

# Sistemi di Logistica

## la newsletter

Supplemento a «Sistemi di Logistica», trimestrale on line di economia della logistica e dei trasporti diretto da Rocco Giordano

### SISTEMI DI LOGISTICA

la newsletter

Supplemento a

**SISTEMI DI LOGISTICA**

Anno XIV - n. 1

**Marzo 2021**

Rivista trimestrale on line

Registrazione del Tribunale

di Napoli

n. 61 del 10.06.2008

#### Direttore editoriale

Rocco Giordano

#### Direttore responsabile

Umberto Cutolo

#### Comitato scientifico

Alberto Amatucci

Luigi Battistelli

Andrea Boitani

Giacomo Borruso

Agostino Bruzzone

Giulio Erberto Cantarella

Fabio Carlucci

Loreto Colombo

Fabrizio Dallari

Giulio Maternini

Giuseppe Moesch

Pasquale Persico

Lanfranco Senn

Stefano Zunarelli

#### Segretaria di Redazione

Anna Crispino

#### Redazione

via Risorgimento, 46

80028 (Grumo Nevano)

Napoli

Tel. +39 081 8332871

Fax +39 081 3951646

segreteria.giordanoeditore@

gmail.com

#### Editore

Giordano Editore

via Risorgimento, 46

80028 Grumo Nevano

Tel. +39.081.18531135

Fax +39.081.3951646

www.roccogiordanoeditore.eu

## Dalla cittadinanza diseguale del Mezzogiorno al potere amministrativo in Italia

### Introduzione

A 160 anni dall'Unità d'Italia, la storia collettiva meridionale continua a interrogarsi sui nessi causa-effetto di un'unificazione economica sempre più lontana dal suo compimento e sul consolidamento di un divario nel godimento dei diritti di cittadinanza.

Negli ultimi decenni, l'evidenza mostra al Sud una cittadinanza limitata in termini di vivibilità dell'ambiente locale, di sicurezza, di adeguati standard di istruzione, di idoneità di servizi sanitari e di cura per la persona adulta e per l'infanzia. Ad una pressione fiscale superiore, per effetto di addizionali locali più alte, non corrisponde un livello essenziale di prestazioni relative ai diritti civili e sociali fondamentali<sup>1</sup>. Su queste basi, possiamo solo prendere atto che lo Stato ancora oggi presenta una mancata tutela dell'unità economica e giuridica della Repubblica. Costatazione che emerge evidente recuperando le intenzioni dei Costituenti dai lavori dell'Assemblea nella scrittura e approvazione dell'art. 3 della Costituzione. In quella sede, come argomentato dallo stesso on. Laconi, la formulazione proposta ha proprio lo scopo di conferire a tutto l'articolo un significato «più particolare e più pregante»<sup>2</sup>. In quanto reduci dei totalitarismi, i costituenti comprendono che i limiti posti alla libertà e all'uguaglianza dei cittadini, allora come oggi, non sono limiti formali: ma sono appunto limiti di fatto che la Repubblica si impegna a superare, attraverso lo svolgimento di una particolare politica sociale e attraverso l'attuazione di quegli stessi principi introdotti nella Costituzione<sup>3</sup>.

L'on. Fanfani motiva il voto a questa formulazione in modo inequivocabile: la semplice affermazione dell'eguaglianza giuridica dei cittadini membri di uno stesso Stato realizzata con la Rivoluzione del 1789 non è stata sufficiente a realizzare tale eguaglianza, la vita sociale offre alla dottrina una serie di rilievi e di constatazioni circa gli ostacoli che hanno impedito di fatto la realizzazione dei principi proclamati nel 1789<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>I. SALES, *Nel Mezzogiorno scocca l'ora della post-nazione*, in «Limes - Rivista Italiana di Geopolitica», n. 2/2019, Ariccia (Roma) 2019, pp. 201-202.

<sup>2</sup>Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di sabato 22 marzo 1947, relazione On. Laconi, in <https://legislatureprecedenti.camera.it>.

<sup>3</sup>*Ibidem*

<sup>4</sup>Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di sabato 22 marzo 1947, relazione On. Fanfani, cit.

Se evidenti sono le assunzioni in questo articolo dei principi illuministici alla base della Rivoluzione del 1789, altrettanto evidente è che l'assunto va oltre. Infatti, nel primo comma dell'art. 3 della Costituzione il principio di uguaglianza tra tutti i cittadini è un diritto fondamentale. Al secondo comma, assume il principio di uguaglianza come diritto sostanziale. Ossia alla Repubblica è assegnato il compito di favorire l'uguaglianza effettiva: la povertà, la provenienza da un ambiente degradato, la scarsa istruzione, ecc. sono fattori che possono determinare tra i cittadini una disuguaglianza tale da impedire l'esercizio dei diritti fondamentali. Lo stesso Fanfani nella relazione svolta nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, attribuisce agli articoli 2 e 3 della Costituzione la «missione storica» dello Stato<sup>1</sup>.

A fronte di un divario Nord-Sud persistente, negli ultimi anni, stampa quotidiana, settimanali e riviste scientifiche si infittiscono ciclicamente di articoli di denuncia di alcuni mali divenuti storici dello Stato italiano: il difficile equilibrio tra le istituzioni, le classi dirigenti irresponsabili, il rapporto malato tra lo Stato e la società. Viene descritto un sentimento popolare non solo meridionale, indicativo di una crisi più complessiva e grave a cui, nel corso dei decenni, si è provato a dare soluzioni diverse: più rappresentanza della società nello Stato, governo condiviso tra le principali forze politiche che avevano scritto la Costituzione, oppure cambiamento delle regole per avere più velocità e più forza nelle decisioni. Il passaggio dell'Italia da un'economia sottosviluppata a una solida potenza industriale, garantito dalle Istituzioni repubblicane, non è riuscito su tutto il territorio, dove nel Mezzogiorno l'immutabilità della propria condizione ha alimentato nella comunità sociale una fragilità del sentimento democratico: il cattivo rapporto tra i cittadini e lo Stato, percepito, quest'ultimo, sempre come un nemico; la politica vissuta come assente dove ce ne sarebbe stato bisogno (per il buon funzionamento della scuola, della sanità pubblica, dell'amministrazione) e fin troppo presente e soffocante laddove avrebbe dovuto astenersi dall'intervenire (nella spartizione degli incarichi, nella lottizzazione delle aziende di Stato e dell'informazione pubblica, nella richiesta di finanziamento per i partiti). Le debolezze dell'Italia sono particolarmente avvertite nel campo pubblico, soprattutto in ambito territoriale, dove gli squilibri tra Nord e Sud si ampliano<sup>2</sup>. A conferma di ciò sono i risultati delle elezioni politiche del 4 marzo 2018 che hanno disegnato sia un'Italia divisa in due (vittoria a trazione leghista del Centro-destra al Centro e al Nord, vittoria schiacciante del Movimento 5 Stelle al Sud), sia lo scollamento tra classe politica governativa e sentimento degli elettori meridionali, espresso attraverso un voto unanimemente qualificato di protesta (il Movimento

---

<sup>1</sup> *Ibidem.*

<sup>2</sup> G. PROVENZANO, *Le secessioni passive. Così il regionalismo può disgregare l'Italia*, «Limes - Rivista Italiana di Geopolitica», n. 2/2019, Ariccia (Roma) 2019, pag. 213-217.

5 Stelle si presenta e qualifica il proprio programma elettorale in chiave anti-sistema, anti partiti e anti *élite*)<sup>3</sup>.

Obiettivo dell'articolo è aprire degli spunti di riflessione sulla dimensione della vita pubblica nel Mezzogiorno nel periodo repubblicano e dei riverberi, in formula biunivoca, delle forze istituzionali nella comunità sociale. In questa ottica, lo «scollamento meridionale» in ambito pubblico si inserisce in un contesto generale rafforzato da alcuni *deficit* strutturali mai colmati a partire dall'inefficienza pressoché generalizzata del sistema amministrativo. Con l'avvento della Repubblica, tra spinte e resistenze al cambiamento, il potere amministrativo diventa un tassello fondamentale quale apparato organizzativo che si intreccia nella nostra Costituzione e impatta con forza sul divario Nord-Sud. Il ragionamento sottostante, non si allaccia alla storica contrapposizione dei gruppi meridionalisti conservatori e democratici in cui è stata dominante l'idea secondo la quale tutta la questione deriva dallo sfruttamento fiscale e commerciale a cui sono sottoposte le regioni meridionali<sup>4</sup>. In questo caso, viene preso in considerazione il problema del Mezzogiorno rispetto alle istituzioni e alla politica democratica del Paese. Appare evidente che questo aspetto affonda le radici nel periodo precedente l'avvento della Repubblica e, come il Villari già esponeva, rappresenta un elemento di continuità post unitario. Nel prossimo paragrafo, dunque, verranno ripercorse le fasi storiche e i contesti in cui sorge il sistema amministrativo.

### Sull'affermazione del potere amministrativo in Italia

A partire dalla prime teorizzazioni sull'organizzazione dello spazio politico all'interno dello Stato moderno, di fatto, ai tre poteri di *Montesquieu* se ne è aggiunto un quarto, il potere amministrativo. Al modello che ha accolto l'apparato amministrativo tra i tre poteri dello Stato, già la dottrina illuminista si adeguò così come la classe politica, la scienza e la stessa giurisprudenza. Il diritto amministrativo, inteso come sistema di norme che riguardano l'amministrazione, indirettamente rappresenta una legislazione che si ripercuote sugli amministrati, dunque, attiene direttamente a posizioni giuridiche del cittadino. Come si è arrivati alla formazione di questo quarto centro di potere, in cui si realizza lo scontro tra la dimensione del cittadino e il potere amministrativo/burocratico?

---

<sup>3</sup> Il voto del 4 marzo 2018 ha sancito il trionfo elettorale del Movimento 5 Stelle alla Camera e al Senato. Il M5S diventa primo partito in Italia, con un risultato schiacciante al Sud, dove ha letteralmente dominato con punte di consenso schiaccianti. Gli analisti politici hanno unanimemente commentato tale risultato come voto di protesta dei cittadini del Mezzogiorno. Anche la Lega Nord ottiene il suo massimo storico e diventa il primo partito all'interno della coalizione del centro-destra, soprattutto, al Nord ma fa capolino anche al Sud, grazie a una propaganda politica incentrata sui temi della sicurezza e dell'immigrazione. Per un commento ai risultati delle elezioni politiche del 2018 vedi S. AMOROSINO, *Politiche pubbliche, strutture amministrative e Mezzogiorno*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», n. 4/2018, Il Mulino, Roma 2018, p. 1257.

<sup>4</sup> R. VILLARI, *Mezzogiorno e democrazia*, Editori Laterza, Bari 1978, pp. VII - VIII.

La nascita della Pubblica Amministrazione in senso moderno con la Rivoluzione Francese non è da tutti condivisa. Alcuni individuano nelle monarchie assolute elementi di accentramento e dell'ampliamento delle attribuzioni e degli strumenti del potere esecutivo<sup>5</sup>. Pur tuttavia, con la Rivoluzione francese, nel continente europeo, fu segnata la svolta rispetto al vecchio sistema di potere e venne messo in moto un percorso ineluttabile di grandi trasformazioni che costituiscono la cornice storica e giuridica per la nascita della Pubblica Amministrazione così come la conosciamo oggi<sup>6</sup>. Nell'obiettivo di abolire le istituzioni che avevano ferito la libertà e l'uguaglianza dei diritti, nel corso del 1700, veniva costruita una nuova organizzazione dell'intero territorio dove all'amministrazione fu data la configurazione di corpo autonomo mediante la sua separazione dagli organismi che esercitavano il potere legislativo, esecutivo e giudiziario<sup>7</sup>. I teorici dello stato moderno, quali *Montesquieu*, Maffei, ecc., probabilmente, neppure concepirono l'Amministrazione come un problema di distinzione di corpi, bensì, come un problema di organizzazione. Infatti, «la grande battaglia dell'Illuminismo costituzionalistico fu quella della separazione dei poteri e non [...] dell'affermazione della posizione del cittadino nei confronti dell'amministrazione»<sup>8</sup>, che fu indiretta e successiva. Dunque, la consapevolezza, oggi così diffusa, di attribuire una particolare posizione di privilegio all'amministrazione non corrisponde alla concezione originale del diritto amministrativo<sup>9</sup>. Circa i sistemi di tutela del cittadino nei confronti dell'amministrazione pubblica adottati all'epoca in Europa, i modelli ai quali far riferimento erano principalmente due: il contenzioso amministrativo francese e quello belga. In Belgio la Costituzione del 1831 aveva adottato un modello di giurisdizione unica a impronta marcatamente liberale. Tutte le controversie tra cittadino e pubblica amministrazione erano devolute al giudice ordinario senza riconoscere un diritto o un giudice speciale per la pubblica amministrazione. Inoltre, ai tribunali ordinari era riconosciuto il potere di non applicare gli atti dell'amministrazione contrari alla legge.

In Italia, nella strutturazione dello Stato unitario, alle tendenze più liberali e democratiche, prevalse la concezione centralista del modello francese. Con l'unificazione nazionale subito si pose il problema di riordinare e unificare la giustizia amministrativa organizzata in maniera diversa negli Stati preunitari. La prima sistematizzazione avviene con la Legge n. 2248 del 20 marzo 1865 il cui Allegato E, abolendo i Tribunali del contenzioso amministrativo, segna i limiti

---

<sup>5</sup> Sulla necessità di organizzare nuovi ed efficaci strumenti di controllo, tipici della monarchia autoritaria, tra i quali una burocrazia nazionale, interessante descrizione sull'apparato statale in Francia e Spagna nel corso del Cinque e Seicento, si trova in R. CESERANI, L. DE FEDERICIS, *La società dell'Antico Regime*, Vol. II, Loescher Editore, Torino 1986, pag. 822.

<sup>6</sup> Sull'avvento degli ordinamenti liberali nel Continente europeo interessante *exkurs* storico in M. CAPURSO, *la repubblica democratica*, La Nuova Italia Editrice, Firenze 1981, pp. 7-24

<sup>7</sup> M. CAPURSO, *la repubblica democratica*, La Nuova Italia Editrice, Firenze 1981, pag. 20.

<sup>8</sup> F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2018, Il Mulino, Roma 2018, pag. 1302.

<sup>9</sup> BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, cit., pag. 1301 - 1312.

del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione. Sebbene il primo assetto si sviluppa lungo direttrici non del tutto lineari, questa legge assume una fondamentale importanza per la costruzione e il successivo consolidamento del sistema di giustizia amministrativa. Nell'Allegato E, da un lato, si riconosce il principio della posizione del cittadino nei confronti dell'amministrazione:

art. 2 della Legge n. 2248/1865, Allegato E - Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione d'un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa);

dall'altro, costituisce la «riaffermazione dell'indipendenza dell'amministrazione di fronte al giudice»<sup>10</sup>. L'impostazione della legge è volta «a stabilire limiti e vincoli ai giudici, limiti nell'ambito della competenza e nell'ambito dei poteri decisori»<sup>11</sup>. Il potere di elevazione dei conflitti rimase al Consiglio di Stato, vale a dire all'autorità amministrativa, mentre nel resto d'Europa<sup>12</sup> era stata adottata la giurisdizione unica del giudice ordinario<sup>13</sup>. Esplicative sono la Relazione ministeriale Peruzzi<sup>14</sup>, nella quale si evidenzia che tutte le questioni relative ai diritti soggettivi di natura privatistica siano deferite ai tribunali ordinari, e la Relazione Borgatti<sup>15</sup> che, oltre ad aggiungere ai diritti civili quelli politici, specificava la competenza delle autorità amministrative ai soli ricorsi contro gli atti di pura amministrazione riguardanti gli interessi sia individuali sia collettivi degli amministrati. Secondo questa impostazione:

Nessuna potestà deve intromettersi negli atti e provvedimenti che l'autorità amministrativa, nei limiti delle proprie attribuzioni, compie per proprio ufficio e sotto la sua responsabilità all'uopo di promuovere e tutelare il pubblico ed il privato interesse<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, cit., pag. 1302.

<sup>11</sup> BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, cit., pag. 1303.

<sup>12</sup> In generale per i sistemi adottati in altri Paesi e per la loro evoluzione storica v. M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, VI ed., Il Mulino, Bologna 2002, pag. 19; B. SORDI, *Diritto amministrativo (evoluzione del XIX secolo)*, in «Digesto discipline pubblicistiche», Vol. V, Torino 1990, pag. 182; G. RECCHIA, *Ordinamenti europei di giustizia amministrativa*, a cura di Recchia, in «Trattato di diritto amministrativo» diretto da Santaniello, Cedam, Padova 1996.

<sup>13</sup> Sul tema della separazione dei poteri e la pubblica amministrazione e la legge n. 2248 del 20 marzo 1865, all'allegato E, si veda anche A. GIORDANO, *Il legato della legge 20 marzo 1865, allegato E e della legislazione preunitaria per la riforma del processo tributario vigente*, in «Honos alit artes. Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri. Reti Medievali», E-Book, 19, Firenze University Press, Firenze 2014, pp. 217-226.

<sup>14</sup> Cfr. il Disegno di legge Peruzzi 29 maggio 1863, in Atti parlamentari camera dei Deputati. Sessione 1863-64, II ed., Documenti n. 9, <https://storia.camera.it>.

<sup>15</sup> Si vedano la relazione e il progetto Borgatti, 9 maggio 1861, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati. Sessione 1863-64, II ed., Documenti, n. 9, cit..

<sup>16</sup> Parole tratte dalla Relazione ministeriale Peruzzi - Disegno di legge Peruzzi 29 maggio 1863, in Atti parlamentari camera dei Deputati. Sessione 1863-64, II ed., Documenti n. 9, <https://storia.camera.it>. Cfr. con BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, cit., pag. 1303.

Nella formazione delle nuove strutture l'accentramento amministrativo si imporrà fino a diventare il nucleo fondamentale dell'organizzazione. La regola che scaturisce dalla Legge n. 2248 del 20 marzo 1865, all'allegato E, è che il giudice ordinario non può annullare, revocare, modificare o sospendere un atto amministrativo e neppure sostituire né direttamente né indirettamente la volontà espressa dall'amministrazione con atto amministrativo perché sarebbe in contrasto con il principio della separazione dei poteri che questa legge si preoccupava prioritariamente di proteggere. Questa impostazione ha condizionato gli sviluppi successivi del sistema della giustizia amministrativa in Italia. Alla fine di un percorso travagliato, nel 1889 si arrivò alla creazione di un giudice speciale in un contesto sociale e culturale ancora non pronto in cui il cittadino finì per trovarsi ancor meno tutelato nei suoi rapporti con l'amministrazione<sup>17</sup>.

Successivamente, quando si svilupparono i concetti relativi alla distinzione tra «diritti» e «interessi», si fece un progresso verso la tutela giurisdizionale del cittadino ancorandola, comunque, all'affermazione della necessità di salvaguardia dell'autonomia dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. La Relazione di accompagnamento alla legge 5992 del 1889, istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato, indicava la legge del 1865 come causa di vero regresso<sup>18</sup>. Tuttavia, anche la legge del 1889 è da considerarsi un'integrazione e un perfezionamento della prima in quanto accantona la questione relativa ai rapporti tra amministrazione e giurisdizione e assume la concezione autoritaria dell'amministrazione nell'ambito del sistema politico e sociale. Nella prima metà del Novecento, si svilupparono due temi: la «degradazione dei diritti in interessi legittimi», quest'ultimo riconosciuto con la legge n. 5992/1889, e la «sacralizzazione degli atti amministrativi»<sup>19</sup>. Al di là della definizione che si vuole dare all'interesse legittimo<sup>20</sup>, evidente è che esso sia meno rispetto al diritto soggettivo in termini di tutela poiché derivante o da un'occasionalità di quest'ultima rispetto all'esercizio del potere da parte dell'amministrazione o dalla declassificazione del diritto soggettivo individuale per effetto dell'esercizio di quel potere. In tutti i casi, dunque, questo percorso evolutivo della posizione giuridica del cittadino si risolve nel riconoscimento di una posizione paritaria di quest'ultimo nei confronti dell'amministrazione. Il modello su cui si è strutturato questo sistema, da una parte, ha reso l'amministrazione autonoma dalla giurisdizione, dall'altro, gli ha configurato una posizione di potere prevalente rispetto alla posizione del cittadino, sostenendo la necessità di armonizzare l'interesse privato con quello pubblico. Nella pratica, di fronte alla lesione di un interesse prodotto da un atto legittimo o illegittimo dell'amministrazione che produce effetti a prescin-

<sup>17</sup> V. ANDRIOLI, Bilancio della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 1965.

<sup>18</sup> Archivio Isap, n. 6, *La seconda unificazione amministrativa: la riforma crispina (1889/1890). La giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano 1991.

<sup>19</sup> BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, cit., pag. 1304.

<sup>20</sup> Sul tema della giustizia amministrativa si cfr. M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., cap. IV, pag. 51; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Vol. II, Giuffrè, Milano 1958.

dere, il ricorso del cittadino alla giurisdizione amministrativa assume carattere di protesta. L'ossatura di questa impostazione mantiene fino ai giorni nostri e si comprende bene che se sviluppa le condizioni per far valere alcuni interessi generali a fronte di altri interessi, privati o corporativi (l'area del «pubblico» diventa l'area propria degli interessi generali e della cura di tali interessi), dal punto di vista psicologico-sociale, l'ostilità del cittadino nei confronti dell'amministrazione dipende proprio dal fatto che il primo non si sente adeguatamente protetto e la seconda non sente il peso della responsabilità.

### **Sulla posizione giuridica del «cittadino» nella Costituzione**

Tra gli ordinamenti liberali del XIX secolo e quelli democratici del XX secolo, si inserisce in Europa l'esperienza dei totalitarismi e delle guerre mondiali. La dittatura italiana fascista e quella nazista tedesca avevano significato la fine dei regimi costituzionali frutto delle rivoluzioni illuministe. Alla fine della Seconda guerra mondiale, la reazione contro i regimi è forte e si manifesta con l'emanazione di nuove Costituzioni e l'instaurazione di meccanismi atti a garantirne la supremazia. Poiché quelle dittature si erano affermate nel completo misconoscimento dei diritti della persona e dei principi di libertà, la reazione è una riaffermazione di tali diritti e principi e l'apprestamento di adeguate garanzie giurisdizionali. Poiché esse erano state anche il frutto della crisi sociale e istituzionale seguite allo sviluppo dell'industria, all'avvento dei ceti proletari sulla scena politica e agli sconvolgimenti provocati dalla Prima guerra mondiale, ed avevano tentato soluzioni autoritarie di quelle crisi, la reazione è l'affermazione del principio di sovranità popolare e l'instaurazione di istituti atti ad assicurare al popolo, oltre che istituzioni rappresentative, una qualche partecipazione diretta all'attività legislativa e di governo. Tutte le costituzioni emanate nell'immediato dopo-guerra appaiono informate al bisogno di rendere le proprie statuizioni il più possibile aderenti alle esigenze e ai principi maturati nell'esperienza delle due dittature e della guerra che queste avevano scatenata<sup>21</sup>.

Partendo da questi presupposti le nuove Costituzioni si distinguono da quelle emanate nell'Ottocento per alcuni aspetti fondamentali, di cui il principale riguarda la fonte. Le costituzioni ottocentesche, tra cui lo Statuto Albertino alla base dello Stato liberale di diritto, rifiutavano il concetto di potere costituente, dove inevitabilmente assumeva un ruolo troppo importante il legislatore<sup>22</sup>. Nella mentalità dei liberali, il potere costituente era considerato fonte di instabilità, di incertezza giuridica, un pericolo per i possessi e per i diritti individuali<sup>23</sup>. Per questa motivazione, al potere costituente, effettiva-

<sup>21</sup> CAPURSO, *la repubblica democratica*, cit., pag. 31.

<sup>22</sup> Cfr. P. POMBENI, *Potere costituente e riforme costituzionali*, a cura di Pombeni, Il Mulino, Bologna 1992.

<sup>23</sup> La Rivoluzione francese propose di più l'immagine, forte ed insieme crescentemente temuta, del potere costituente come espressione di volontà del popolo sovrano – fino alla celebre formulazione dell'articolo ventottesimo della Dichiarazione giacobina dei diritti del 1793: «un popolo ha sempre diritto di rivedere, ri-

mente solo della Rivoluzione francese, opponevano una costituzione intesa come stabile ordinamento equilibrato di poteri pubblici, introducendo una logica di contrappesi tra monarchie e assemblee rappresentative, recuperando la tradizione britannica del bicameralismo storico, la Camera Alta dell'aristocrazia. Per gli ordinamenti liberali era fondamentale definire che i poteri pubblici non venivano dal basso da scelte volontarie. Le nuove Costituzioni mettono in crisi questi equilibri sia per i processi di democratizzazione ed estensione del voto sia per gli effetti dei totalitarismi di cui sopra accennato. La vera «rivoluzione» delle nuove Costituzioni è che sono elaborate e approvate da assemblee elettive o da appositi comitati che vengono sciolti subito dopo la loro emanazione perché in tal modo è riconosciuto ai cittadini politicamente attivi la titolarità in senso soggettivo del potere costituente in qualità di popolo sovrano<sup>24</sup>. La nuova Costituzione non è più la concessione del monarca che conserva, dopo l'emanazione della carta costituzionale – vedi Statuto Albertino – parte del proprio potere per l'esercizio delle funzioni fondamentali dello stato<sup>25</sup>.

Ciò ha significato per la nuova Costituzione la caratteristica di essere rigida, cioè che le norme in esse contenute non possono essere modificate attraverso un procedimento ordinario di emanazione delle leggi bensì solo attraverso un procedimento speciale di revisione molto più complesso dei procedimenti legislativi ordinari. Da un lato, questa caratteristica richiama direttamente alla *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 24 giugno 1793, art. 28:

Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi generazioni future.

Dall'altro, richiama la rivoluzione americana durante la quale è prevalso la concezione di potere costituente

come strumento di fissazione di regole fondamentali capaci di vincolare i poteri costituiti proprio perché provenienti da un potere che questi ultimi precede e determina<sup>26</sup>

sviluppando la pratica del sindacato di costituzionalità. Questo è il clima nel quale si troveranno ad agire i padri costituenti all'indomani della Seconda guerra mondiale quando, nella sostanza della vita politica sociale, si trovarono a chiudere il periodo di transizione dalla situazione in cui tutto il potere statale era concentrato nelle mani del monarca alla situazione in cui esso veniva organizzato rispetto al principio della divisione del potere in legislativo, esecutivo e giudiziario. Il tutto allo scopo di garantire la libertà

---

formare e cambiare la propria costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future» – M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano, in particolare in Potere costituente e riforme costituzionali*, a cura di P. Pombeni, Il Mulino, Bologna 1992, pag. 60.

<sup>24</sup> C.fr con POMBENI, *Potere costituente e riforme costituzionali*, cit, pag. 60.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

dell'individuo. Se sul piano della cosiddetta «forma» si è avuta la svolta – ossia avere un ordinamento regolato da norme scritte, stabili contenute in statuti o costituzioni - a seguire la lotta si è spostata sul piano «sostanziale».

Il nuovo ordinamento repubblicano, con gli artt. 100, 103 e 125 della Costituzione, da un lato, rappresenta la forza conservatrice dell'ordinamento precedente, riprendendo il doppio sistema della tutela dei diritti e della tutela degli interessi di tradizione liberale. Dal punto di vista sostanziale, attraverso gli sviluppi che la Corte Costituzionale sta dando agli artt. 3 e 4, nonché l'art. 97 Cost. (che impone l'imparzialità dell'azione dell'amministrazione), l'ordinamento determina una revisione del rapporto tra l'amministrazione e il cittadino. Soprattutto, se si aggiunge la previsione dell'art. 113, il quale prevede la possibilità di impugnare gli atti della pubblica amministrazione dinanzi alla giurisdizione ordinaria o amministrativa. La Costituzione, dunque, distingue tra interessi legittimi e diritti, ma è anche vero che ha fatto venir meno il principio dell'esclusiva attribuzione del potere amministrativo all'amministrazione e la sua insindacabilità da parte del giudice ordinario. Al di là della normazione formale, vi è anche un dato della coscienza sociale che spinge verso il riconoscimento al cittadino di una posizione di paritarietà nei confronti dell'amministrazione. In questo modo, la tutela del cittadino è stata svincolata dal piano della tutela dell'indipendenza dell'amministrazione e non è più sottoposta ai vincoli e ai limiti derivanti dal principio della separazione dei poteri. Attraverso questi sviluppi, il cittadino avanza in primo piano e il problema del legislatore non è più distinguere l'ambito del giudice ordinario o amministrativo, bensì eliminare tutto ciò che restringe per il cittadino la difesa della propria sfera giuridica. Altro non è che l'esplicazione dell'art. 2 della Costituzione:

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Lo svolgimento di questo articolo da parte di Moro nella seduta pomeridiana del 24 marzo 1947 lo esplica chiaramente:

Lo Stato assicura veramente la sua democraticità, ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell'uomo che non è soltanto singolo, che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello stato. La libertà dell'uomo è pienamente garantita, se l'uomo è libero di formare degli aggregati sociali e di svilupparsi in essi. Lo stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato, che sarebbe in realtà un'astrazione, ma i diritti dell'uomo associato secondo una libera vocazione sociale<sup>27</sup>.

Ancora più pregnante il commento di Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione:

---

<sup>27</sup> Assemblea Costituente, LXXIV, seduta pomeridiana di lunedì 24 marzo 1947, pag. 2416.

Debbo pure convenire con la tesi dell'onorevole Moro che per la dichiarazione dei diritti individuali «uomo» è termine più ampio che «cittadino». Ed è l'espressione specifica e primigenia in questa materia; è molto meglio aderisce all'idea fondamentale che la persona umana ha diritti i quali trascendono la stessa Costituzione<sup>28</sup>.

Rispetto alla visione del cittadino quale individuo responsabile che nel riconoscimento e rispetto dei propri diritti può far pieno esercizio della libertà all'interno di un ente, la istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali, avvenuta con legge del 1971, di fatto è una soluzione involutiva rispetto alle previsioni costituzionali in quanto riporta ad un potere esclusivo dell'amministrazione dello Stato. È su questi aspetti che si apre la battaglia della concezione paritaria del diritto amministrativo dal punto di vista sostanziale. Ad esempio, la risarcibilità dell'interesse legittimo o per danni arrecati da atti legittimi, in considerazione rispettivamente degli artt. 23 e 42 Cost.; Altro esempio è dato dall'art. 97 Cost. dal quale emerge un duplice significato del concetto di imparzialità: l'amministrazione deve da un lato perseguire interessi obiettivi e, dall'altro, adottare criteri di equità, di buona fede, di parità di trattamento. Da queste contraddizioni discendono una serie di casi tipici della nostra amministrazione in cui è possibile, per esempio, dopo avere adottato una deliberazione, omettere i controlli necessari a farla divenire esecutiva; dopo avere deliberato un contratto, rifiutarsi di stipularlo, oppure, sottrarsi all'adempimento delle proprie obbligazioni quando per esse non sia stabilito un termine preciso. Tutto questo in nome della divisione dei poteri e del divieto di sostituzione del giudice all'amministrazione.

In questi termini, il combinato disposto fra tutte le norme che conferiscono alla Pubblica Amministrazione una posizione di preminenza rispetto ai diritti soggettivi del cittadino (dalle quali discende l'autorità dell'amministrazione nei confronti del cittadino) e la divisione dei poteri non sono più conformi ai principi della nostra Costituzione. Anzi, quest'ultima parrebbe più vicina all'affermazione del contemporaneo diritto di essere ascoltati, ossia al dialogo aperto con il cittadino e al principio della partecipazione. Quest'ultimo principio, indicato come partecipazione procedimentale, è presente negli U.S.A. già dal 1946, esportato nel mondo, e che arriva in Italia negli anni Novanta con la legge sul procedimento amministrativo. I cambiamenti sociali ed economici sostenuti dall'evoluzione tecnologica stanno dimostrando che organizzazioni decentralizzate e distribuite globalmente possono ottenere risultati altamente migliori rispetto a organizzazioni centralizzate e gerarchiche. Nel mondo globalizzato la democrazia partecipata surroga la democrazia strutturata e, al di fuori dello Stato e delle sue forme di amministrazione, è già operante un sistema amministrativo più sviluppato di quello pubblico<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Assemblea Costituente, LXXIV, seduta pomeridiana di lunedì 24 marzo 1947, pag. 2417.

<sup>29</sup> Cfr. S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Oscar Mondadori libri, Trento, 2018.

## Il rapporto Nord-Sud nelle politiche pubbliche

Tornando ai nodi irrisolti del delicatissimo rapporto Nord-Sud, all'evoluzione del concetto di cittadinanza rispetto alle previsioni costituzionali e al *sentiment* popolare diffuso, possiamo affermare che le differenziazioni del rendimento istituzionale si legano strettamente a differenze storiche di oltre un secolo prima. È fondamentale comprendere anche la struttura sociale in cui il fattore economico e il divario di efficienza generano un'Italia unita e duale in cui il ruolo chiave è giocato dalle politiche pubbliche

A questo punto, vale la pena accennare al contesto nel quale viene a formarsi, nello Stato moderno, l'attuale sistema amministrativo. Un cammino graduale di trasformazione degli istituti e degli ordinamenti che avevano retto la società medievale e che concorrono all'affermazione degli ordinamenti politici che chiamiamo «Stati» e definiamo «moderni»<sup>30</sup>. In primis, i mutamenti all'interno delle singole società nazionali: la rinascita dei centri urbani e la formazione di nuovi ceti sociali (borghesia), la ripresa dei commerci, le prime concentrazioni di capitale finanziario, destinate più tardi a sostituire il potere terriero nella determinazione della politica e della legislazione delle monarchie; la diffusione dello studio del diritto romano nella versione del *Corpus juris civilis Justinianeus*, secondo un indirizzo assolutistico; l'emergere di orientamenti razionalistici e laici propri delle società urbane<sup>31</sup>. Tutte vicende che hanno andamenti diversi nei vari paesi d'Europa ma, in tutte, le forze politiche e sociali che concorrono alla formazione dello Stato moderno sono monarchia e ceti borghesi. In Inghilterra, ad esempio, l'assolutismo monarchico compare prima e sarà battuto dall'alleanza dell'aristocrazia con la borghesia, ambedue rappresentate in Parlamento e interessate a contrastare il potere regio in nome dei diritti e delle libertà del Parlamento. Nel Continente l'alleanza si costituisce, invece, tra Monarchia e borghesia contro i privilegi e i poteri dell'aristocrazia. La prima vede nell'aristocrazia un limite al proprio potere sovrano, l'altra un ostacolo alla propria ascesa sociale e all'espansione delle proprie attività economiche. Il risultato politico sarà la formazione di regimi assolutistici e il primo livellamento sociale effettuato nei tempi moderni. Il modo in cui in questa epoca comincia ad intendersi la sovranità avrà un'importanza enorme sull'evoluzione delle istituzioni statali. La sovranità è esclusivo appannaggio del monarca e assume il significato di *legibus solutus*<sup>32</sup> di fronte al quale non ci sono più poteri intermedi, prerogative di corporazioni o privilegi di municipi ma soltanto sudditi. La nobiltà verrà sempre più emarginata, esclusa dal potere politico ed economico, dovrà accontentarsi di privilegi formali e legati all'amministrazione del monarca. L'accentramento statale, l'amministrazione regia, diventa la sede in cui si acquisisce potere, non solo al centro ma anche in periferia, non solo nelle stanze dei ministri ma anche in quelle degli intendenti e dei delegati e subdelegati del re. Perciò è, soprattutto, la borghesia interessata a entrarvi, a farvi carriera, a solleci-

<sup>30</sup> Cfr. CAPURSO, *la repubblica democratica*, cit., pag. 31.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> CAPURSO, *la repubblica democratica*, cit., pag. 11.

tarne lo sviluppo. Del resto, è la stessa borghesia che ne consente il funzionamento, rifornendola di esperti e finanziandola con prestiti al monarca. L'apparato amministrativo necessitava per funzionare di uniformità del diritto, un identico modello di organizzazione, un eguale sistema tributario, la facilità di comunicazione tra territori, dunque, di vaste operazioni di integrazioni territoriale e sociale. Tutte condizioni essenziali all'affermazione del potere delle monarchie e allo sviluppo delle attività commerciali e industriali dei ceti medi. La formazione delle nuove istituzioni statali, l'affermazione del potere regio e l'ascesa della borghesia divengono tutt'uno con i processi di integrazione di ampie regioni europee in cui l'unificazione italiana e tedesca sono le ultime tardive manifestazioni. Non è da confondere l'istituzione dell'assolutismo, cioè la monarchia come supremo organo di direzione politica sottratta ad ogni controllo, con le istituzioni di cui essa si serve e che realizzano i nuovi criteri di gestione amministrativa e di organizzazione sociale, per i quali si rende necessario costruire un fitto tessuto di strutture organizzative. Lo Stato è l'espressione politico-giuridica di questi processi, è il loro motore principale in cui l'accentramento amministrativo diventa il nucleo fondamentale dell'organizzazione statale, con una struttura rigorosamente gerarchica che trasmette alla periferia le direttive del centro e al centro le informazioni sulle condizioni e le esigenze della periferia, provvede all'attuazione delle leggi e dei decreti ministeriali, controlla e tutela l'ordine pubblico. Nello stato moderno, dunque, la separazione dei poteri in legislativo, esecutivo e giurisdizionale, si attua come separazione di corpi e si presenta come un problema di organizzazione. Ecco spiegato perché in Francia e in Italia il punto più dibattuto è stato quello del rapporto fra amministrazione e giurisdizione, dove la preoccupazione maggiore del legislatore era sottrarre la prima da ogni possibile intervento della seconda. Secondo questa linea di sviluppo, la posizione giuridica soggettiva del cittadino è subordinata e marginale poiché schiacciata dalla lotta fra la monarchia e la sua amministrazione, da una parte, e i parlamenti e gli organi giudiziari, con enorme peso politico, dall'altra. La stessa giustizia amministrativa, secondo il Tocqueville (nota), non sarebbe mai nata se la monarchia francese non avesse avuto l'interesse a sottrarre ai giudici gli affari per i quali aveva interesse. Nella nuova concezione rivoluzionaria, al centro era il potere legislativo (la rappresentanza nazionale), pertanto, ciò che importava era assicurarsi che non incontrasse ostacoli. Viene così confermato il principio dell'antico regime. In questo equilibrio di lotta tra classi si struttura la pubblica amministrazione. Non è azzardato sostenere che la legislazione che ha generato il quarto potere dello Stato è il prodotto di certi strati sociali, una ristretta élite, e non altri. Secondo il Villari, le ragioni fondamentali alla base del divario del Mezzogiorno sono direttamente riconducibili «alla natura stessa ed alle basi sociali dello stato liberale, così come si erano venute formando nel corso del Risorgimento»<sup>33</sup>. Il ceto dei grandi agrari continuò ad esercitare il dominio sociale e politico del Mezzogiorno anche dopo l'unificazione e tutte le riforme

---

<sup>33</sup> R. VILLARI, *Mezzogiorno e democrazia*, Universale Laterza, Bari, 1978, pag. 47.

istituzionali finirono per avere risultati opposti a quelli enunciati<sup>34</sup>. La strategia alla base del processo di industrializzazione del Paese comprendeva la difesa della struttura agraria meridionale e tutto l'indirizzo dato alla costruzione dello Stato e le direttive della politica economica miravano alla conferma di questo blocco. Secondo questa prospettiva, sembra proprio che l'avvento del Regno unitario, assieme alla commistione di interessi tra ceti dominanti, ha fatto sì che l'arretratezza economica, nel corso di un secolo e mezzo, sia divenuta anche divario civile, sociale, demografico, di salubrità dell'ambiente, di spazi verdi, di studi, di apprendimento, di svago, di tempo libero, di salute, di durata della vita, di conoscenze e di cultura<sup>35</sup>.

La resistenza di questo fenomeno ai tempi della Repubblica nel Mezzogiorno mostra con più evidenza i limiti di un sistema democratico che se resiste nella forma, risulta essere degenerato nella sostanza. L'allargamento della base sociale dello Stato liberale, era un'esigenza sostenuta dai protagonisti più rappresentativi delle battaglie ideali e politiche meridionalistiche post unitarie<sup>36</sup>. Condizione superata con la Repubblica senza riuscire a realizzare concretamente un sistema politico e una organizzazione sociale che abbia offerto nuovi ed efficaci mezzi ai lavoratori, ai giovani, alle donne, ai disoccupati meridionali ed alle forze progressiste e riformatrici.

Con la Repubblica le popolazioni meridionali hanno conquistato la possibilità di influire direttamente sugli orientamenti generali della vita nazionale. In che modi e con quali limiti questa possibilità è riuscita a tradursi in i fatti concreti? Quali nuovi ed efficaci mezzi ha offerto ed offre oggi la democrazia ai lavoratori, ai giovani, alle donne, ai disoccupati meridionali ed alle forze progressiste e riformatrici di tutto il paese per affrontare e superare il più grave squilibrio della società italiana?<sup>37</sup>

Interrogativi che il Villari si poneva nel 1978 e che restano tutt'oggi validi.

CRISTINA FLORENZANO  
[cristinaflorenzano@msn.com](mailto:cristinaflorenzano@msn.com)

*Cristina Florenzano, (Rivello, 1977) studia le tematiche relative allo sviluppo delle istituzioni. Membro del Consiglio Direttivo del Centro Studi Regione Mezzogiorno Mediterraneo – EUMED, ha lavorato presso la Regione Basilicata sui programmi operativi regionali dei fondi strutturali. Ha collaborato con diversi Ministeri e ha coordinato, presso la Regione Basilicata, l'indagine ISTAT sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati dal 2007 al 2013 in Basilicata.*

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> SALES, *Nel Mezzogiorno scocca l'ora della post-nazione*, cit., pag. 202.

<sup>36</sup> Cfr. VILLARI, *Mezzogiorno e democrazia*, cit.

<sup>37</sup> VILLARI, *Mezzogiorno e democrazia*, cit., pag. 7.