuto con tanto disagio da essere costretta a trasferirsi, prima all'estero, poi al Nord.

4. «Manca l'anima della nazione»

Il terzo tratto caratteristico della storia dello Stato italiano è riassunto dall'espressione usata da Giuseppe Mazzini, alla vigilia della morte, nel 1871, per cui l'Italia unita è «il fantasma dell'Italia», perché «manca [...] l'anima della nazione»³⁵.

Una relazione del 1863 sulla Calabria³⁶ notava: «non c'erano associazioni di nessun tipo e nessuna organizzazione di mutuo soccorso; tutto [era] isolamento. La società [era] retta solo da legami naturali civili e religiosi». Un secolo dopo, un osservatore straniero della società siciliana scriveva: «la cronica debolezza dello Stato sfociò nel diffondersi delle istituzioni di iniziativa individuale e nel potere esclusivo imposto da parte di gruppi non ufficiali che impedivano allo Stato di meritare la lealtà dei propri cittadini, mentre le

debolezze che ne risultarono rafforzarono di nuovo la famiglia, il clientelismo, la mafia»³⁷. Il legame naturale più forte è quello della famiglia e questo rimane costante nel tempo, come dimostrato dalle osservazioni sul familismo amorale di Edward C. Banfield, che risalgono a ricerche della metà del secolo scorso³⁸, e da ricerche recentissime sui legami familiari nelle professioni «protette»³⁹.

Ciò che fa una nazione unitaria, la sua coesione, la sua integrazione, fanno difetto.

Si diceva in passato che una nazione ha una lingua. È ora chiaro che sono poche le nazioni che abbiano un solo idioma. Ma il multilinguismo italiano è caratterizzato, ancora alla metà del XX secolo, da una notevole distanza idiomatica tra le parlate presenti e da un limitato uso della lingua comune⁴⁰.

Poi, il divario Nord-Sud è stato costante. L'impegno per superarlo, sia pur con intensità diverse, ha punteggiato tutta la storia italiana, da quando – come vedremo – si sono prima fatti investimenti aggiuntivi, poi introdotti organi e procedure speciali per il Mezzogiorno. Ma la questione meridionale è stata prevalentemente posta in termini di compensazione finanziaria, per riequilibrare un deficit di capitale economico, mentre si trattava di compensare un deficit di capitale sociale, per cui serviva uno Stato che facesse rispettare un severo minimo di leggi e ricostituisse la fiducia nelle istituzioni e in un diritto valido per tutti, senza eccezioni.

«A 150 anni dall'Unità il Mezzogiorno resta il più grande nodo irrisolto dello sviluppo del Paese. Con un terzo della popolazione nazionale, il Sud produceva meno di un quarto del reddito nazionale nel 1951: sessant'anni dopo questi valori sono rimasti pressoché gli stessi»⁴¹.

Nel Sud, rispetto al Nord, sono inferiori prodotto pro capite, produttività del lavoro, tasso di occupazione, dotazioni infrastrutturali, qualità dei servizi pubblici, mentre sono maggiori le attività irregolari, l'illegalità, l'incidenza del pubblico impiego sulla occupazione complessiva. Il saldo dei flussi migratori – come già notato – vede il Sud perdere ogni anno 60 mila persone a favore del Nord e frequente è il ricorso di cittadini residenti nel Mezzogiorno a servizi pubblici prodotti nel Centro-Nord.

Il distacco Nord-Sud non è il risultato di insufficienti investimenti o di aiuti inadeguati. È, invece, il risultato della penuria di capitale sociale, che è prodotto non solo dalle istituzioni sociali diffuse, ma anche dalla capacità dello Stato di produrre beni collettivi: fiducia, norme che regolano la convivenza, reti associative, attitudini alla cooperazione, cultura civica⁴². La cattiva amministrazione produce diseguaglianze e carenza di fiducia.

La maggiore ricerca sulla tradizione civica in Italia ha posto in luce che i rapporti verticali, della raccomandazione e del clientelismo, sorgono «in risposta alle debolezze delle strutture amministrative e giudiziarie dello Stato», a causa della «diffusa mancanza di fiducia e sicurezza, non assicurata né dallo Stato, né da norme e reti civiche»⁴³. Dunque, l'anomia è prodotta dalla scarsa consistenza del tessuto sociale, a cui non rimedia uno Stato ben ordinato, cioè retto da regole eguali per tutti, da procedure senza eccezioni, da norme che non possano essere torte a beneficio di questo e a danno di quello, e governato da uffici che rispettino e facciano rispettare eguaglianza e merito.

Queste conclusioni sono rafforzate dalle analisi delle organizzazioni illegali diffuse sul territorio, mafia, camorra, 'ndrangheta e Sacra corona unita. Per tutte queste può dirsi quanto è stato scritto sulla mafia, che «emerge dove vi sono abbondanti opportunità di fornire protezione»⁴⁴. La *lawlessness* tipica dell'Italia si articola in organizzazioni a rete che operano come «agenzie di protezione». Queste – e, in particolare, la mafia – nascono

all'inizio dell'Ottocento, ma si diffondono dopo l'Unità, dominando tutto l'arco della storia unitaria, a séguito di una endemica situazione di sfiducia in un'amministrazione inetta e in una giustizia arbitraria. L'assenza di fiducia in un'autorità credibile mina anche la fiducia tra soggetti eguali. La fede privata si sostituisce alla fede pubblica, svolgendo così, per supplenza, una funzione pubblica.

Dunque, una parte del paese è passata da una prima fase di ribellismo e di contrasto (il brigantaggio) a sostituirsi a uno Stato che non ha saputo far valere un corpo di regole eguali per tutti. È la società che domina lo Stato, non il contrario. Lo Stato è assente. Ma è una società senza legami orizzontali, associativi, con legami naturali e religiosi, quella che si fa valere (la signora de Staël aveva osservato nel 1807 che l'Italia era «un pays où il n'y a pas de société»⁴⁵). E persino lo Stato fascista, che si proclamò e fu autoritario, non ebbe la forza di affrontare la questione meridionale: ad esempio, Mussolini confessò di non poter né voler mettere mano a una riforma amministrativa che gli mettesse contro la burocrazia meridionale e tutti gli aspiranti ad un impiego provenienti dal Sud⁴⁶. Per cui dovette moltiplicare le amministrazioni parallele, invece di risolvere la questione amministrativa alla radice.

Per concludere: mancata integrazione nazionale, forte diversità di tradizioni civiche, inefficacia statale su una buona parte del territorio fanno sì che l'Italia presenti alcuni connotati negativi delle *State-less societies*.

5. La giuridicità debole

Era stata da poco compiuta l'unificazione, quando cominciò a prendere piede un quarto tratto caratteristico della vicenda istituzionale italiana, quello costituito dalla legislazione derogatoria.

Si cominciò per uno scopo ragionevole: differenziare la legislazione per zone, considerato che l'Italia era divisa da forti dislivelli di sviluppo. Vi era, dunque, bisogno di organi e procedure speciali per far fronte alle particolari esigenze delle aree sottosviluppate, includenti all'epoca non solo il Mezzogiorno, ma anche zone del Nord e degli Appennini. Di qui espropriazioni speciali, riduzioni e sgravi fiscali, concessione di premi e agevolazioni o sussidi, enti acquedottistici, consorzi obbligatori, uffici periferici speciali, riservati a talune zone. Si attenuava così la generalità delle leggi, prevedendosi amministrazioni e procedure che procedevano in parallelo a quelle ordinarie e ne costituivano deroga o integrazione⁴⁷.

Anche questo tratto caratteristico non era nuovo: scrivendo nel 1829, un profondo conoscitore del carattere italiano, Stendhal, nelle sue *Promenades dans Rome*, aveva osservato che «la plupart des actes du Gouvernement [...] sont une dérogation à une règle».

Il fenomeno della legislazione «a doppio fondo», dell'«illegalesimo legale» (così definita da Piero Calamandrei con riferimento, in particolare, a quella fascista⁴⁸) diventerà presto dominante. Le grandi codificazioni saranno doppiate da leggi speciali, provocando periodici dibattiti tra giuristi chiamati a cercare le regole tra le deroghe, a stabilire le norme prevalenti, a separare norma ordinaria da norma straordinaria. L'uniformità di principio dell'ordinamento amministrativo sarà presto rotta da esigenze localistiche le più varie. L'accentramento sarà attenuato da una continua negoziazione tra centro e periferie per limitare la portata delle disposizioni centrali e dosarne l'attuazione. Non si era concesso l'autogoverno. Al suo posto, si affermerà il negoziato tra interessi locali, rappresentati

volta a volta da sindaci o notabili, e centro.

L'ordinamento giuridico, in principio retto da un diritto codificato, è stato così completato da una sorta di disobbedienza legale fatta da norme speciali, straordinarie, eccezionali, derogatorie, che rappresentano altrettante evasioni ed erosioni del diritto codificato, richiedendo o suggerendo sempre nuovi adattamenti a casi specifici. Le norme da generali diventano casistiche, ma senza avere la flessibilità del diritto casistico di fonte giurisprudenziale di tipo romano o anglosassone.

Nello Stato-ordinamento questa tendenza ha prodotto sovrabbondanza di norme e grande volume di leggi, difficilmente ordinabili in assetti precisi. Per lo Stato-amministrazione essa è divenuta sia un'arma, sia un rompicapo: un'arma per quegli uffici che vogliono valersene per trovare la legge adatta o profittevole, esercitando così il massimo di discrezionalità; un rompicapo per gli uffici che, in buona fede, vogliono individuare la norma applicabile al caso concreto. Per i consociati, questo stato dell'ordinamento produce incertezza ed è un invito a negoziare l'applicazione della norma più favorevole.

La storia d'Italia è piena di denunce di questo stato di a-legalità legale, nel quale la molteplicità delle norme applicabili a uno stesso caso rende possibile ogni tipo di negoziazione, legittima e illegittima, tra cittadino e Stato: basti ricordare la frase attribuita a Giovanni Giolitti, secondo la quale le leggi si applicano ai nemici, si interpretano per gli amici. A questo stato di a-legalità legale, si aggiungono l'imperfezione delle norme, la trascuranza nell'eseguirle e la destrezza nell'eluderle.

La conseguenza ultima della debole giuridicità è la forte conflittualità, che finisce in giudizi e sovraccarica la magistratura. Ad essa ricorrono sia quanti lamentano di aver avuto un trattamento di disfavore, sia quanti cercano per la via giudiziaria di aver un trattamento di maggior favore.

In conclusione, nel corso della storia italiana, a partire dal secondo decennio dopo l'Unità, ha prevalso una giuridicità debole, caratterizzata da sovrabbondanza di norme e deroghe, con ampio spazio per la scelta del diritto, la negoziazione sulla norma applicabile, discrezionalità del potere pubblico e conseguente forte conflittualità.

6. Il centro vuoto

L'instabilità degli esecutivi costituisce il quinto tratto caratteristico della storia italiana. Come già notato, il governo non era neppure menzionato nello Statuto albertino. Lo erano i ministri, che erano ministri del re. La figura di un Presidente del Consiglio dei ministri fu riconosciuta nel 1867, con provvedimento poi revocato. Si stabilizzò solo nel 1876 e, principalmente, nel 1901⁴⁹.

Agli inizi del XX secolo, «l'Italia non aveva né un Parlamento rappresentativo, né un esecutivo forte»⁵⁰, a causa della frequenza delle crisi parlamentari, della debolezza della figura del Presidente del Consiglio dei ministri, della logica delle coalizioni di partiti e fazioni. Dunque, vi erano governi deboli e condizionati dal gioco parlamentare. Questa combinazione di fattori negativi suggerì il ricorso alla prassi dei decreti legge, che venivano approvati in blocco dal Parlamento. Questa ebbe il suo acme nel primo dopoguerra, quando, con leggi del 1925 e del 1927, vennero approvati 2.368 decreti legge.

Il fascismo, con le leggi fascistissime, nei primi anni del regime, consolidò l'esecutivo, regolò la figura del capo del governo, facendone un superiore gerarchico degli altri ministri.

Anche per reazione a queste innovazioni del periodo fascista, la Costituzione repubblicana non introdusse alcun meccanismo di stabilizzazione del governo e prevede che la Presidenza del Consiglio dei ministri fosse regolata da una apposita legge, che venne, però, emanata quarant'anni dopo, nel 1988. Soltanto dal 1994, grazie alla modificazione della legge elettorale, i governi hanno avuto una durata più lunga, ma solo in un caso pari a quella della legislatura parlamentare (cinque anni).

Nonostante la durata ventennale del regime fascista, con governi guidati da Mussolini, e la relativa stabilizzazione recente, nei centocinquantatré anni della sua storia unitaria, l'Italia ha avuto 127 governi, con una durata media di poco più di un anno. La Terza Repubblica francese, che può essere paragonata all'Italia quanto ad instabilità governativa, è durata meno di ottant'anni.

L'instabilità governativa è stata compensata in vario modo, sia nel periodo pre-fascista, sia in quello post-fascista. Nel primo e nel secondo, con la continuità del personale politico, che cambiava ministeri, ma restava al potere. Nel secondo, con la eccezionale continuità di un partito, la Democrazia cristiana, che è rimasto quale asse portante dei governi che si sono succeduti per un cinquantennio, dalla caduta del fascismo al 1994 (ciò che ha fatto annoverare l'Italia tra le «uncommon democracies»⁵¹).

Questa instabilità, però, ha prodotto continue interruzioni degli indirizzi politici. Anche quando politici come Giolitti o Orlando, De Gasperi, Moro, Fanfani passavano da una carica ministeriale ad un'altra o da uno ad altro governo, la continuità dell'azione di governo si interrompeva, nonostante la continuità degli uomini.

Le cause della lunga durata dell'instabilità governativa non risalgono solo alla frammentazione politica (multipartitismo), ma anche al «localismo» della politica italiana, rimasta sempre ancorata alla dimensione «territoriale».

Questo è solo uno degli aspetti che fanno dubitare della affermazione di un governo parlamentare di gabinetto in Italia. Nel periodo 1861-1922, il ruolo della Corona, il suffragio ristretto, la presenza di fazioni parlamentari, invece che di partiti (e il conseguente trasformismo), la debolezza di governi e relativi Presidenti, la scarsa influenza dei governi sui Parlamenti; nel secondo dopoguerra, il bicameralismo perfetto, governi deboli, regolamenti parlamentari diretti ad assicurare la «centralità del Parlamento», la «democrazia dei partiti», hanno fatto concludere che nel corso della storia italiana «predominano i caratteri propri dei “governi a tendenza assembleare”, rispetto a quelli propri dei “governi parlamentari di gabinetto”, assunti invece dalle principali democrazie europee»⁵².

In conclusione, il centro motore dello Stato, costituito dal governo, in Italia, è stato indebolito dalla precarietà. Questa ha reso difficile la continuità delle politiche pubbliche.

7. La mancata emancipazione dello Stato

Porosità dello Stato, sua natura intrinsecamente corporativa, sua incapacità di rendersi autonomo rispetto agli interessi costituiti, quelli economici e quelli elettorali, penetrazione di questi ultimi nella macchina statale: questo il sesto tratto caratteristico dei poteri pubblici in Italia.

Giovanni Giolitti lamentava che «certi gruppi di conservatori confondevano troppo facilmente tali diritti [dello Stato] coi particolari interessi delle loro classi e volevano piegare la interpretazione della legge e la politica del governo alla difesa ad oltranza di

quegli interessi»⁵³. Nel secondo dopoguerra Cusin, nella sua *Antistoria d'Italia*, lamentava la «confusione tra ideologie pubbliche e tutele di interessi privati» e così riassumeva il «vero volto» dell'Italia: «non idee, ma clientele»⁵⁴.

Può dirsi che lo Stato non si sia reso mai veramente indipendente dalla società civile, intesa come campo in cui gli individui perseguono i propri interessi privati, in primo luogo economici. Ciò non ha consentito ai poteri pubblici di tutelare gli interessi collettivi o pubblici.

Questa carenza di autonomia, questa mancata emancipazione, è stata oscurata dalla polemica sull'accentramento, che ha assunto implicitamente l'idea di un centro forte e capace di imporsi non solo alle periferie, ma anche agli interessi che lì nascono, ma poi si esprimono in sede centrale. La critica dell'accentramento, che – come si è notato – è uno dei «Leitmotiv» della storia unitaria, ha spostato l'asse della storiografia, che si è interessata meno dei fitti rapporti di tipo corporativo tra Stato e società civile. Saggio, quindi, lo scetticismo di Benedetto Croce, quando osservava che l'accentramento «non dovè pesare troppo, né essere troppo disforme dall'indole e dai modi di vita delle popolazioni, se la polemica in proposito rimase dottrinale e non si concretò mai in chiare e urgenti proposte di riforme [...]»⁵⁵.

Ogni sorta di interessi privati, degli agricoltori, dei commercianti, degli industriali, dei lavoratori, ha trovato spazio nella organizzazione statale, dove ha fatto sentire la propria voce o perché loro rappresentanti hanno fatto per legge parte degli organi decisori, o perché hanno avuto un potere di iniziativa, o di condizionamento del processo pubblico di decisione. La loro penetrazione anche nei gangli più minuti della organizzazione statale, spesso riconosciuta per legge, ha soggiogato l'azione pubblica fin dall'unificazione.

Sul finire del 1877, quando il gabinetto Depretis-Crispi decise di sopprimere il Ministero di agricoltura, industria e commercio, vi furono – come notato in precedenza – proteste forti e inattese, che vennero principalmente dagli ambienti dell'agricoltura, della proprietà fondiaria, della produzione in generale, che ci si poteva attendere fossero invece favorevoli alla soppressione di un organismo pubblico di controllo. E questo perché tali ambienti consideravano il ministero come strumento di collegamento con lo Stato e mezzo della loro rappresentanza nella sfera pubblica⁵⁶.

In tutto il decennio giolittiano si lamentò da più parti il «neofeudalesimo» e si criticò lo «Stato sindacale», due espressioni con le quali si indicava la penetrazione di interessi organizzati nello Stato⁵⁷.

Più tardi, nel periodo fascista, operò sia una vera e propria struttura corporativa, che assicurò una rappresentanza organizzata degli interessi nello Stato⁵⁸, sia una struttura amministrativa parallela, a carattere associativo o consortile, in molti settori, previdenziale, assistenziale, finanziario, industriale⁵⁹.

Nel secondo dopoguerra la vestizione di interessi privati con panni pubblici è continuata, ed anzi si è estesa: basti pensare allo sviluppo delle professioni «protette», ordinate in forme pubblicistiche.

Questa osmosi tra interessi economici e sociali e Stato ha prodotto conseguenze che sono tra di loro contraddittorie. Da un lato, ha rallentato l'azione politica, appesantendola. Dall'altro, l'ha rafforzata perché ha conferito legittimazione settoriale alla sua azione, consolidandola. Quindi, strutture statali prive, almeno fino alla metà del XX secolo, della legittimazione generale che poteva derivare da una investitura popolare diffusa hanno approfittato di queste legittimazioni settoriali.

La natura corporativa della organizzazione statale, nella sua struttura, per

la presenza di rappresentanti di interessi nei suoi uffici, ma specialmente per il suo funzionamento, che non riesce a prescindere da clientele e patronati, l'ha resa «soffice» ma inefficace, incapace di rispettare eguaglianza, merito e imparzialità, difficile da razionalizzare.

Nei sistemi politico-amministrativi meno corporativi i gruppi di interesse rimangono fuori dello Stato⁶⁰, con il quale tuttavia dialogano con il metodo dell'«interest representation»⁶¹, sottoposto a precise regole procedurali che impongono il rispetto della pubblicità, della eguaglianza e della trasparenza.

In conclusione, poiché il livello di statalità si misura in base all'autonomia formale, alla differenziazione delle organizzazioni non governative, alla indipendenza da fazioni e interessi⁶², uno Stato come quello italiano è stato fin dall'inizio destinato a presentare un basso livello di statalità.

8. L'assenza di una «noblesse d'État»

Lo Stato di diritto non è solo lo Stato soggetto a regole predeterminate a mezzo di leggi; è anche governo di un corpo professionale di funzionari, scelti secondo il criterio del merito e sottoposti solo alla legge. Attraverso questi, lo Stato non assicura solo il rispetto delle norme, eventualmente con mezzi coercitivi, ma svolge una attività educativa. Così, in alcuni paesi, la *Rule of Law* è divenuta anche *Rule of Lawyers*.

In Italia, nonostante lo sviluppo di un diritto amministrativo separato dal diritto civile, la esistenza di un corpo di giudici specializzato, una robusta teoria dello Stato, non si è mai affermata una *haute fonction publique* paragonabile a quella francese o a quella britannica.

Ciò è dovuto al primato della politica. Come osservato da Ernesto Galli della Loggia, «uno Stato e un'amministrazione possono formarsi ed esistere solo in una società dove la portata e il dominio della politica conoscono un limite reale»⁶³. Questo non è avvenuto in Italia, dove la politica – anche grazie alla sua estensione (di recente il numero degli addetti alla politica è stato calcolato in 1 milione e 300 mila), con alti costi e frequenti casi di corruzione⁶⁴ – ha mantenuto un controllo sugli apparati pubblici.

Lo sviluppo della burocrazia è stato dettato, quindi, da regole e principi non interni al corpo stesso e alle esigenze dello Stato, quanto piuttosto da pressioni e contingenze esterne, dell'economia e della politica.

«Per tutto l'800, vi fu un predominio piemontese, almeno nei gradi alti dell'amministrazione»⁶⁵. Questo corrispondeva all'idea di Cavour che occorresse mantenere l'egemonia piemontese per fronteggiare la disgregazione dell'Italia meridionale.

Come ha osservato Guido Melis, lo Stato nacque davvero a cavallo dei due secoli, quando si potette registrare il decollo burocratico, funzionale (in molti modi) alla formazione di un sistema industriale (perché assicurava i grandi servizi pubblici che esso chiedeva e perché assorbiva diplomati e laureati meridionali, tagliati fuori dallo sviluppo dell'economia)⁶⁶.

L'amministrazione nasce «non per le esigenze di unificare il paese, di fare la nazione, ma per la necessità di svilupparne il primo sistema industriale»⁶⁷. Vi è, dunque, un «ciclo dell'amministrazione, collegato direttamente e indirettamente, all'«input» rappresentato dalla crescita dei lavori pubblici e in genere dallo sviluppo economico»⁶⁸.

Ma come avvenne questa crescita? Lo dice un osservatore d'eccezione, Filippo Turati (1920): «Il mezzogiorno è il gran vivaio, e quasi il solo vivaio, di tutta la burocrazia italiana,

di tutti i gradi, dal capo divisione ormai alla guardia carceraria»⁶⁹.

La crescita e la contemporanea meridionalizzazione della funzione pubblica comportarono una perdita di «rappresentatività» della burocrazia, nel senso che questa non proveniva in maniera equilibrata dalle varie parti del paese. Ma, principalmente, per le popolazioni meridionali e la loro grande fame di impieghi, non era funzionale un sistema di selezione, reclutamento e induzione nell'amministrazione che rispettasse i principi del merito, premiasse i migliori, consentisse ai più capaci di arrivare subito ai livelli superiori. Di qui la formazione storica di un sistema che coniuga *seniority* e nomina politica, evitando accuratamente la progressione dei migliori – anche se giovani e senza appoggi politici – verso i vertici della macchina statale.

Concludendo, si registrano in Italia l'assenza di un ceto o corpo di amministratori, una forte dipendenza della macchina statale dalle vicende economiche mediate dalla politica, meridionalizzazione del pubblico impiego, prevalenza dell'anzianità e della preferenza politica. Ciò ha avuto ulteriori riflessi, come quello della costituzione continua di serbatoi di personale avventizio o precario, scelto *ad libitum* dai vertici politici, crisi del sistema del merito nel reclutamento e nella carriera, politicizzazione indotta.

9. La fuga dallo Stato

Il quadro delle caratteristiche storiche dei poteri pubblici italiani non sarebbe completo se non si tenesse conto delle reazioni della statalità ai fattori che l'hanno indebolita.

Qui bisogna ritornare al tema dell'accentramento, per liberarsi di questo motivo ricorrente della storia politica del paese, che si presenta come modo dello Stato per affermare la propria superiorità, per imporsi e farsi rispettare a una società che gli sfugge.

Il centralismo, con ciò che vi è connesso (uniformità e autoritarismo), è un grande mito polemico. Basti considerare il peso di centro e periferie nel corso degli anni. Se si valuta tale peso con la quota di spesa pubblica gestita dagli enti locali sulla spesa pubblica complessiva, si nota che, dopo l'unificazione, i poteri locali gestivano un terzo circa della spesa complessiva, una quota superiore a quella gestita dalle amministrazioni locali nel paese preso a modello del *self-government*, il Regno Unito. Solo con il primo dopoguerra tale quota inizia a diminuire, con una tendenza destinata a continuare fino al secondo dopoguerra, quando risale, per tornare ai nostri giorni a un livello leggermente superiore a quello dell'unificazione⁷⁰ (ma dal 1970 occorre aggiungere la quota di spesa regionale).

Se si considerano le funzioni che tale spesa era destinata a finanziare, la tendenza trova una spiegazione. I poteri locali gestivano inizialmente l'istruzione elementare. Sperimentarono poi la gestione di molte attività, quali previdenza, assicurazioni sociali, igiene, agricoltura, gas, acqua, energia elettrica, trasporti. Quasi tutti questi servizi vennero poi assunti dallo Stato centrale. Quindi, il peso dei poteri locali diminuì.

Un ulteriore e importante indicatore è quello dell'impiego pubblico: gli addetti degli enti locali erano, dopo l'unificazione, superiori in numero a quelli dello Stato.

Gli indicatori prescelti (spesa e personale) nascondono naturalmente il grado di autentica autonomia dei poteri locali: gli enti locali potevano e possono amministrare una quota rilevante della spesa pubblica, ma senza disporre di autonomia nel raccogliere le relative entrate (per l'assenza o le limitazioni nel potere impositivo) o senza avere libertà di destinazione delle somme trasferite dal centro (per la presenza di vincoli centrali di destinazione). Ma ciò non toglie che la periferia giocasse per i circa cinquant'anni iniziali e

giocherà nei circa cinquant'anni finali del periodo considerato un ruolo ben più importante di quello che la polemica anticentralistica vorrebbe far ritenere.

Si aggiunga che, come nel caso paradigmatico della centralizzazione politico-amministrativa, quello francese, gli studi storici, anche per l'Italia, stanno scoprendo, dietro la centralizzazione formale, una fitta rete di trattative centro-periferia nelle quali la seconda giocava un ruolo importante, di promozione, frenante, condizionante. Donde la formula del «centralismo debole»⁷¹.

L'attenzione rivolta al tema del centralismo ha oscurato la vera reazione suscitata dalla debolezza statale, quella consistente nella fuga dallo Stato. Questa si presenta in modi diversi, che operano quasi tutti in maniera paradossale, essendo mossi dall'esigenza di rafforzare uno Stato debole, ma con il ricorso a forze esterne. Vediamone alcuni.

La prima fuga dallo Stato è quella pensata per risolvere la questione delle «province napoletane» (come allora si diceva). Questa veniva fatta risalire a difetti di istituzioni politico-amministrative, per cui «era necessario gittare per un certo tempo gl'italiani nella medesima forma, se si voleva ch'eglino avessero una certa identità di pensiero e di sentire intorno ai problemi fondamentali della cosa pubblica»⁷². Si trattava, quindi, di «incatenare» il Mezzogiorno a istituzioni repute migliori. E che venivano repute tali in quanto copiavano quelle di altri paesi, segnatamente la Francia. Molto presto la fuga prese altre forme, più evidenti, quella della differenziazione, della creazione di corpi e regole speciali, della conformazione di uno Stato diverso per il Mezzogiorno.

Ciò che era accaduto per una parte del territorio nazionale rispetto a quella già dotata di una attrezzatura politico-amministrativa degna dei paesi con i quali la nuova nazione doveva misurarsi, avverrà circa un secolo più tardi per l'Italia rispetto all'Europa. Un osservatore-partecipante come Guido Carli ha così descritto questa nuova fuga dallo Stato:

il vincolo esterno ha garantito il mantenimento dell'Italia nella comunità dei paesi liberi. La nostra scelta del «vincolo esterno» è una costante che dura fino ad anni recentissimi, e caratterizza anche la presenza della delegazione italiana a Maastricht. Essa nasce dal ceppo di un pessimismo basato sulla convinzione che gli istinti animali della società italiana, lasciati al loro naturale sviluppo, avrebbero portato altrove questo Paese.

Precedentemente, liberalizzazione valutaria e costituzione monetaria europea furono concepite o appoggiate «per sbarrare la strada a colpi di mano sul debito pubblico da parte di una classe politica così debole e screditata da non avere la forza né l'autorità morale di far accettare sacrifici ai propri elettori dopo aver largheggiato nel distribuire privilegi». Per cui – scrive ancora Carli –

ho informato la mia azione all'idea che per il nostro Paese la presenza di un vincolo giuridico internazionale avesse una funzione positiva agli effetti del ripristino di una sana finanza pubblica, ritenendo, pessimisticamente, che senza questo obbligo difficilmente la nostra classe politica avrebbe mutato indirizzo⁷³.

Il cosiddetto «vincolo esterno» costituisce una fuga dallo Stato in quanto lo Stato non trova in se stesso la forza della propria modernizzazione e ricorre all'esterno, ad altri Stati o a un organismo superiore, come l'Unione europea, per autoimporsi vincoli.

Più noto e studiato è l'altro tipo di fuga dallo Stato, che punteggia la storia unitaria: il ricorso ad organismi esterni, detti «amministrazioni parallele». Gli esempi sono l'Istituto

nazionale delle assicurazioni in età giolittiana, gli enti Beneduce in periodo fascista, la Cassa per il Mezzogiorno nel secondo dopoguerra. Le attività affidate a questi organismi, e a molti altri simili, potevano essere espletate dall'amministrazione statale. Furono invece affidate ad altre strutture, istituite *ad hoc*, fuori dello Stato, perché non si riteneva che le amministrazioni ordinarie dello Stato le avrebbero svolte efficacemente.

Un terzo tipo di fuga dallo Stato è quello che consiste in tutte le forme di supplenza privata, da quella minuta svolta dai notai rispetto alla funzione certificativa pubblica fino alle attività di progettazione affidate a privati per assenza di corpi tecnici interni alle strutture pubbliche. Sono anche questi fenomeni che nascono presto, già pochi decenni dopo l'Unità, e vanno crescendo nel corso del XX secolo (la perdita dei tecnici pubblici nel campo dei lavori pubblici è stata lamentata a partire dal secondo decennio).

Queste fughe dallo Stato sono una manifestazione della sua debolezza, ma costituiscono anche una reazione o correzione di tale debolezza. Ciò dimostra anche la vitalità del sistema politico-amministrativo, nel senso che esso è stato capace di correggersi, o di prevenire guai peggiori. Ma i problemi sono stati affrontati per vie traverse, non direttamente; uno per uno, non tutti insieme. La complessione debole dell'organismo principale rimane. Si fa ricorso a organismi sussidiari. La soluzione è sempre parziale, e talora solleva più problemi di quanti ne risolve.

In conclusione, nel corso della storia dello Stato unitario si è cercato di far fronte alla riconosciuta debolezza della macchina pubblica mediante il ricorso a rimedi esterni, che, però, in qualche caso hanno ulteriormente indebolito la costruzione statale.

10. *Dislivelli di statalità*

In che modo ha influito questo tipo di formazione dello Stato sul livello di statalità proprio del Regno – poi della Repubblica – italiano? Abbiamo avuto, in Italia, troppo Stato – come alcuni lamentano – o, al contrario, troppo poco Stato – come l'immagine dello Stato debole suggerisce?

Innanzitutto, qual è il significato di questa domanda? Sullo Stato si è accumulata una letteratura astratta, che, avendo tipizzato questa specie di reggimento politico, assume che ogni realtà concreta statale corrisponda al tipo. Per la concezione hegeliana dello Stato come «idea universale», «razionale in sé e per sé», non vi è spazio per traiettorie diverse degli Stati. Come ha osservato per primo il sociologo e scienziato politico J.P. Nettl nel 1968, invece, vi sono diversi livelli di statalità e lo studio dello Stato diventa interessante se considera in maniera comparativa l'incidenza differenziale degli elementi costitutivi della statalità nelle varie società e le conseguenze dei diversi livelli di statalità⁷⁴. Questa impostazione è stata ripresa e sviluppata, nel 1975, dallo studioso di scienza politica e storico Charles Tilly, il quale ha suggerito di misurare il livello di statalità in base all'autonomia formale, alla differenziazione dalle organizzazioni non governative, alla centralizzazione e alla coordinazione interna⁷⁵. Infine, nel 1998, ho io stesso tentato di applicare questo modello interpretativo allo Stato italiano, mettendone in luce le contraddizioni e ambivalenze: una tradizione *étatiste*, uno Stato paterno, un legislatore onnipotente, l'ampiezza della mano pubblica, i privilegi dell'amministrazione, l'invasione delle periferie da parte del centro, da un lato; un posto secondario riservato ai cittadini, governi transeunti, uno Stato catturato dall'economia, un'amministrazione «porosa», la molteplicità dei centri, dall'altro⁷⁶.

Un ulteriore contributo alla relativizzazione della figura dello Stato è quello offerto dagli studiosi di antropologia politica che hanno indagato le *State-less societies*, quelle società, quindi, dove più che di livelli bassi di statalità, si può parlare di assenza dello Stato⁷⁷. Anche questi studi servono a mettere in prospettiva le esperienze statali e a comprenderne la relatività. Ora, il tipo di sviluppo statale italiano è, in primo luogo, consistito nel permanere delle preesistenze. Si cominciò dalla mancata convocazione della Assemblea costituente, proposta da Mazzini, in luogo della quale venne invocata persino dal Cavour (il 26 febbraio 1861, parlando al Senato) l'iniziativa «presa dal popolo» (la relazione Giorgini sulla nuova intitolazione del re affermava che «il diritto di Vittorio Emanuele II al regno d'Italia emana [...] dal potere costituente della nazione; egli vi regna in virtù di quegli stessi plebisciti ai quali si deve la formazione del regno d'Italia»)⁷⁸. L'unificazione con annessioni, voluta dalla tendenza moderata e variamente motivata (necessità di chiudere la fase rivoluzionaria, fretta di presentare il nuovo Stato alla comunità delle nazioni europee, timori per la situazione del Mezzogiorno), indusse a non convocare una assemblea costituente per la formulazione di un disegno nuovo per lo Stato italiano, che dovette, quindi, accontentarsi di istituzioni preesistenti.

In secondo luogo, il tipo italiano di State building ha consentito la ricomparsa periodica di tratti scomparsi nella storia evolutiva, cioè l'atavismo. Caratteristiche presenti nella tradizione ritornano, o affiorano in modo più marcato di tanto in tanto. Si pensi soltanto al familismo tipico della società, che si riflette nel rifiuto di alcune delle regole più consolidate dello Stato, come quelle che riguardano l'accesso agli uffici sulla base del merito, in condizioni di eguaglianza.

In terzo luogo, questa vicenda storico-stratigrafica (adopero questa espressione, perché indica molto bene il doppio svolgersi degli eventi, sul piano orizzontale della successione temporale e su quello verticale della interazione tra i diversi strati, risalenti a epoche diverse) ha impedito il formarsi di un disegno unitario. I rinvii, le costruzioni parziali, la provvisorietà non hanno mai consentito l'edificazione di uno Stato veramente unitario e uniforme. Inizialmente – come si è notato – si procedette per ampliamenti della legislazione piemontese e per sovrapposizioni. Successivamente, si è fatto convivere lo Statuto del 1848 con il passaggio da un regime oligarchico a uno liberale-democratico, a uno autoritario. Il fascismo, che pure proclamò di voler costruire uno Stato nuovo, modificò solo l'essenziale di quello liberale, spesso riscoprendone le radici illiberali.

Ciò ha prodotto, in quarto luogo, un sistema di coesistenze multiple di scelte politico-istituzionali. Lo Statuto albertino, costituzione tipica di un regime oligarchico, è convissuto con gli allargamenti del suffragio e la trasformazione della costituzione da oligarchica a democratica. Una occhiuta disciplina della finanza pubblica è sopravvissuta sia a periodi di restrizione, sia a periodi di espansione economica.

Infine, il modo peculiare nel quale si è costruito lo Stato in Italia ha provocato la formazione di contraddizioni interne, che hanno indebolito il tessuto statale. Si pensi alla lunghissima sopravvivenza di istituzioni ispirate a concezioni autoritarie, anche successivamente agli allargamenti del suffragio. Le prime mettevano in posizione di debolezza amministrativa quello stesso cittadino nelle cui mani era posta la sovranità politica. O si pensi alla altrettanto lunga sopravvivenza della complessa struttura periferica statale, anche dopo che la Costituzione del 1948 aveva promesso regionalismo e decentramento.

Si potrebbe osservare che ogni costruzione statale è frutto del tempo, avviene a pezzi e bocconi, conservando tratti e caratteri di epoche precedenti. Che persino la

rivoluzione francese – come dimostrato magistralmente da Tocqueville – ha conservato elementi che erano «puro antico Regime». Che i cambiamenti non avvengono, solitamente, per rivoluzioni, ma per evoluzione. Che, quindi, l'«inesorabile tragedia della perseveranza storica» va presa sempre in esame insieme all'«alto dramma del mutamento progrediente»⁷⁹.

Si può rispondere che vi sono tre caratteristiche che fanno del modello di Nation-building italiano un caso a sé di institutional layering. Il primo è l'accumularsi degli strati diversi, che in Italia è stato superiore a quello di altri paesi. Il secondo è la scarsa cura nel rendere omogenei, coordinare, dare coerenza agli elementi disparati provenienti da epoche e regimi diversi. Il terzo è il ritorno di alcuni tratti originari, che riaffiorano ripetutamente.

L'Italia unita ha fatto, dall'unificazione, molti progressi. Il numero dei suoi abitanti è quasi triplicato. Non è più paese di emigrazione, anzi ospita ora più di 4 milioni di immigrati. La speranza di vita dei suoi abitanti si è più che raddoppiata. La mortalità infantile è oggi cento volte minore di quella del 1861. L'analfabetismo è sceso dal 78 a meno del 2%⁸⁰. Tutto ciò è accaduto nonostante la presenza di un agente storico, come lo Stato italiano, tanto debole⁸¹. Quanto diversa avrebbe potuto essere la vicenda italiana se le sue classi dirigenti avessero posto maggiore attenzione agli strumenti di cui pure si valevano, che noi chiamiamo riassuntivamente «Stato»? Come avrebbe potuto svolgersi la storia se Cavour avesse accompagnato ancora per un trentennio l'infanzia dello Stato? Se il tanto lamentato piemontesismo fosse durato per un sessantennio? Se l'Italia avesse avuto fin dal principio una costituzione «efficiente», governi duraturi, un severo minimo di governo, leggi che dettano regole e non deroghe, vertici amministrativi selezionati in base al merito e autenticamente imparziali, istituzioni capaci di creare fiducia nello Stato come agente della collettività e di costituire il capitale sociale assente?

11. L'Italia vista da fuori e il «vincolo esterno»

L'occhio dello straniero come vede l'Italia e la sua storia? E come giudica i modi in cui l'Italia si valuta? Questa domanda è importante. Non basta quella comparazione sulla quale Tocqueville richiamava l'attenzione: «[...] chiunque abbia visto e studiato solo la Francia non capirà mai niente della Rivoluzione francese»⁸². Bisogna anche porre a raffronto i punti di vista.

Un gruppo di studiosi anglosassoni, animati dall'ambizione di fare nello stesso tempo opera di storici, di storici comparati e di storici della storiografia, ha dato a questa domanda una risposta, riferita all'ultimo sessantennio, che può riassumersi sommariamente nel modo seguente⁸³. L'Italia repubblicana è un paese che si considera anomalo, se comparato agli altri paesi industrializzati, ma non lo è. Esso è solo pieno di contraddizioni, di cui le principali sono le seguenti. Ha una identità nazionale apparentemente debole, ma che si è formata proprio nel periodo repubblicano, quindi recentemente. Ma proprio in questo periodo si sono verificate le prime fratture dell'unità e sono divenuti più manifesti i segni della sfiducia dei cittadini nelle istituzioni. È caratterizzato dalla onnipresenza della politica, ma registra disaffezione verso i partiti e distacco dei cittadini rispetto alle istituzioni. Fa un grande uso della storia, ma non ha un forte rapporto con il proprio passato, di cui tende a perdere la memoria. Presta una attenzione straordinaria ai modelli stranieri, ma mostra una forte chiusura locale e

nazionale, proprio in un momento in cui il mondo diviene globale.

A sua volta, un gruppo di osservatori francesi, che ha valutato l'ultimo decennio del XX secolo⁸⁴, è giunto alla conclusione che questo decennio è pieno di paradossi. È stato un periodo di crisi, ma ciononostante è stato molto produttivo: reazione alla corruzione, elezione del presidente Scalfaro, considerato come «commissario alla crisi», inizio di almeno quattro politiche pubbliche di successo: riforma amministrativa, riduzione del deficit pubblico grazie alla riduzione degli interessi sul debito, inizio di una politica di sviluppo del Mezzogiorno senza sovvenzioni, allungamento della scolarità obbligatoria e attuazione dell'autonomia scolastica.

In secondo luogo, si sono succeduti in nove anni sei governi, ma la vita politica è ruotata in questi anni intorno a quattro uomini politici: il periodo si apre con un governo Amato (1992), continua con quelli Ciampi (1993-1994), Berlusconi (1994), Dini (1995), Prodi (1996-1998), D'Alema (1998-2000) e termina con un nuovo governo Amato (2000-2001). Ciampi, oltre che come Presidente del Consiglio dei ministri, gioca anche un ruolo importante come ministro del tesoro (1996) e come Presidente della Repubblica dal 1999. Amato è non solamente due volte Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche ministro del tesoro (1999). D'Alema diviene Presidente del Consiglio dei ministri dopo essere stato Presidente della Commissione bicamerale per la riforma costituzionale. Prodi è a capo del governo non solo negli anni 1996-1998, ma anche di nuovo nel 2006-2008.

Terzo paradosso: il periodo è dominato da uomini politici già sperimentati negli anni precedenti, nonostante che i principali partiti tradizionali scompaiano. Scalfaro, Amato, D'Alema, Prodi erano già attivi negli anni precedenti: Scalfaro era membro dell'Assemblea costituente (1946-1947) e più volte ministro; Amato era stato il più stretto collaboratore di Craxi; D'Alema era stato leader del Partito comunista; Prodi era stato ministro dell'industria nel 1978. Tutti sono sopravvissuti alla fine della Democrazia cristiana, del Partito socialista e del Partito comunista.

note

¹⁹ F. Bonini, *Lezioni cit.*, p. 175.

²⁰ Su questa vicenda della inattuazione costituzionale e sulla distinzione delle norme costituzionali in più categorie, si veda P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, Bari, Laterza, 1955, ripubblicato da Giuffrè, Milano, 2000, spec. pp. 26-27.

²¹ L. Elia, *De Gasperi e Dossetti*, in «Nuova Antologia», agosto 1974, a. CIX, fasc. 2.084, p. 465. Si veda anche, sotto un altro profilo, M. Fiorillo, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000.

²² Si veda M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano* (1981), ora in Id., *Scritti cit.*, VII, p. 657. All'attuazione della Costituzione nella prima fase è dedicato prevalentemente L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004.

²³ E vengono proposte riforme costituzionali, su cui S. Cassese, *La riforma costituzionale in Italia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1992, n. 4, p. 889 ss. e M. Ainis, *Vita e morte di una Costituzione. Una storia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

²⁴ G. Volpe, *Origini della nazione italiana*, in «Politica», 1921, vol. XI, a. IV, fasc. I-II, n. 31-32, pp. 8, 5-6 e 45.

²⁵ P. Gobetti, *La rivoluzione liberale cit.*, p. 42.

²⁶ G. Salvemini, *Fu l'Italia prefascista una democrazia?*, in «Il Ponte», 1952, ora in Id., *Scritti sul Risorgimento*, Milano, Feltrinelli, 1961, p. 460 ss.

²⁷ I dati in P.L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia cit.*; M.S. Piretti, *La giustizia dei numeri cit.*; Id., *Le elezioni politiche in Italia cit.*; P.L. Ballini, *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Depretis a Giolitti cit.* Sulle ultime leggi elettorali, G. Baldini, *The Different Trajectories of Italian Electoral Reforms cit.*, p. 644 ss.

²⁸ A. Pizzorno, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *La democrazia di fronte allo Stato*, Fondazione G. Feltrinelli, Annali, A. 44, 2008, Milano, Feltrinelli, 2010.

²⁹ Sulle nozioni di Stato monoclasse e di Stato pluriclasse in Giannini, S. Cassese, *Lo «Stato pluriclasse» in Massimo Severo Giannini*, in S. Cassese, G. Carcaterra, M. D'Alberti e A. Bixio (a cura di), *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 11 ss.

³⁰ S. Rodotà, *Diritti e libertà nella storia d'Italia. Conquiste e conflitti 1861-2011*, Roma, Donzelli, 2011.

³¹ C. Mortati, *Dallo Statuto Albertino alla Costituzione della Repubblica* cit., p. 82 e 87.

³² M. Twain, *In questa Italia che non capisco* (1869), trad. it., Fidenza, Mattioli 1885, 2011, p. 99.

³³ V. Tanzi, *Italica. Costi e conseguenze dell'unificazione d'Italia* cit., p. 69. Si veda M. Livi Bacci, *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 125, tab. 4 (da cui si evince che, considerando solo l'emigrazione transoceanica e senza tener conto dei rientri, l'Italia è il paese che ha maggiormente contribuito alla «nuova emigrazione» [fine Ottocento], mentre le isole britanniche sono quelle che avevano maggiormente contribuito alla «vecchia emigrazione»).

³⁴ R. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane* cit., p. 189.

³⁵ G. Mazzini, *Scritti editi ed inediti*, XCI, Imola, Galeati, 1941, pp. 162-164.

³⁶ Citata in P. Bevilacqua, *Uomini, terre, economie*, in P. Bevilacqua e A. Placanica (a cura di), *La Calabria*, Torino, Einaudi, 1985, pp. 295-296.

³⁷ H. Hess, *Mafia and mafiosi. The Structure of Power*, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1973, p. 18 (ed. or. *Mafia. Zentrale Herrschaft und lokale Gegenmacht*, Tübingen, Mohr, 1970; trad. it. *Mafia*, Roma-Bari, Laterza, 1984).

³⁸ E.C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, Chicago (Ill.), The University of Chicago Press, 1958; trad. it. *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, Il Mulino, 1976.

³⁹ Fondazione Rodolfo De Benedetti, *Family ties in licensed professions in Italy*, www.frdb.org/upload/file/family_professions_frdb_050711.pdf.

⁴⁰ Sono dati tratti da T. De Mauro, *Storia linguistica dell'Italia repubblicana*, cap. II (ringrazio l'autore per avermi fatto leggere il dattiloscritto).

⁴¹ C. Trigilia, *Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno? Un problema di sociologia economica*, in «Stato e mercato», aprile 2011, n. 91, p. 41. Si vedano anche A. Bagnasco, *Taccuino sociologico* cit., p. 174 ss., e P. Macry, *Tra Sud e Nord, i conti da rifare*, in «il Mulino», 2013, n. 1, p. 5 ss.

⁴² L. Cannari e D. Franco, *Il Mezzogiorno: ritardi, qualità dei servizi pubblici, politiche*, in «Stato e mercato», aprile 2011, n. 91, p. 3 ss. Sul rapporto degli italiani con le istituzioni si vedano anche A. Bagnasco, *Taccuino sociologico* cit., pp. 141-142 e 175-177 e D. Cersosimo e R. Nisticò, *Un paese disuguale: il divario civile in Italia*, in «Stato e mercato», agosto 2013, n. 98, p. 265 ss.

⁴³ R. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane* cit., p. 170, 168 e 215.

⁴⁴ D. Gambetta, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Cambridge (Mass.)-London, Harvard University Press, 1993; trad. it. *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Torino, Einaudi, 1994, p. 107. Nei passaggi successivi del testo sono riassunte le conclusioni principali di questa importante analisi (si vedano spec. le pp. 96 e 129).

⁴⁵ *In Corinne ou l'Italie*, cit. in M. La Torre, *La «patria delle ombre». Diritto e politica nella società dello spettacolo*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», giugno 2011, a. XLI, n. 1, p. 164.

⁴⁶ A. De Stefani, *Una riforma al rogo*, Roma, Volpe, 1963.

⁴⁷ S. Cassese, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno. Rassegna della legislazione*, Roma, Giuffrè, 1965, p. 8.

⁴⁸ P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento*, Roma, Camera dei Deputati, 1948, p. 261 ss. (ripubblicato in P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, II: *Discorsi parlamentari e politica costituzionale*, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 327-367).

⁴⁹ C. Mortati, *Dallo Statuto Albertino alla Costituzione della Repubblica* cit., p. 84.

⁵⁰ S. Cassese e G. Melis, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana* cit., p. 337.

⁵¹ T.J. Pempel, *Uncommon Democracies* cit.

⁵² A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Quaderni costituzionali», marzo 2011, a. XXXI, n. 1, p.

⁵³ G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, III ed. Milano, Garzanti, 1945, p. 177.

⁵⁴ F. Cusin, *Antistoria d'Italia* (1947), Milano, Mondadori, 1970, p. 96 e 98.

⁵⁵ B. Croce, *Storia d'Italia* cit., p. 49. Si veda anche S. Tarrow, *Tra centro e periferia* cit., per cui le élite politiche locali hanno agito come brokers tra centro e periferia.

⁵⁶ Su questo episodio molto significativo, l'analisi di A. Caracciolo, *Stato e società civile* cit., pp. 34-53. A lui risale il merito di aver individuato il ruolo dello Stato nell'economia nella fase iniziale.

⁵⁷ Su cui S. Cassese, *Giolittismo e burocrazia nella «cultura delle riviste»* cit., p. 485.

⁵⁸ Su cui A. Gagliardi, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2010, e S. Cassese, *Lo Stato fascista* cit.

⁵⁹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* cit., p. 357 ss.

⁶⁰ T.J. Lowi, *La globalizzazione, la guerra e il declino dello Stato* cit., p. 13.

⁶¹ R.B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, in «Harvard Law Review», 1975, vol. LXXXVIII, p. 1669.

⁶² J.P. Nettl, *The State as a Conceptual Variable* cit., p. 569 e 576; C. Tilly, *Sulla formazione dello Stato in Europa. Riflessioni introduttive* cit., p. 37. Si vedano anche le ricerche sulla statalità limitata e, in particolare, M. Beisheim, T.A. Börzel, P. Genschel e B. Zangl (a cura di), *Wozu Staat? Governance in Räumen begrenzter und konsolidierter Staatlichkeit*, Baden-Baden, Nomos, 2011; T. Risse (a cura di), *Governance without a State? Policies*

and Politics in Areas of Limited Statehood, New York, Columbia University Press, 2011.

⁶³ E. Galli della Loggia, *Il primato della politica*, relazione al convegno dell'Istituto italiano di scienze umane-SUM su «Questo diletto almo Paese», Roma, 31 marzo 2011, p. 7 del dattiloscritto.

⁶⁴ D. Della Porta, *Il potere e la trasparenza*, relazione al convegno dell'Istituto italiano di scienze umane-SUM su «Questo diletto almo Paese», Roma, 31 marzo 2011, p. 4 ss. del dattiloscritto.

⁶⁵ S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale cit.*, p. 78.

⁶⁶ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana cit.*

⁶⁷ Id., *Lo Stato in un cono d'ombra. Le istituzioni nel centocinquantesimo*, in «Le Carte e la Storia», 2011, n. 1, p. 8.

⁶⁸ S. Cassese e G. Melis, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana cit.*, p. 341.

⁶⁹ Cit. in S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale cit.*, p. 82.

⁷⁰ C. Marchese e S. Piazza, *Spesa e autonomia con imposte costanti cit.*, p. 165 ss. Si veda anche F. Cavazzuti, *Ricerca sulla dinamica della finanza locale in Italia cit.*, p. 1 ss.

⁷¹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana cit.*, p. 75; R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in Id. (a cura di), *Storia dello Stato italiano cit.*, p. 126. Si veda anche M. Meriggi, *Prima e dopo l'Unità: il problema dello Stato cit.*, p. 47.

⁷² N. Marselli, *Lapolitica dello Stato italiano*, Napoli, Morano, 1882, p. 14. Si veda M.S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate cit.*, p. 554 ss., e S. Cassese, *Amministrazione speciale cit.*, p. 8.

⁷³ G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 267, 391 e 406.

⁷⁴ J.P. Nettl, *The State as a Conceptual Variable cit.*, p. 559.

⁷⁵ C. Tilly, *Sulla formazione dello Stato in Europa. Riflessioni introduttive cit.*, p. 37.

⁷⁶ S. Cassese, *Lo Stato introvabile cit.*

⁷⁷ J.C. Scott, *The Art of Not Being Governed cit.*, e P. Clastres, *La société contre l'État*, Paris, Éditions de Minuit, 1974; trad. it. *La società contro lo Stato*, Milano, Feltrinelli, 1984 e Verona, Ombre corte, 2003.

⁷⁸ Si veda A. Caracciolo, *Il Parlamento cit.*, p. 42.

⁷⁹ Sono parole di A.J. Mayer, *The Persistence of the Old Regime. Europe to the Great War*, New York, Pantheon Books, 1981; trad. it. *Il potere dell'Ancien Régime fino alla prima guerra mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 2.

⁸⁰ Altri dati in A. Brandolini e G. Vecchi, *Standards of Living* e in G. Bertola e P. Sestito, *Human Capital*, ambedue in G. Toniolo (a cura di), *The Oxford Handbook of the Italian Economy since Unification cit.*, p. 227 ss. e 249 ss.

⁸¹ Osserva che «la democrazia è insidiata da altri fattori, tra cui l'impotenza dello Stato nazionale e la corruzione della classe politica sono probabilmente i maggiori» S. Romano, *Morire di democrazia. Tra derive autoritarie e populismo*, Milano, Longanesi, 2013, p. 105.

⁸² A. de Tocqueville, *L'antico regime e la Rivoluzione cit.*, p. 55.

⁸³ S. Woolf (a cura di), *L'Italia repubblicana vista da fuori*, Bologna, Il Mulino, 2007. *Sull'Italia repubblicana*, anche la recente sintesi di G. Amato e A. Graziosi, *Grandi illusioni cit.*

⁸⁴ *Refaire l'Italie. L'expérience de la gauche libérale*, sous la direction de P. Caracciolo, Paris, Éditions ENS, 2009.