

**Anteprima** Esce martedì 10 da Mondadori «Amministrare la nazione», saggio sulla crisi della burocrazia. Ecco un estratto

# Italia, tre ragioni di uno stallo

L'unità incompiuta, i ritardi nella modernizzazione, lo Stato distante  
**Sabino Cassese** riflette sulle contraddizioni di un Paese «prismatico»

## Il Mezzogiorno è parzialmente sviluppato e ha perso 300 mila abitanti in cinque anni

di **Sabino Cassese**

**N**ei 162 anni dall'Unità, il numero degli abitanti della penisola è quasi triplicato. La longevità degli italiani, misurata dalla speranza di vita alla nascita, è passata da meno di 30 a 82 anni. Il numero degli italo-foni da poco più del 2 al 95 per cento della popolazione. Il numero degli aventi diritto al voto dal 2,5 (di cui solo la metà votava effettivamente) a quasi l'80 per cento della popolazione (di cui meno di tre quarti partecipano al voto). Il reddito medio degli italiani è cresciuto di quasi tredici volte, quasi il doppio di quello del Regno Unito e più di quello degli Stati Uniti.

Tuttavia, a 162 anni dall'Unità d'Italia, parliamo ancora della questione meridionale, cioè della disunione del Paese: a più di un secolo e mezzo dalla unificazione politica, dobbiamo registrare la sua mancata unificazione economica e sociale. Di questo divario sono un segno i seguenti indicatori: il costo della politica per abitante è maggiore nel Sud; le prefetture del Sud costano per abitante più di quelle del Nord; il Sud costa più del Nord per pensioni di invalidità; regioni e comuni del Sud hanno una spesa per abitante superiore a quelli del Nord. Il Mezzogiorno continua ad essere solo parzialmente sviluppato e ha perso nell'ultimo quinquennio più di 300 mila abitanti. La capacità di spesa per investimenti delle amministrazioni pubbliche del Sud, misurata in termini di rapporto tra impegni e pagamenti rispetto agli stanziamenti, è molto inferiore a quella del Nord. L'abbandono scolastico nel Sud è quasi il doppio rispetto a quello del Centro - Nord.

L'Italia è quindi un Paese prismatico, pieno di contraddizioni. I poteri pubblici sono ampiamente diffusi sul territorio: quasi 13 mila uffici postali, circa 8 mila comuni, 4 mila 500 stazioni dei carabinieri, 2 mila 200 stazioni ferroviarie, quasi 1.500 ospedali pubblici e privati. Ciononostante, la pandemia del 2020 ha prodotto la lacerazione del Servizio sanitario nazionale e di quello scolastico per l'assenza degli anelli di congiunzione orizzontali (tra comuni e regioni) e verticali (tra regioni e co-

muni, da un lato, e Stato dall'altro). Questa asimmetria è stata accentuata dalla asimmetria dei sistemi politici degli enti territoriali (di tipo presidenziale) rispetto a quello dello Stato (di tipo parlamentare).

Anche nel prelievo e nella distribuzione delle risorse pubbliche si registrano squilibri. Anche a causa della diseguale distribuzione dei redditi, un quarto dei cittadini paga l'80 per cento di tutta l'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il 90 per cento del gettito di tale imposta proviene da dipendenti e pensionati. Il Sud contribuisce al finanziamento dell'Inps per meno di un quinto, ma ne usufruisce per un buon quarto della spesa pensionistica. L'età legale per la pensione è di 67 anni, ma quella media effettiva di 63,7.

La politica non è da meno. I partiti sono in crisi perché gli iscritti sono diminuiti e così anche il numero dei partecipanti alle primarie. Per assenza di candidati, le forze politiche fanno sempre più ricorso a candidati esterni, l'elettorato presenta una grandissima fluidità, tanto che in tre anni il Movimento 5 Stelle si è più che dimezzato, Forza Italia si è quasi dimezzata e Fratelli d'Italia si è più che quadruplicata. La presenza dei partiti nella società è molto diminuita. Nei partiti giocano un ruolo preponderante gli eletti, invece degli iscritti. Sono diminuite le risorse di cui essi godono, dopo la norma del 2013 che ha progressivamente ridotto e poi abolito il finanziamento pubblico, sostituito dal contributo volontario dei contribuenti del 2 per mille dell'Irpef. Le forze politiche, infine, sono incapaci di presentare alla società una vera e propria offerta politica (programmi, piattaforme politiche) e prive, quindi, di capacità aggregativa. Colmano questa lacuna con una campagna elettorale permanente fatta di battibecchi per differenziarsi.

L'azione di governo procede a strappi e le decisioni sono prese di corsa, ma attuate molto lentamente. Le fasi di passaggio della politica, da un governo all'altro, sono contrassegnate da lunghe pause nell'azione di governo. Anche l'attività legislativa è ormai dominata dal governo, ma i decreti legge, con il passaggio parlamentare per la conversione in legge, aumentano di un terzo o raddoppiano.

Le cause di queste contraddizioni sono tre,



riguardanti modernizzazione, Stato e unità. La modernità si diffonde in Italia con tre secoli di ritardo, a causa delle discordie, del sottosviluppo, dell'assenza di democrazia, del fallimento del riformismo illuministico (oltre che, sul piano intellettuale, del formalismo, del dogmatismo, dell'hegelismo), a cui bisogna aggiungere la presenza dello Stato pontificio.

Lo Stato è rimasto distante dalla società. Ha obbligato, non ha influenzato, indotto, stimolato, educato. Il suo diritto è stato costruito su un modello di individuo anomico e asociale e la sua legittimazione sulla forza e sulla minaccia della forza. I suoi processi di decisione non sono mai riusciti a dominare la complessità dei poteri pubblici moderni. Il suo paternalismo non è riuscito mai a sfruttare la razionalità dei suoi cittadini, o le loro passioni, o i loro interessi. In una parola, lo Stato non ha avuto un progetto per la società.

Quanto all'unità, basta notare che tra Roma e Milano e tra Roma e Cosenza vi è all'incirca la stessa distanza. Ma Milano si raggiunge in treno in un tempo che è meno della metà del tempo necessario per andare con lo stesso mezzo a Cosenza. L'equilibrio tra Nord e Sud si è

tenuto a costo di un altro squilibrio: la meridionalizzazione dello Stato e la settentrionalizzazione dell'economia.

Quale ruolo ha svolto in questo quadro la pubblica amministrazione? Ha accompagnato, favorito o frenato progressi e regressi, o questi si sono realizzati fuori dell'involucro amministrativo, nonostante e contro questo?

Lo Stato e la sua amministrazione sono stati per un breve tratto una forza trainante del progresso, l'hanno reso possibile provvedendo sia alla sua infrastrutturazione giuridica, sia alla sua promozione e regia. Ad un certo punto della storia unitaria, si è però verificata una divaricazione tra progresso civile-economico-sociale e apparati pubblici, e questi hanno preso una direzione diversa, diventando una forza frenante, piuttosto che propulsiva.

La situazione attuale è contrassegnata da molte contraddizioni, che sono state messe in luce o accentuate dalla crisi economica del 2008 e poi dalla pandemia del 2020-2021 e dalla guerra russo ucraina, la prima sul teatro europeo dopo la fine del secondo conflitto mondiale. Questi eventi hanno contribuito a far arretrare l'Italia nell'ultimo trentennio: se nel 1993 era italiano un quarto del Prodotto interno lordo dell'attuale area euro, ora esso è solo un sesto.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## L'autore

● Esce martedì 10 da Mondadori il saggio di Sabino Cassese *Amministrare la nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi* (pp. 156, € 19)

SABINO CASSESE  
AMMINISTRARE LA NAZIONE

La crisi della burocrazia e i suoi rimedi



● In queste pagine pubblichiamo un estratto del libro

● Cassese è professore alla School of Government della Luiss e alla Católica Global School of Law di Lisbona. Ha insegnato nelle università di Urbino, Napoli, Roma e alla Scuola Normale Superiore di Pisa. È stato ministro della Funzione pubblica nel governo Ciampi e giudice della Corte costituzionale