



Fondazione Meeting per l'amicizia fra i popoli  
XXXVII Edizione  
*Tu sei un bene per me*

Ore: 19.00 **Sala Illumia B1**

## **“L'INCONTRO CON L'ALTRO: GENIO DELLA REPUBBLICA. 1946-2016”:** LO STATO

Partecipa **Sabino Cassese**, Docente di “Global Governance” alla “School of Government” della LUISS Guido Carli di Roma. Introduce **Andrea Simoncini**, Docente di Diritto Costituzionale all'Università degli Studi di Firenze.

### **ANDREA SIMONCINI:**

Buonasera a tutti, benvenuti a questo che è il quinto appuntamento della serie di incontri che si legano al tema della mostra organizzata dal Meeting di Rimini in occasione dei 70 anni della Repubblica italiana. Il titolo della mostra, come ben sappiamo, è “L'incontro con l'altro. Genio della Repubblica. 1946-2016”. Condensare in una mostra, pur bella e multimediale come chi ha avuto la possibilità di visitarla sa, condensare in una mostra 70 anni di storia non è impresa facile e dunque i curatori hanno avuto l'idea di affiancare una serie di occasioni di lezioni e dialogo, che sviluppassero più in dettaglio alcuni dei grandi temi che sottendono la storia di questi 70 anni di Repubblica. La prima lezione è stata fatta dal presidente Violante, uno dei curatori sul tema della Repubblica, poi il professor Giuliano Amato sul tema della cultura, il professor Sapelli sull'economia, il dottor Valensise, già segretario generale della Farnesina, sulla politica estera e questa sera abbiamo l'onore e il piacere di avere il professor Sabino Cassese sul tema dello Stato. Il format di questi nostri incontri è noto, per chi già vi avesse partecipato. Il professor Cassese terrà una lezione di circa 35 minuti, cui seguirà la possibilità di un veloce dibattito per ulteriori 20 - 25 minuti. A me spetta solo il compito di presentare il nostro ospite, di introdurre brevissimamente il tema e poi di ordinare un po' il dibattito. Venendo al primo compito, presentare il professor Sabino Cassese, è probabilmente il più semplice dei compiti che devo svolgere. Penso che Sabino Cassese sia, senza ombra di dubbio, uno degli intellettuali italiani più noti anche al pubblico non specialistico dei giuristi. Editorialista per i maggiori quotidiani nazionali e internazionali, è anche uno scrittore molto prolifico. Cercando su Google Books, che non è forse una bibliografia di quelle ufficialissime, però è il metodo che tutti usano oggi, di lui risultano ben 45 libri di saggistica, infatti il professor Cassese è uno dei più importanti e autorevoli professori universitari italiani nella materia del diritto amministrativo. Un maestro riconosciuto, fondatore di una vera e propria scuola di allievi, ormai tutti professori affermati, e lui stesso è uno dei pochissimi professori italiani letti e riconosciuti al livello internazionale, senza dubbio uno dei rari *global lawyers* italiani. Ma per usare l'immagine del bel libro di Mary Ann Glendon *The Forum and the Tower*, è un professore che non si è chiuso dentro la torre dell'accademia, ma ha assunto, nella sua carriera, molte, numerose, concrete responsabilità nel foro delle istituzioni politiche: è stato Ministro per la Funzione pubblica, giudice della Corte Costituzionale, ha presieduto tantissime commissioni, organismi, in cui ha messo a disposizione la sua conoscenza per riformare, per cambiare, per organizzare meglio la nostra amministrazione pubblica. Dunque un ospite davvero gradito, prestigioso e ancora una volta lo ringraziamo di cuore per la disponibilità. Un po' meno semplice introdurre in due parole il tema. Quello che vorrei fare, in realtà, visto che l'argomento sarà svolto poi dal nostro relatore, è solo spiegare come mai questo tema, cioè lo Stato. So che il pubblico del Meeting non è fatto di specialisti, e questo incontro non è un incontro per specialisti, quindi immagino che qualcuno si sia potuto chiedere: la prima lezione è stata sui 70 anni della Repubblica italiana, oggi sui 70 anni dello Stato italiano. Ma non è un po' più o meno la stessa cosa

Repubblica, Stato? In effetti no. Come ascolteremo tra un attimo, il professor Cassese ci tratterà una storia dello Stato repubblicano, cioè dello Stato nato dalla nostra Costituzione e che si è sostituito ad esempio allo Stato fascista e che prima ancora era stato quello monarchico, liberale. C'è un articolo della Costituzione italiana, modificata nel 2001, che ci può aiutare a capire questa architettura, questa differenza. L'articolo 114 dice: "La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato". Cos'è lo Stato dunque? Possono essere date tantissime definizioni, il professore mi perdonerà per una ipersemplicizzazione. Lo Stato è la grande organizzazione pubblica che si prende cura dell'Italia tutta assieme, quello che spesso chiamiamo Pubblica Amministrazione centrale, fatta di Ministeri, di Agenzie e di Governo, di uffici, di dipendenti pubblici, una grandissima macchina organizzativa che ha come scopo perseguire il bene pubblico. Così allora si capisce forse un po' meglio il tema, "Il genio della Repubblica in questi 70 anni: lo Stato". Potremmo provare a riformularla così: l'avvento della Costituzione repubblicana ha cambiato lo Stato? Lo Stato fascista da cui venivamo, quello liberale ancora prima, in cosa sono stati trasformati dalla Costituzione? Perché una cosa su cui non riflettiamo mai abbastanza è che nel 1946, quando la Repubblica ha vinto sulla Monarchia, non è che abbiamo chiuso lo Stato monarchico e abbiamo aspettato i due anni della Costituente per poi aprire una nuova organizzazione statale. Teoricamente si sarebbe potuto pensare "è un cambiamento radicale, nasce un ordinamento giuridico del tutto nuovo, tutto quello che c'era prima va azzerato", ma non è andata così. C'è stata una profonda continuità proprio dello Stato e della sua amministrazione. Il cambiamento dalla Monarchia alla Repubblica, dallo Statuto Albertino alla Costituzione, non è avvenuto fermando le macchine, scendendo dalla nave, varando una nuova imbarcazione, il cambiamento è avvenuto continuando a navigare. Consentitemi un piccolissimo ricordo personale, forse un po' banale: mio nonno era un pensionato al tempo dello scoppio della seconda guerra mondiale, e mio padre mi ha sempre raccontato con suo estremo stupore perché durante il fascismo prima, durante tutta la guerra e poi con l'avvento della Repubblica, mio nonno abbia sempre continuato a percepire, anche sotto le bombe, diceva lui, all'ufficio postale la sua pensione. Il che vuol dire che il Ministero delle Poste ha continuato a funzionare, il Ministero del Tesoro ha continuato ad erogare le pensioni sotto il fascismo, durante la guerra e con l'avvento della Repubblica. C'è stata dunque una continuità fortissima che è propria della stessa natura delle organizzazioni amministrative, e allora torniamo alla domanda: in questi 70 anni di Repubblica, come è cambiato lo Stato italiano? Professor Cassese.

### **SABINO CASSESE:**

Questa lezione sarà divisa in tre parti: la prima la dedicherò all'inizio, l'esordio; la seconda al percorso fatto nel corso di questi 70 anni; e la terza all'approdo; dando poi un ultimo sguardo al futuro che si prepara. Lì (slide) vedete un indice: nei primi due punti vedete che io cercherò di illustrare quali erano le speranze, quali le promesse, e quali sono state le promesse tradite, le promesse non mantenute. Se passate ai secondi due punti (il terzo e il quarto) vedrete che io cercherò di rispondere in questi due punti alla seguente domanda: la storia di questi 70 anni è stata una storia continua oppure ci sono state delle cesure, ci sono stati dei cambiamenti importanti, ci sono stati quelli che gli inglesi chiamano dei *turning points*? Terzo punto (paragrafi 5 e 6 che voi vedete) sarà invece dedicato ad un bilancio dello Stato oggi e a un piccolo sguardo sul domani. Cominciamo con il primo punto. "Credevamo che le stelle fossero a portata di mano", è la frase scritta nel 1943 da una persona che nutriva grandi speranze, e molte di queste speranze furono realizzate. Ve ne elenco sei: fu abbandonata una struttura che era quella del Regno a favore della Repubblica, fu iniziato il percorso che ci darà poi la Costituzione, venne eletta l'Assemblea

Costituente ed infine metà degli italiani ebbero il voto, perché prima si parlava del suffragio universale, ma il suffragio universale solamente per le persone di sesso maschile, non per le donne, che erano considerate parzialmente incapaci. Il secondo cambiamento importante: l'Italia era un Paese chiuso, autosufficiente, c'era stata l'autarchia del periodo fascista. In questo decennio di fondazione, 1943-1953, l'Italia si apre al mondo, viene firmato il trattato del Nord Atlantico, cioè il trattato della NATO, viene nel '51 costituita la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, e subito dopo verrà, con il Trattato di Roma, istituita la Comunità economica europea. Per vent'anni non erano consentite libertà di opinione e libertà di associazione. In un breve periodo di tempo, cioè a partire dal '43, arrivando al '46-'48, 4 milioni di italiani su 46 milioni di abitanti, quanti eravamo noi italiani a quell'epoca, si iscrissero a dei partiti politici. Per capire la differenza con oggi, vi ricordo che oggi noi siamo 60 milioni e che il partito che ha il maggior numero di iscritti ne ha solo 400 mila, e alle votazioni partecipò il 90% degli aventi diritto. L'Italia era un Paese diviso tra Nord e Sud. Nel 1950 cominciarono due programmi indispensabili a cercare di ridurre il divario tra Nord e Sud, il primo costituito dalla riforma agraria che riguardava prevalentemente le proprietà, i cosiddetti latifondi del Mezzogiorno, e il secondo programma la Cassa per il Mezzogiorno, per lo sviluppo dell'agricoltura e per lo sviluppo dei lavori pubblici nel Mezzogiorno. Lo Stato assunse un ruolo fondamentale nel settore economico, e chi è andato a vedere la mostra lo ha potuto notare. Vi cito a mente un dato sulla esile traccia della vecchia Agip. Enrico Mattei nel 1953 fa varare l'Ente Nazionale Idrocarburi, che poi diventerà il maggiore gruppo industriale nel settore degli idrocarburi liquidi e gassosi. E l'ultimo cambiamento è quello costituito dai Comuni che a quell'epoca erano stati ridotti dal fascismo: dai vecchi 8 mila comuni si era passati ai circa 7 mila comuni, ma avevano perduto autonomia e i comuni riacquistarono autonomia. Quindi speranze, attese e promesse, molte speranze, molte attese, molte promesse mantenute. Vediamo l'altro lato della medaglia: questo fu un vero inizio? Vi fu davvero quella cesura che gli italiani si aspettavano rispetto al fascismo, rispetto al Regno di Italia, visto che cominciava un nuovo Stato, uno Stato repubblicano? Invece della cesura vi sono molti elementi di continuità, tanto che un nostro grande studioso di diritto costituzionale, Leopoldo Elia, ha parlato di un eccesso di continuismo. In primo luogo moltissime istituzioni create dal fascismo continuano anche nel post fascismo, voi vedete nella slide un esempio, l'Iri, un esempio illustre per altro, che nasce nel '33 e muore nel 1992. In secondo luogo ci si aspettava che lo Stato repubblicano fosse uno Stato diverso dallo Stato monarchico e quindi ci si aspettava che ci fosse una cesura completa, invece la cesura c'è stata solamente per quanto riguarda il vertice dello Stato, la sommità dello Stato, quelli che poi saranno chiamati i rami alti dello Stato, la Costituzione. Ma lo Stato non è soltanto la Costituzione, lo Stato è la struttura amministrativa, è l'ordinamento della polizia, è l'ordinamento del servizio sanitario, è l'ordinamento della scuola, e questo non cambia per un motivo che forse può spiegare questo eccesso di continuismo, il motivo costituito dal fatto che quello era un mondo diviso, era un mondo diviso dalla cortina di ferro, l'opposizione tra il mondo occidentale e il mondo orientale, l'espressione creata da Churchill "la cortina di ferro" è scesa nel mondo e l'ha diviso in due parti, e anche gli italiani erano divisi. Ricordatevi che votarono per la Repubblica il 54% dei votanti, ma per la monarchia il 46%, quindi l'Italia era divisa in due parti e questo referendum iniziale ha segnato le preoccupazioni specialmente dell'uomo politico che ha dominato questo periodo, cioè di Alcide De Gasperi, la cui preoccupazione più importante era quella di creare sufficiente consenso intorno allo Stato, era cioè quella di unire gli italiani intorno allo Stato. Promesse tradite. Quello che vedete nella slide è uno dei grandi protagonisti della fase costituente, Massimo Severo Giannini. Massimo Severo Giannini era un giovinotto di trent'anni quando Nenni lo chiamò a fare il capo di gabinetto, egli era il Ministro della

Costituente e doveva organizzare l'Assemblea Costituente. Giannini lavorò per un anno e mezzo, per preparare la Costituzione. In anni successivi, Giannini è morto nel 2000, ha scritto un articolo intitolato proprio "La lentissima attuazione della Costituzione repubblicana". Guardate le tappe di questa lentissima attuazione. La Costituzione viene approvata nel '47, entra in vigore nel 1948, ma vedete con quanta lentezza le leggi danno attuazione alla Costituzione, è solo nel '56 che la Corte Costituzionale entra in funzione, ma era prevista dalla Costituzione; è solo nel '63 che le donne possono diventare giudici, ma il principio di eguaglianza era già stato stabilito dall'articolo 3 della Costituzione del 1948; è solo nel 1970 che noi abbiamo votato per i Consigli regionali, ma le Regioni erano già previste dalla Costituzione del 1948. Inoltre, se voi leggete la Costituzione repubblicana e fate quella che i linguisti chiamano una tabella delle frequenze, noterete che una delle parole più utilizzate è il lemma "sociale": viene utilizzato nella Costituzione 23 volte. Ora invece ciò che è prevalso nel periodo di attuazione della Costituzione è stato, come dire, l'insieme dei diritti dell'individuo rispetto ai diritti e ai doveri della società e dei gruppi sociali e delle società intermedie, d'altra parte basta entrare in un edificio scolastico italiano per rendersene conto. E poi l'ultimo punto che appartiene, secondo me, alle promesse tradite, riguarda il "parlamentarismo". Nel corso dell'Assemblea Costituente, nei lavori di una Commissione che fu quella che lavorò alla redazione della Costituzione, ci si preoccupò di quello che allora si chiamavano le degenerazioni del parlamentarismo. Si voleva che vi fosse un equilibrio sufficiente tra Parlamento e Governo in modo da consentire una ragionevole durata alla vita dei governi. È per questo che fu approvato un ordine del giorno che fu votato da 22 parlamentari - la Commissione era composta da 28 persone e ci furono poche astensioni e nessun voto contrario - che prevedeva che i Governi venissero stabilizzati. Ora, negli anni che ci dividono dalla Repubblica fino ad oggi, noi abbiamo avuto 63 governi, l'attuale governo in carica è il 63esimo della Repubblica Italiana. Se voi fate una comparazione con due Paesi vicini all'Italia, la Germania e il Regno Unito, notate che in Germania nello stesso periodo ve ne sono stati 24 di Governi e che nel Regno Unito ve ne sono stati 14. Quindi noi abbiamo avuto un succedersi di Governi transeunti che hanno reso debole la nostra partecipazione a quel grande condominio che è l'Unione Europea, nonché a quei grandi condomini che sono le Nazioni Unite, l'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'Organizzazione della Sanità, l'Organizzazione Mondiale del Lavoro e così via. I nostri rappresentanti, infatti, si succedevano di anno in anno rispetto la continuità assicurata dagli altri Paesi che fanno parte di questi, che io ho chiamato grandi condomini. Dunque, e così ho finito il mio primo punto, il 1953 è l'anno in cui esce di scena De Gasperi ed è l'anno in cui non ha successo la legge elettorale che consentiva con un premio di maggioranza la stabilizzazione dei Governi. Sono state fatte molte promesse, molte promesse corrispondenti ad attese sono state realizzate, molte non sono state realizzate. Passo alla seconda domanda che era quella che vi ho esposto prima: l'arco di tempo che va dal 1946 ai nostri giorni è un arco di tempo continuo o in questo periodo di tempo ci sono state delle cesure? Ci sono stati dei cambiamenti che hanno fatto tanto impressione agli italiani o dato la sensazione agli italiani di nuovo inizio, di nuovi capitoli che si aprivano nella storia della Repubblica? Due sono i periodi che sono indicati come dei periodi di cambiamento e vi dirò in che cosa consiste il cambiamento. Il primo è quello costituito dagli anni '60 e '70, viene normalmente indicato il '68 per i motivi storici che molti conoscono, cioè la rivolta giovanile nelle università; il secondo è quello costituito dal 1993 e '94 quando, secondo molti, comincerebbe la cosiddetta seconda Repubblica. Vediamo un momento il primo e poi il secondo di questi cambiamenti di epoca. Il primo è caratterizzato da un'importante modificazione della maggioranza parlamentare, cioè le basi democratiche dello Stato si allargano e il partito che è restato sempre al potere fino al 1993 si associa ad altri partiti e

quindi allarga la base elettorale, la base popolare, la base parlamentare del governo; si comincia a parlare, secondo il gergo dell'epoca, della centralità del Parlamento, perché è nel Parlamento che si realizza questa maggiore adesione di forze politiche alla vita del Governo. In questo periodo sono importanti quattro cambiamenti fondamentali: il primo, nel '62, la scuola media unificata, è un cambiamento radicale rispetto la storia italiana, la scuola media unificata porta in un canale unico il figlio della borghesia e il figlio dell'operaio, il figlio del ricco e il figlio del povero, perché viene abbandonata la scelta scolastica fatta inizialmente secondo dei canali nei quali si entra e poi alla fine si è costretti a restare. Il secondo cambiamento è anche qui con un certo ritardo rispetto alla Costituzione. Nel 1962 viene nazionalizzata l'industria elettrica, cioè si ritiene che questo servizio pubblico essenziale dell'industria elettrica debba passare dalle mani private alle mani pubbliche e viene costituito l'ente nazionale per l'energia elettrica, che oggi invece è Enel S.p.A. per motivi che non vi posso spiegare; nel 1970 viene adottato lo Statuto dei lavoratori e nel 1978 nasce il Servizio Sanitario Nazionale. Che cosa sono questi? Sono le basi di quello che noi chiamiamo oggi correntemente il *Welfare State*, cioè lo Stato che si dà cura di lavoro, scuola, sanità, pensioni, che sono i quattro pilastri del *Welfare State* e che sono l'attuazione dell'Articolo 3 Comma 2 della Costituzione Italiana. L'Articolo 3 Comma 2 della Costituzione Italiana promette infatti agli italiani che essi non vengano trattati solo in modo eguale, ma che ci sarà un impegno della Repubblica perché possano diventare anche sostanzialmente uguali, perché i punti di partenza sono diversi, quindi l'eguaglianza in senso sostanziale: facciamo qualcosa per rendere effettivamente uguali i cittadini. Il 1993 non costituisce secondo me un grande cambiamento a livello nazionale ma, come vedremo tra un momento, è invece un cambiamento a livello locale: 1993 segna un tracollo della classe politica, "mani pulite" comincia nel 1992, i maggiori partiti protagonisti della vita politica fino a quel momento scompaiono, viene adottata la legge elettorale maggioritaria, la legge Mattarella, ma il sistema parlamentare rimane un sistema parlamentare, quindi non c'è un cambiamento di regime, invece c'è un cambiamento nella gestione degli enti locali perché, nel 1993, nel 1999 e nel 2001, vengono rafforzate le autonomie locali, Comuni, Province, Regioni, e infine viene modificato il titolo quinto della Costituzione. Il 1993, quindi, più che un cambiamento a livello nazionale, più che segnare l'inizio della seconda Repubblica, in realtà è un ampliamento dell'area d'autonomia dei poteri locali. Passiamo ai giorni nostri, è questo il terzo punto di questa mia lezione. Possiamo dirci soddisfatti di quello che si è compiuto finora, l'approdo al quale si è giunti? Io vedo cinque punti critici: il primo, nord e sud sono ancora diversi l'uno dall'altro, c'è ancora un divario economico e sociale, il capitale economico, il capitale sociale del sud è ancora insufficiente, il nord d'Italia sostanzialmente si sviluppa dal punto di vista sociale ed economico allo stesso ritmo della Germania e dell'Europa centrale, il sud rimane molto indietro, questo costituisce un fattore di disunione degli italiani, l'Italia non è ancora completamente unita e questa disunione si è andata ripetendo in modi diversi e con intensità diversa nel corso della storia. Secondo, vi sono quello che un grande studioso americano ha chiamato dislivelli di statalità. Lo Stato è più presente in alcune zone d'Italia ed è meno presente in altre zone dell'Italia, vi sono zone dell'Italia dove l'ordine giuridico non è quello statale ma quello imposto dalla mafia, dalla 'ndragheta, dalla camorra, dove c'è corruzione e inefficienza pubblica. Terzo punto critico: non si è ancora sufficientemente affermato il criterio del merito, che è iscritto nella Costituzione, in cui la parola merito ricorre più volte. E' mancata, in quarto luogo, la formazione di una struttura burocratica che regga lo Stato italiano. Modificata la Costituzione, la struttura Amministrativa è rimasta sostanzialmente immutata rispetto a un modello che è quello precedente. E allora, ultimo capitolo, che cosa facciamo per diventare virtuosi? Ci leghiamo al carro dei Paesi che sono virtuosi, è questa la teoria che fu enunciata, innanzitutto, da Alcide De Gasperi e poi

è stata sviluppata da tanti uomini che hanno fatto parte del mondo economico e politico. Ne cito uno lì Guido Carli, che delineò la teoria cosiddetta del vincolo esterno: legiamoci con un contratto associativo con altri Paesi, che siano migliori di noi ed essendo legati a qualcuno che è migliore di noi forse riusciremo anche noi ad essere migliori. Ed è per questo che oggi, quando dico oggi mi riferisco ad un periodo che va dal 1980 ad oggi, quindi mi riferisco ad un periodo molto lungo che sta conciano a sfiorare il quarantennio, in questo lungo oggi noi siamo alla ricerca di una migliore Costituzione, di una migliore struttura dello Stato italiano. Il giudizio che si è formato sulla nostra Costituzione è che essa è composta di una parte presbite, lungimirante, che guarda lontano, la prima parte, i diritti dei cittadini e di una parte, invece, miope, che guarda troppo vicino e che quindi ha bisogno di ritocchi. È questo il motivo per il quale dalla prima Commissione, la Commissione Bozzi 1983, i vari Parlamenti, tutte le maggioranze hanno cercato di aggiornare la nostra Costituzione. Non dimentichiamoci che noi abbiamo modificato in piccole parti la nostra Costituzione 15 volte, che la Costituzione tedesca, nello stesso periodo di tempo, è stata modificata tre volte tanto, e che quindi il processo di aggiornamento della propria struttura statale in altri Paesi è stato più frequente e più veloce di quello italiano. Veniamo così all'ultima slide: qual è la situazione attuale? Noi abbiamo un peso del passato, un grandissimo peso sulle nostre spalle, per misurarlo vi ho indicato due dati: il Debito Pubblico Italiano rispetto al Prodotto Interno Lordo nell'immediato dopoguerra, va detto anche a causa della grossa inflazione, era del 24%, ora è del 133%. Questo è frutto di decisioni politiche che sono state prese sostanzialmente dagli inizi degli anni '70 fino a oggi, è un debito contratto per erogare dei servizi ai cittadini nella maggior parte dei casi, ma il cui pagamento è stato spostato sui figli e sui nipoti. Quindi noi cominciamo a pensare al nostro futuro sapendo che abbiamo sulle spalle degli impegni che sono stati presi da chi ci ha preceduto, che ha mantenuto delle promesse ma facendole pagare a qualcuno che veniva dopo. Questa è la situazione. E allora dobbiamo chiederci: poteva andare meglio? O poteva andare peggio? Ogni storico deve valutare queste due domande. La mia risposta è molto semplice e si evince da quello che ho detto. Poteva andare meglio, sì. Poteva andare meglio se avessimo avuto il coraggio di creare veramente un nuovo Stato. Un nuovo Stato che mantenesse le obbligazioni del nonno del professor Simoncini che aveva diritto alla pensione, ma che lo mantenesse con maggiore efficienza, perché la sua pensione la prendeva sempre con gran ritardo, sono sicuro di questo. Quindi, un nuovo Stato che fosse autenticamente nuovo, non avesse modificato solamente il cappello, la Costituzione, non solo la testa ma tutto il corpo dello Stato. Lo Stato è fatto da tre milioni di persone, sono più di tre milioni le persone che lavorano nella struttura dello Stato. Lo Stato è certamente il più grande intermediario finanziario che esista nel nostro Paese. Solo questi due dati, personale e finanza, vi fanno rendere conto dell'importanza che è lo Stato per la società, dell'importanza di un buon funzionamento dello Stato e di una sua modernizzazione. Lo Stato non è stato modernizzato. Però poteva anche andare peggio. E così, come dire, introduco una nota di ottimismo: poteva andare peggio se negli anni '60 e '70 non si fosse pensato a quell'idea di uguaglianza in senso sostanziale che ha spinto l'Italia a fare delle scelte che sono state al fondamento della solidarietà tra i cittadini, perché servizio sanitario, scuola, lavoro, pensioni, hanno sotto una parola: solidarietà, c'è qualcuno che paga per qualcun altro. Le pensioni son pagate. Chi oggi è pensionato è pagato da chi lavora, il quale paga la pensione a chi ha cessato il lavoro. Questo è un esempio di solidarietà. E il servizio sanitario gratuito aperto a tutti vuol dire che, indipendentemente dai mezzi che ciascuno ha, ciascuno ha diritto ad una assistenza sanitaria, che è pagata da persone che hanno i mezzi per finanziargli, attraverso il sistema fiscale, il funzionamento del Servizio Sanitario Nazionale, che è certamente la macchina più costosa di tutto lo Stato italiano, come potete immaginare per

numero degli addetti, per numero di utenti, per numero di persone che hanno accesso a questo servizio. Quindi, poteva andare meglio ma poteva anche andare peggio e quindi, probabilmente, possiamo essere soddisfatti. C'è un'ultima frase che ho scritto in tedesco. Quella frase è stata pronunciata da un commediografo cabarettista tedesco che è stato il maestro di Bertolt Brecht "Die Zukunft war früher auch besser" che è tradotto nel titolo "una volta il futuro era anche migliore". In questa frase è riassunto il concetto che oggi nel presente consideriamo il futuro del passato comparandolo al futuro del presente. Detta in altre parole, quello che vi voglio dire è che ieri stavamo peggio di oggi, ma potevamo sperare in un futuro migliore. Oggi stiamo molto meglio di ieri ma temiamo che il futuro sia peggiore. E quindi c'è un problema, c'è un compito che noi dobbiamo darci. Noi dobbiamo riconquistare il nostro futuro. È un compito non facile, ma questo compito dipende anche da noi.

**ANDREA SIMONCINI:**

Ringrazio il professore Cassese per questa lezione magistrale in senso letterale e come tutti i grandi maestri dà lezione non solo con il contenuto ma anche con il modo con cui espone. Abbiamo ora un po' di tempo per poter porre qualche domanda. Si viene qui al podio. Grazie. Dite il nome.

**ELISA:**

Buonasera. Io sono Elisa. Rispetto a quanto lei ci documentava nella sua presentazione, una delle premesse era l'apertura delle strutture statali, quindi anche una certa inclusività delle forze popolari. Però, oggi, soprattutto in termini partecipativi, si ha l'impressione di una lontananza. Quindi le volevo chiedere, secondo lei come si può recuperare l'identità dello Stato in termini inclusivi in questo senso? Grazie.

**SIMONE:**

Buonasera professore. Mi chiamo Simone e sono un ricercatore universitario e un avvocato. Volevo farle una domanda sulla sovranità dello Stato che in molti punti delle sue slides e della sua relazione è stata evocata. Sono stato abituato, sin da quando studiavo, a pensare che i problemi della sovranità dello Stato siano problemi importati, quindi derivino innanzitutto da fattori esteri - Unione europea, la globalizzazione, oggi probabilmente il terrorismo. La sua relazione in realtà mi fa riflettere su un punto in cui consiste la mia domanda: lo Stato italiano oggi, in questo presente in cui dobbiamo riconquistare il futuro, è capace di decisioni sovrane, cioè di decisioni difficili, in sintesi, tipiche di uno Stato che deve fare i conti con la realtà; per esempio disciplinare i settori chiave - il settore energetico, il settore della difesa - riuscire a riformarsi e a riformare l'organizzazione amministrativa? Grazie.

**SABINO CASSESE:**

Provo a rispondere alla prima e alla seconda domanda. Il bisogno di partecipazione cambia nel corso del tempo. E' certamente uno dei problemi più importanti delle democrazie moderne e del rapporto, spesso pieno di insoddisfazione, tra il cittadino e lo Stato. Da questa insoddisfazione nasce una domanda di maggiore partecipazione. La nostra partecipazione alla vita della Repubblica, proviamo a considerarla. Votiamo per il Parlamento nazionale, per i Consigli regionali, per i Consigli comunali, se abbiamo delle cariche pubbliche svolgiamo delle cariche pubbliche. Ma le grandi decisioni da chi sono prese? Dal popolo direttamente o da persone delegate dal popolo? In realtà le decisioni sono prese da persone delegate dal popolo. E allora la domanda è, e si sposta, che cosa possiamo fare noi per controllare l'azione di coloro che sono stati da noi delegati a

svolgere un compito pubblico? Che cosa possiamo fare noi per assicurarci che il parlamentare che abbiamo eletto, il consigliere regionale mantenga le sue promesse oppure tenga conto delle nuove realtà o dei nuovi bisogni della società? Questo è uno dei problemi più importanti a cui nel mondo moderno si cerca di dare delle risposte. C'è un primo tipo di risposta. Stato della California, Stati Uniti. Nello stato della California si fanno continuamente referendum sulle grandi decisioni collettive, quindi, si pongono delle domande a cui la collettività deve dare una risposta. Qual è l'inconveniente? Che le domande debbono essere necessariamente sì, no, cioè sei d'accordo su questo o non sei d'accordo su questo. E molte delle decisioni politiche sono molto più complesse, richiedono delle soluzioni di compromesso, richiedono degli equilibri, richiedono dei bilanciamenti. Quindi questo non basta. Una seconda risposta che viene data in molti Paesi, ad esempio la Francia, consiste nel fatto che, quando c'è da prendere una decisione collettiva, si consulta la collettività interessata. Devi fare una grande autostrada, questa grande autostrada corre in zone abitate, consulta le persone che abitano in quella zona in modo da raccogliere le loro opinioni. È la procedura che i francesi chiamano *enquêtes publiques* che con la lente inglese si chiama *public inquiries*. Quindi vedete, noi siamo sempre più insoddisfatti del grado di partecipazione collettiva alla vicenda dello Stato, alle decisioni pubbliche e siamo alla continua ricerca di strumenti che servano ad integrare con forme di partecipazione diretta, quindi di democrazia diretta, lo strumento fondamentale della democrazia, che rimane la democrazia indiretta, cioè quella delegata e in cui assegniamo ad alcuni nostri rappresentanti il compito di prendere decisioni che ci riguardano collettivamente. Voi vi ricordate che il principio fondamentale della democrazia è stato scritto nel diritto romano ed è passato nel diritto canonico - *quod omnes tangit ab omnibus approbetur* - quello che riguarda tutti deve essere approvato da tutti. È questo il principio essenziale della democrazia e quindi della partecipazione. Passo alla seconda domanda. La sovranità in realtà è in crisi ovunque. Pensate un momento, vi faccio qualche esempio. Anche il più potente Stato sovrano del mondo potrebbe secondo voi risolvere il problema del riscaldamento della atmosfera terrestre? Oppure, anche il più potente Stato del mondo potrebbe affrontare il problema del terrorismo globale? Oppure, anche lo Stato che ha il maggiore controllo dei mari potrebbe controllare la pesca delle specie marittime che vengono chiamate migratorie? I tonni per esempio? Perché uno può proteggere il tonno nel Mediterraneo ma poi non lo protegge, dato che è altamente migratorio, se esce fuori dal Mediterraneo. Queste domande suggeriscono una risposta. Gli Stati non possono affrontare questi problemi. Gli Stati debbono ricorrere all'accordo con altri Stati. Quindi debbono cooperare. Se debbono cooperare che cosa fanno? Stanno rinunciando ad una parte della loro sovranità; per quella attività per cui cooperano, loro accettano le regole del condominio, accettano di discutere e decidere insieme con altri. La decisione non è presa dallo Stato ma è presa dallo Stato con altri Stati. Se voi aprite i giornali in questi giorni di che cosa vi rendete conto? Del fatto che l'Italia sta trattando con altri Stati tre problemi, che sono quelli del suo debito pubblico, quello delle migrazioni e quello della crescita e degli investimenti. Potrebbe il Governo italiano prendere queste decisioni? No, perché ognuna di queste decisioni è condizionata da altri fattori che derivano da altri Stati con i quali noi abbiamo stipulato degli accordi, dei patti. Patti che ci convengono, patti nei quali noi stiamo volentieri perché abbiamo ritenuto fondamentale stipulare quei patti, per esempio perché quei patti ci garantiscono che non vi siano guerre in Europa. Non dimenticate che questi patti nascono dal fatto che per metà del secolo scorso in Europa si sono combattute guerre e che per l'altra metà del secolo scorso, la seconda metà, non si è combattuta nessuna guerra. Questo è un cambiamento molto importante che bisognerebbe ricordare sempre a tutti quelli che sono scettici sull'Unione Europea. C'è poi la capacità, che è evocata nella seconda parte della seconda domanda, interna degli Stati.



Qui noi siamo deboli, come ho cercato di spiegare, e cerchiamo, come ci aveva insegnato innanzitutto De Gasperi, cerchiamo attraverso il cosiddetto vincolo esterno, di diventare forti, grazie al fatto che camminiamo con persone, con Stati, con tradizioni politiche, corpi politici che sono più maturi, che hanno maggiore storia di quella italiana. E anche questo può essere visto come un segno di debolezza, ma può essere visto anche come un segno di grande lungimiranza, perché se uno ha bisogno di un appoggio e c'è qualcuno più robusto di lui, questa persona più robusta può aiutarlo a camminare meglio.

**CARLO:**

Un tempo si sentiva dire: più società, meno stato. Lei è d'accordo o no? E poi poco fa, nella conferenza di Legnini e Canzio, a un certo punto si è detto che "non c'è più la legge, ma ci sono molte leggi", per dir la difficoltà del magistrato, per cui deve essere molto professionale, competente, equilibrato, solidale, colto. Lei cosa pensa di questa molteplicità? Quali sono secondo lei i fondamenti del diritto? E ci possono essere delle leggi universali? Visto che adesso viene messa in crisi la natura, la stessa natura umana, le varie strutture. Pensa ci possa essere una unificazione della legge? O c'è questa molteplicità di livelli? Grazie.

**EMILIO:**

Sono Emilio e sono operaio della Scavolini. Volevo chiedere perché c'è il debito pubblico, a cosa serve, e quanto debito pubblico serve ad uno Stato.

**ERIK:**

Io ho una curiosità rispetto a quello che lei ha detto. Ma perché è così difficile modernizzare lo Stato? Mi veniva in mente una cosa mentre lei parlava, anzi due collegamenti. Uno: forse non hanno funzionato i partiti; in quello che lei diceva c'è stato un deficit che ha avuto a che fare soprattutto con il modello dei partiti, non a caso nella Costituzione, se non ricordo male, la parte sui partiti e sindacati è quella ancora oggi non attuata. O forse anche perché è mancato un controllo? La Magistratura non ha saputo controllare, o la Magistratura è stata utilizzata troppo come un potere di controllo, e quindi in un certo senso non ha funzionato bene. Grazie.

**MARINELLA:**

Buona sera, mi chiamo Marinella. Volevo chiederle cosa ne pensa di una eventuale nuova Assemblea Costituente per riflettere con serietà sulla nostra realtà, e anche come mezzo di pacificazione del nostro Paese. Grazie.

**MARCO:**

Avevo una domanda sempre sull'apparato statale. In Italia, almeno è la mia sensazione, c'è molta poca fiducia nell'apparato statale, soprattutto per l'eccessiva burocratizzazione. Uno dei grossi problemi che vengono evidenziati quando si parla di investimenti in Italia, è che c'è un'eccessiva burocratizzazione, per esempio è difficilissimo aprire un'azienda. Lei cosa ne pensa?

**SABINO CASSESE:**

La prima domanda. Più società o più stato? La mia risposta è molto semplice: più società per più Stato. Sessanta milioni di abitanti, tre milioni e centomila credo che siano i dipendenti pubblici in questo momento. Già queste due cifre vi danno l'idea che in un certo senso lo Stato siamo noi. Una maggiore vita collettiva, sociale, serve a far funzionare meglio lo Stato, e uno Stato più funzionante può servire al buon funzionamento della vita

collettiva. Non esiste una separazione. Nell'800 si diceva Paese reale la Società, Paese legale lo Stato. Se noi assumiamo che vi sia una separazione tra questi due mondi, noi stiamo negando la base sociale dello Stato, noi stiamo negando il fatto che lo Stato è un ordinamento giuridico di cui noi siamo parte. La seconda parte della prima domanda era relativa alle leggi universali. Io credo, ho scritto anche qualche saggio su quest'argomento, che esistano delle leggi universali, e alcune di queste leggi sono scritte anche in atti che sono firmati da tutti i Paesi del mondo, per esempio le leggi sui diritti umani, le leggi sui rifugiati, le leggi sui diritti dei fanciulli, le leggi sul diritto di asilo, le leggi sulla partecipazione e sulla necessità di ascoltare i cittadini prima di prendere una decisione. Queste sono norme ormai diffuse in tutto il mondo. Quello che è difficile è renderle concrete, cioè renderle efficaci, attuarle in tutto il mondo, perché è facile parlare di diritti umani in Italia, però bisogna vedere se i diritti umani sono garantiti in Sudafrica o in Uganda o in Kenya, o in Somalia o in Libia. Quindi, il problema non sta nella dichiarazione, in quello che gli americani chiamano *law in books*, il diritto che è scritto nelle norme, ma sta nella *law in action*, cioè il diritto attuato concretamente, il diritto in azione. La seconda domanda: perché esiste il debito, a che cosa serve. Il debito esiste per il motivo che ho spiegato, e cioè che sono stati presi degli impegni dallo Stato di cui si è differito il pagamento, dando ad altri il compito di provvedervi, e quindi naturalmente il debito sposta necessariamente l'onere, il gravame, su quelli che vengono dopo. Questo deriva dal fatto che forse sono state fatte più promesse di quelle che si potevano mantenere. Oppure che non ci si è preoccupati a sufficienza del finanziamento dei servizi pubblici che sono stati finanziati, coperti attraverso il debito pubblico. Provo a rispondere insieme a Erik e Marco sul problema della modernizzazione dell'amministrazione. Io sono molto cauto nell'incolpare solo la classe politica della mancata modernizzazione del nostro Paese. Non dimentichiamo quello che ho detto poc'anzi, che innanzitutto lo Stato siamo noi. Ora non c'è dubbio che l'Italia soffre di un deficit di quella che io chiamerei cultura organizzativa di base, di massa. Non la cultura organizzativa dei professori di scienza dell'organizzazione, ma la cultura organizzativa di base, diffusa. Ora questo tipo di insegnamento nei grandi Paesi che hanno diversi secoli di vita, a differenza dell'Italia che ha solamente un secolo e mezzo, questa cultura è stata diffusa attraverso due strumenti: la caserma e la fabbrica. La caserma, nel senso che i grandi eserciti delle nazioni, come l'Inghilterra che ha dominato il mondo e che ha avuto eserciti nei quali le popolazioni hanno imparato regole quali la gerarchia, il comando, la sequenza, la procedura (bisogna fare prima questo poi questo e poi quest'altro). E la fabbrica, le grandi fabbriche. Taylor, Ford, in America, hanno inventato la catena di montaggio. Che cos'è la catena di montaggio? È in un certo senso l'espropriazione della libertà individuale, perché viene assegnato a ciascuno un compito, e lui deve ripetere sempre quel compito, ma nello stesso tempo è l'insegnamento di che cosa? Di un ordine, di una struttura, e di una sequenza in base alla quale si fanno certe operazioni prima di altre operazioni e così via. C'è in Italia una carenza diffusa di questo elemento, che io chiamo cultura organizzativa, che è una causa della mancata modernizzazione. Poi c'è stata un'altra causa, che è quella costituita dal continuo rivolgimento dei Governi. Noi abbiamo avuto dei Governi che hanno fatto dei bellissimi programmi di riforma dell'amministrazione, per esempio, ma non ricordo quale, fra il secondo o il terzo governo Andreotti. Andreotti nel '72 fa la riforma della dirigenza; è un esempio. Quando Giuseppe Medici, un grande economista agrario, uomo politico della Democrazia Cristiana, quando è diventato Ministro della Riforma della Burocrazia, ha fatto un bellissimo programma. Giannini, Ministro della Funzione Pubblica nel governo Cossiga, ha fatto un bellissimo programma, ma sono rimasti in carica nove mesi, sono rimasti in carica un anno, un anno e mezzo al massimo. Non vi dimenticate: 70 anni, 63 governi. E voi capite bene che riformare una macchina nella quale lavorano tre milioni e 100mila

persone non è una cosa che si fa da un giorno all'altro, richiede un'azione lenta. L'impegno minimo è cinque anni, sei anni, per vedere una modernizzazione, un cambiamento. Vengo all'ultima domanda. Una nuova Assemblea Costituente. Paradossalmente una nuova Assemblea Costituente sarebbe un tradimento della Costituzione. Perché? Perché l'Assemblea Costituente del '46-'47 ha scritto una Costituzione che prevede al suo interno una procedura di modernizzazione, di cambiamento. Quindi nel '46-'47 furono così lungimiranti da pensare che dovessero esserci delle modificazioni, e hanno previsto anche la procedura, lo strumento. Una procedura complicata: quattro deliberazioni delle assemblee parlamentari e un referendum. Se noi diciamo che questo non va bene, e diciamo che vogliamo un'Assemblea Costituente, stiamo davvero tradendo la Costituzione. Perché la Costituzione ci ha messo in mano lo strumento per modificarla. Un'Assemblea Costituente, può sembrare un paradosso signora, ma un'Assemblea Costituente sarebbe una rivoluzione anticostituzionale, perché finirebbe per tradire lo strumento che la Costituzione stessa ha messo nelle nostre mani, nel Parlamento innanzitutto, e poi nelle nostre come nei cinquanta milioni che saranno chiamati a votare per il Referendum in qualche giorno di Novembre, la modificazione della Costituzione.

**ANDREA SIMONCINI:**

Ringrazio di nuovo di cuore il professor Cassese. Penso che la ricchezza degli spunti che ci ha dato, e dei suggerimenti sia tale da impedire qualsiasi sintesi. Colgo solo un punto che mi ha molto colpito, il legame ideale proprio con la mostra che c'è qui nel Meeting. Ho l'impressione che tutti quelli che poi volessero approfondire tanti degli spunti che sono emersi nella lezione, o tanti dei temi che sono poi apparsi nella discussione, possono trovare nella mostra un supporto visivo ed esperienziale. E soprattutto possono trovare questo punto che mi pare sia decisivo per ognuno: la sottolineatura forte, insistente sulla nostra responsabilità. Grazie al professor Cassese e a tutti voi. Buon Meeting.