

## UN MANUALE PER IL “BUON GOVERNO”.

Recensione a S. Cassese, *Il buon governo. L'età dei doveri*.

Mondadori, Milano, 2020, pp. 288, € 19.

### Simone Budelli

Un grande saggio, un illustre professore e giudice costituzionale emerito, un indiscusso protagonista della vita pubblica di questo nostro paese, (ma anche un prezioso componente del comitato scientifico della nostra rivista), ci ha regalato in questi giorni un ennesimo lavoro in cui sono contenute riflessioni e pensieri utili per il “buon governo” dell'Italia (e non solo).

Stiamo parlando di Sabino Cassese, che dopo aver indagato sulle difficoltà e sulle prospettive delle moderne democrazie<sup>1</sup>, proprio in questi giorni ha dato alle stampe, sempre per i tipi della Mondadori, un nuovo utile volume dal titolo *Il buongoverno. L'età dei doveri*, che costituisce la continuazione del volume *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Il Mulino, Bologna, 2019, dedicato ai mutamenti politici intervenuti nel biennio 2017- 2018.

Il titolo sembra alludere a come l'età dei diritti<sup>2</sup>, possa ancora considerarsi incompiuta e come invece la “retorica” li abbia spesso trasformati da strumenti di protezione dei più deboli, a mezzi di artata legittimazione delle ingiustizie.<sup>3</sup>

Non ci si può dunque non chiedere<sup>4</sup> se, in questo mondo globalizzato, che diventa sempre più piccolo<sup>5</sup>, interconnesso, controllato<sup>6</sup>, ma

1 S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017, in particolare i capitoli III (*Le difficoltà della democrazia*, p. 47 e ss) e VI (*Le prospettive odierne*, p. 95 e ss.).

2 N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1990. Ma lo stesso Bobbio, dopo aver trascorso una vita da intellettuale militante a difesa della libertà e dei diritti che la sostanziano, al termine del suo percorso di vita, è costretto a constatare che la sistematica violazione dei diritti dell'uomo in quasi tutti i paesi del mondo, dimostra come essi “costituiscono un'invenzione più annunciata che eseguita” (N. Bobbio, *Autobiografia*, Roma - Bari, 1977, p. 261).

3 G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino, 2017, p. 6, ci ricorda come il diritto ci ha liberato dall'oppressione della tirannide, ma che oggi è il tempo soprattutto dei doveri.

4 K. Polanyi, *La libertà in una società complessa*, Torino, 1987, a p. 186 “E' illusorio in una società complessa immaginare di poter perseguire la propria libertà come salvezza personale [...] la ricerca dei limiti è maturità”.

5 M. McLuhan, *Gli strumenti del comunicare*, Milano, 1967, con felice espressione ha parlato di un mondo trasformato grazie alle innovazioni tecnologiche in un piccolo “villaggio globale”.

6 Attraverso la tecnologia ogni cittadino viene controllato negli spostamenti, nelle conversazioni, nei suoi interessi e orientamenti sociali, con buona pace del diritto alla privacy (cfr. *Dichiarazione sul trattamento dei dati personali nel contesto dell'epidemia di COVID-19*, adottata il 19 marzo 2020 dall'European Data Protection Board).

paradossalmente più insicuro<sup>7</sup> e ingiusto<sup>8</sup>, è ancora utile continuare nell'ostinata rivendicazione a senso unico dei diritti. Tale *modus agendi* sembra averci portato inopinatamente al risultato opposto, ovvero alla loro sistematica violazione o alla riduzione di alcuni diritti a favore di altri. Essi, osserva Zagrebelsky, sono come un Giano bifronte, con un lato benefico e uno malefico «e spesso quello malefico sta nelle mani dei potenti, mentre il lato benefico è spesso in mano agli impotenti»<sup>9</sup>. I diritti, come noto, non sono a costo zero e l'ampliamento degli uni riduce gli spazi degli altri. Ubriacati dalla retorica dei diritti<sup>10</sup>, non ci siamo forse neppure accorti che la legalizzazione dei desideri, può portare a diritti distorti<sup>11</sup>. E allora il diritto alla felicità<sup>12</sup> di cui parla anche la Costituzione americana e che periodicamente torna d'attualità è un miraggio utopico? Con una delle sue folgoranti battute alla domanda "Lei è mai stato felice" Woody Allen rispondeva "Mai più di sei ore di fila". Ma se, come osservava

---

7 «Gli uomini più sicuri della storia dell'umanità sono anche, paradossalmente, i più spaventati» (Z. Bauman, *Paura liquida*, Roma - Bari, 2008)

8 La globalizzazione, che avrebbe dovuto portare alla "fine della storia" (F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, 1992) pare invece condurci irrimediabilmente (passando dall'inverno nucleare al riscaldamento globale) verso la fine del mondo, annunciato stavolta non da predizioni mistiche-astrologiche, ma dalle scienze empiriche (climatologia, geofisica, oceanografia, biochimica, ecologia). Invece di accompagnarci verso un umanesimo rigenerato (E. Morin, *7 lezioni sul pensiero globale*, Milano, 2016), in cui tutti i terrestri avrebbero preso coscienza del comune destino, la globalizzazione sembra invece aver aumentato la paura e la disuguaglianza tra e all'interno delle varie comunità (R. Baldwin, *La grande convergenza*, Bologna, 2019). Come noto, l'1% della popolazione mondiale possiede la metà della ricchezza del pianeta e le 100 persone più ricche del mondo possiedono più del patrimonio complessivo dei 4 miliardi di persone più povere. Sulle mirabolanti promesse della globalizzazione si vedano anche T. L. Friedman (*The World Is Flat. A Brief History of the Twenty-first Century*, New York, 2005) e J. Bhagwati (*Elogio della globalizzazione*, Bari, 2005). Sul tentativo di trovare nuove vie per un mercato globale più efficiente, si veda, invece, il recente lavoro di D. Rodrik (*Dirla tutta sul mercato globale. Idee per un'economia mondiale assennata*, Torino, 2019), ma a tal proposito sarebbe utile (come fa Zamagni che ha organizzato nel 2013 insieme a Luigi Bruni e Pier Luigi Porta, una giornata di studio organizzata presso l'Istituto Luigi Sturzo con il titolo "Ragioni e sentimenti civili per un'economia e una politica dal volto umano. La lezione di Antonio Genovesi") rileggere le teorie economiche di Antonio Genovesi (A. Genovesi - a cura di F. Dal Gan-, *Lezioni di economia civile*, Milano [1758], 2013: "è legge dell'universo che non si può far la nostra felicità senza fare anche quella degli altri"), non potendo non evidenziare che quando gli inglesi studiavano la ricchezza delle nazioni (Adam Smith), i nostri economisti si occupavano già della felicità pubblica.

9 Osserva G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, cit. p. 8.

10 S. Rodotà, *Diritto d'amore*, Roma - Bari, 2015, che scrive nella IV di copertina «Parlare di diritto d'amore non serve a legittimarlo, l'amore non ha bisogno di legittimazione. L'amore vuol farsi diritto per realizzarsi pienamente».

11 P.G. Liverani, *Diritti distorti. La legalizzazione dei desideri*, Milano, 2016.

12 Ancor prima di Rosseau, a parlare di felicità sociale fu Ludovico Muratori, (*Della pubblica felicità*, 1749), secondo cui esiste un bene della società che non è semplicemente la somma del bene degli individui, come invece vorrebbe l'utilitarismo. Il filosofo del diritto neo-aristotelico M. Viley, *Il diritto e i diritti dell'uomo*, Siena, 2009, ci ricorda come da allora il tema ciclicamente viene riproposto e inopinatamente riscoperto "come nuovo".

Montaigne, «nessuno sta male per molto tempo se non per colpa sua»<sup>13</sup>, a livello sociale, affinché la felicità sia più stabile delle sei ore godute da Allen, forse, come sembra indicare Cassese, è necessario esplorare l'ambito dei doveri nella loro intima connessione con i diritti.

Ma dove e con chi è possibile stipulare questo nuovo patto dei diritti, ma soprattutto dei doveri, se - come osserva Cassese - il declino dei partiti è «legato alla perdita di importanza della politica come processo di formazione progressiva di orientamenti popolari diffusi, con la conseguenza che i partiti conservano solo il legame con lo Stato, rompendo quello con la società»? Se assistiamo allo «svuotamento del Parlamento, divenuto organo di registrazione di decisioni prese altrove e neppure dal Governo»<sup>14</sup>? Se le politiche pubbliche vengono sempre ricondotte non ad esigenze sociali, ma a necessità individuali o di parte? Se la competenza non è più criterio di selezione della classe dirigente? Se non risolviamo la prioritaria questione della responsabilità nella P.A.<sup>15</sup>? Il diritto pubblico, infatti, a differenza del diritto privato, non dispone facilmente di strumenti che possano «collegare al mancato adempimento di un dovere una conseguenza che agisca come sanzione in senso lato» (p. 255). Tenendo conto di ciò, parrebbe assolutamente necessario misurare la funzionalità e il concreto modo di essere delle istituzioni, considerando che sono le istituzioni a dettare le regole del gioco e a determinare o a impedire il buongoverno. In altri termini, è la qualità delle istituzioni, secondo Cassese, a condizionare la struttura economica e la sovrastruttura (p. 6).

Le problematiche degli apparati amministrativi che l'A. individua sono tre:

- l'*esternalizzazione* delle funzioni delle amministrazioni, che vengono "doppiate" da enti pubblici od altri soggetti;
- la composizione degli apparati amministrativi di personale («in alcuni uffici di vertice tre quarti degli addetti sono entrati senza concorso»);
- «l'espansione del sistema penale" che alimenterebbe nei responsabili degli uffici pubblici la diffusione della paura non per la «propria disonestà, ma per il protagonismo di accusatori pubblici» (p. 14).

Lo scenario che ne consegue è quello di una interminabile transizione. La novità del contesto economico e politico richiederebbe continui approfondimenti «sulle intersezioni delle discipline» (p. 236), ma diviene, invece, spesso l'occasione per esercitare «l'arte della procrastinazione» (p. 215).

---

13 M. de Montaigne - a cura di F. Gavarini, A Tournon -, *Saggi*, Milano, [1588], 2012, p. 1324.

14 Osserva però Cassese «Lo svuotamento del Parlamento corrisponde a un moto di più lunga durata, segnalato già dai primi osservatori dell'organo, come Bagehot in Inghilterra. La preminenza data alla politica sulle politiche nel teatro nazionale è compensata dall'inversione dei ruoli e livello regionale e locale. L'assenza di organi di correzione, vuol dire anche assenza di freni e quindi la possibilità di decidere più rapidamente».

15 La questione della responsabilità è «il principale problema del diritto pubblico».

Ecco alcuni dei “lacci” (per usare un termine caro a Guido Carli) che tengono appesa l’Italia e che Cassese ci invita a tagliare. Non mancano, però, fortunatamente, secondo l’A., segnali positivi: «La partecipazione elettorale alle votazioni politiche nazionali si mantiene alta e comunque non scende al di sotto della media degli altri Paesi sviluppati. Anche se la partecipazione politica attiva (ad esempio, partecipare a comizi e cortei) è calante, quella passiva (informarsi di politica) si mantiene alta, coinvolgendo due terzi della popolazione. La frattura tra i modi di formazione dell’opinione pubblica non impedisce la formazione di una arena comune, sia pur limitata»

Gli argomenti, affrontati nelle 300 pagine del volume, sono tanti: dai sovranisti alla globalizzazione, dalla crisi dello Stato alle prospettive dell’Unione Europea<sup>16</sup>, dai problemi delle democrazie odierne a quelli specifici del nostro Paese, dalle “rughe” della Costituzione (che però mostra difetti più di nascita che d’età<sup>17</sup>) al taglio dei parlamentari<sup>18</sup> (su cui non ha avuto timore di prendere posizione anche in vista del referendum del prossimo settembre).

Tutto è descritto con il linguaggio chiaro, asciutto e diretto, che Cassese è abituato a usare; tutto è osservato con occhio critico e laico, partendo dalla cronaca, ma nell’impegno costante di ricollegare le questioni di oggi a quelle del passato, alla storia, ai dati, alle norme e soprattutto ad una rilevante attenzione per la letteratura scientifica non condizionata dalle barriere disciplinari; tutto è descritto senza infingimenti o piaggerie, ma sempre con affetto per le istituzioni democratiche e per il proprio Paese.

---

16 Sostiene Cassese, l’Unione Europea è «il maggior successo dell’ultimo mezzo secolo». Nonostante le sue evidenti problematiche è stata capace di realizzare l’ideale illuminista della pace positiva e di porre un freno alle tentazioni autoritarie. Uno spazio aperto ai commerci, agli scambi, alle idee, di sviluppo e progresso, dove la guerra è assente, come mai si era riusciti a realizzare prima. Specie in questo periodo post-pandemia, l’Unione appare ancora il porto più sicuro per le nostre fragili democrazie, per i nostri Stati desovranizzati nel mondo globalizzato, per la libertà dei popoli europei.

17 Cassese evidenzia che la nostra Carta “nacque vecchia”, almeno nella parte relativa alla forma di governo e riconferma la sua posizione complessivamente favorevole al progetto di revisione bocciato dagli elettori nel 2016, auspicando una seria ripresa del processo riformatore. Se pure la nostra Carta ha retto bene al profondo mutamento della società, non per questo deve essere considerata un testo sacro e immodificabile.

18 Cassese ritiene risibile la motivazione ufficiale della riforma (il risparmio) e mette in guardia su quella inconfessata, (non la riduzione dei parlamentari, ma la limitazione del Parlamento e della rappresentanza), per perseguire il mito della democrazia diretta.