

ISSN 1971-9892

Il pluralismo autonomistico: la lezione di Alexis de Tocqueville

fascicolo
2026/III

CONSULTA ONLINE

MARIO BERTOLISSI

12 SETTEMBRE 2026

MARIO BERTOLISSI

Il pluralismo autonomistico: la lezione di Alexis de Tocqueville

TITLE *The Autonomist Pluralism: the Legacy of Alexis de Tocqueville.*

ABSTRACT Non si tratta soltanto di rileggere testi, che a ragione sono considerati dei classici. È indispensabile coglierne il significato complessivo alla luce delle sue premesse. Quelle poste da Alexis de Tocqueville riguardano, in primo luogo, la storia di un'istituzione; i relativi usi e costumi, contaminati dalle leggi, a loro volta condizionate dalla realtà. Ove se ne prescinda e ci si limiti ad esaminare soltanto un insieme di norme, si verificherà un "impressionante spettacolo": la teoria nega i fatti reali. È quel che accade a gran parte della giuspubblicistica, che si ostina a combinare tra loro enunciati normativi, confondendo l'essere con il dover essere. Per questo, vale la pena di far tesoro della lezione di Tocqueville, anche al fine di intendere ciò che davvero può dirsi pluralismo autonomistico: che non può essere sinonimo di federalismo napoleonico.

This is not merely a matter of rereading texts that are, quite rightly, regarded as classics. It is essential to grasp their overall significance in the light of their underlying premises. Those set out by Alexis de Tocqueville concern, first and foremost, the history of an institution, as well as the practices and customs associated with it, shaped by laws that are themselves conditioned by reality. If these premises are disregarded and attention is confined to the examination of a body of rules, the result will be an "impressive spectacle": theory denying the facts of reality. This is precisely what occurs in much of public law scholarship, which persists in combining normative propositions while conflating what is with what ought to be. Tocqueville's lesson is therefore worth taking seriously, not least in order to understand what can genuinely be described as autonomous pluralism: something that cannot be equated with Napoleonic federalism.

KEYWORDS Leggi; usi; costumi; pluralismo; autonomia.

Laws; Practices; Customs; Pluralism; Autonomy.

AUTHOR Professore emerito di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova.



SOMMARIO 1. Corre l'anno 2026: la Repubblica è una, ma solo sulla carta. – 2. Alexis de Tocqueville e il divenire delle istituzioni "nelle sue cause". – 3. Le "teorie generali", come "passioni politiche"; piuttosto che "appunti" ed "archivi". – 4. Il popolo, le sue attese e l'ascolto. Tra ineguaglianza fiscale e accentramento amministrativo. – 5. Un fisco iniquo. – 6. Maledetto accentramento. – 7. Il profumo della libertà e il desiderio di essere e di rimanere liberi, tra i vivi. – 8. Ancora qualcosa, di un'opera vasta e seducente, che guarda ai costumi e alla storia. Il carattere strategico della fiscalità e il giacobinismo amministrativo dei formalisti.

1. Corre l'anno 2026: la Repubblica è una, ma solo sulla carta

Se ne dicono tante a proposito dell'Italia. Quando c'è qualcosa che non va, lo sguardo cade sulla sua storia e sulla sua tarda unificazione. Scontato il confronto con le vicende di altri Paesi: della Gran Bretagna¹, della Francia² e della Germania³. Ma questo genere di accostamenti considera soltanto la superficie degli eventi, non la loro dinamica interna.

Quanto a quest'ultima, aiuta a capire il fatto che "solo i popoli che avevano gettato le basi della loro libertà prima della rivoluzione francese, solo i popoli che hanno una struttura di libertà storiche e non una struttura di libertà razionali, si sono mostrati refrattari alla dittatura"⁴. Non siamo stati refrattari e non lo siamo tuttora, perché la nostra è una "democrazia di ragione"⁵, che, in quanto tale, conduce all'invettiva, all'intolleranza, alla scomunica. Tant'è che l'autonomia differenziata ha subito e sta patendo, appunto,

¹ Non ho letto nulla di più istruttivo, al riguardo, di ciò che è stato scritto in *Puritanesimo e libertà. Dibattiti e libelli*, Einaudi, Torino, 1956. Dà conto della verbalizzazione dell'intensa discussione, svoltasi nel sobborgo di Putney, in Londra, alla presenza di Oliver Cromwell, tra i rappresentanti (semplici soldati e ufficiali) del Nuovo Esercito. In uno sfolgorante saggio di V. GABRIELI, *Studio introduttivo*, è individuato tutto ciò che, oggettivamente, si ricollega a un "bisogno critico" (l'espressione, carica di significati e di implicazioni pratiche, è di J. HUIZINGA, *La crisi della civiltà*, Einaudi, Torino, 1970, 62), che pervade le istituzioni, perché "è noto che l'assidua lettura della Bibbia costituiva un'esperienza culturale fondamentale e, talora, unica nella vita del puritano, che si sforzava di interpretare la realtà quotidiana e di regolare la propria condotta alla luce della Parola di Dio" (ivi, XXX).

A dire il vero, a prescindere dal tempo storico, questa affermazione non fa parte del nostro abituale discorrere, dal momento che non si può affatto parlare – ove si guardi alla storia d'Italia – di "trasferimento del metodo del libero esame dalla sfera religiosa a quella politica", che, invece, "inaugura la tradizione moderna del pensiero democratico anglosassone" (ivi, XXXI, nota 1). Si tratta della "possibilità di confrontare opinioni diverse e di vagliarne la validità dalla resistenza che esse offrono all'attrito della discussione"; "era definita fondamento essenziale d'un buon governo, in quanto essa sola poteva permettere di accertare ciò che fosse più vantaggioso per gli interessi dell'intera comunità" (*ibidem*).

² V., per tutti, le opere principali di Alexis de Tocqueville, sulle quali ci si soffermerà tra breve. Di rilievo eccezionale – per quanto mi riguarda –, per cogliere il senso di ciò che accade in Italia, giacobina più che mai.

³ V., ad esempio, G. RITTER, *Federico il Grande*, il Mulino, Bologna, 1970; G. ROTH, *I socialdemocratici nella Germania imperiale*, il Mulino, Bologna, 1971; E. NOLTE, *La crisi dei regimi liberali e i movimenti fascisti*, il Mulino, Bologna, 1970.

⁴ G. MARANINI, *Classe e stato nella rivoluzione francese*, Vallecchi, Firenze, 1964, X.

⁵ Spiega in che consiste G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1957, 42.



l'onta della scomunica⁶: della messa al bando. Ma chi scrive risiede nei territori, che furono della Serenissima e di fra' Paolo Sarpi. Ed è stato professore nell'Università di Padova, il cui motto – per quanto di recente conio – è *Universa Universis Patavina Libertas*, che esclude, dal proprio orizzonte, chi ha la pretesa di avere il “monopolio della verità”⁷.

Di certezze ve ne sono, peraltro, a dire il vero. Ad esempio, è trascorso un secolo da quando Piero Gobetti avvertiva che “il contribuente italiano paga bestemmiando lo Stato; non ha coscienza di esercitare, pagando, una vera e propria funzione sovrana. L'imposta gli è *imposta*”⁸. Molto di più di un secolo, da quando Alexis de Tocqueville dava risalto, in modo plastico, a ciò che è essenziale per la democrazia: “Supponiamo che si tratti di creare una nuova scuola: i *select men* convocano in un certo giorno, in luogo prestabilito, tutti gli elettori, espongono il bisogno che si fa sentire, fanno conoscere i mezzi di soddisfarlo, il denaro occorrente, il luogo conveniente. L'assemblea, consultata su tutti questi punti, adotta il principio, fissa il luogo, vota l'imposta e rimette l'esecuzione delle sue volontà ai *select men*”⁹.

Questa è una vecchia storia, la cui origine risale, davvero, alla notte dei tempi. Perché riguarda qualunque novità, anche se primitiva. In ogni caso, è noto il celeberrimo *quod*

⁶ V., ad esempio, quel che si è scritto all'indomani dell'approvazione della legge Calderoli: G. MERLO, *L'autonomia è legge: Meloni spacca il Paese. Ma la riforma fa esplodere pure Forza Italia*, in *Domani*, 20 giugno 2024, 4; S. SILEONI, *Riforme pensate per non funzionare*, in *La Stampa*, 20 giugno 2024, 1 e 26; M. PANARARI, *Campanile Italia*, ivi, 5; N. CARRATELLI, *Autonomia, le opposizioni puntano al referendum*. Schlein: “La elimineremo”, ivi, 6; F. CAPURSO, *La rivolta al Sud di Forza Italia. I governatori: “Errore approvarla”*, *ibidem*; P. RUSSO, *Radiografia di una riforma*, ivi, 7; G. SALVINI, *L'autonomia ora è legge. Ma FI del Sud si ribella*, in *il Fatto Quotidiano*, 20 giugno 2024, 2; S. TRUZZI, “Rischiamo di diventare una autocrazia elettiva”, *ibidem*, confessa il costituzionalista Francesco Pallante; G. VIESTI, *Autonomia spacca Italia. La legge si può bloccare*, ivi, 11; E. PATTA, *L'autonomia è legge, opposizioni al referendum*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 giugno 2024, 9; G. TROVATI, *Ma per scuola, salute, trasporti o energia niente devoluzioni per almeno due anni*, *ibidem*; A. LOGROSCINO, *L'autonomia ora è legge. Il sì tra bandiere e proteste*, in *Corriere della Sera*, 20 giugno 2024, 2; V. PICCOLILLO, *Forza Italia divisa, la “resistenza” dell'ala Sud*, *ibidem*; M. CREMONESI, *Che cosa cambia per le Regioni e cosa sono i Lep?*, ivi, 5; G. VITALE, *L'autonomia leghista è legge. Il centrosinistra: “Referendum”*, in *la Repubblica*, 20 giugno 2024, 2; C. LOPAPA, *Sud, opposizioni, Chiesa. La trappola perfetta per l'azzardo di Meloni*, ivi, 3. E si potrebbe continuare. Sui vari canali televisivi e radiofonici, come sempre, lo spazio è dato unicamente alle voci contrarie, espressione di una disonorevole incultura: che è un bell'esempio di pluralismo, applicato alla libertà di manifestazione del pensiero. Tuttavia, si sa: l'Italia è il Paese, in cui domina il conformismo: parola di P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, Milano, 2001, 249 e 331. L'intera vicenda – sconosciuta ai più – è narrata da M. BERTOLISSI, *Autonomia differenziata. Materiali controcorrente*, Giappichelli, Torino, 2025, che ha ad oggetto anche la [sent. n. 192 del 2024](#) e la [sent. n. 10 del 2025](#) della Corte costituzionale, relative alla legge n. 86/2024 (c.d. Calderoli).

⁷ L'espressione non è – né poteva essere – della Corte costituzionale italiana, ma della Corte suprema federale del Canada, inserita nel testo di un argomentato parere, reso nel 1998 al Governo, a proposito della secessione del Québec. Se ne è occupato, brillantemente, N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999-III, 889 ss.

⁸ P. GOBETTI, *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Einaudi, Torino, 1974, 159. La prima edizione è del marzo 1924. Il corsivo è nel testo.

⁹ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Bur, Milano, 2007, 72. V. *sub* 3.

omnes similiter tangit, ab omnibus comprobetur del codice giustiniano¹⁰. Al pari del *no taxation without representation*, di derivazione anglosassone, che è migrato di atto in atto¹¹, generato da modi di pensare e di agire divenuti costumi. Nel Continente – ed in Italia, in particolare – il “consenso” dei *cives* (alle imposte e alle politiche che, loro tramite, potevano essere attuate) si è trasformato nell’ipocrita “riserva di legge”, che ha comportato un trasferimento della titolarità del potere dai rappresentati ai rappresentanti¹², secondo lo schema, non sempre persuasivo, di cui all’art. 1, 2° co., Cost., il quale – piaccia o non piaccia – fa da supporto a una concezione di tributo strettamente connessa con l’idea di “coercizione”¹³.

Nulla di più lontano dalle idee di autonomia, di comunità, di potere-funzione, di responsabilità, che non hanno diritto di cittadinanza – perché è la realtà, che si incarica di smentire le belle frasi, destinate a rimanere sulla carta – nelle istituzioni né statutarie, né repubblicane; nonostante la legge n. 212/2000 (lo Statuto dei diritti del contribuente) affermi, da tempo, il contrario. Perché la legge è legge; ed è maneggiata da coloro che Silvio Trentin ha causticamente definito “adoratori dei testi”¹⁴.

Costoro sono la categoria ancora più diffusa, come ha sottolineato un giurista illustre¹⁵. Sono – si badi bene – “coloro che, in nome di un cosiddetto positivismo, vogliono

¹⁰ 5.59.5.2.

¹¹ P. COSTANZO, *Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, spec. 1083 ss.

¹² A. FEDELE, Art. 23, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1978, 23 ss. Ovviamente, tutto è dato, *ex se*, per meravigliosamente risolto. Trascurato il nesso governanti-governati, la cui rottura porta alla decomposizione della democrazia: che – come ognuno vede – è in atto da tempo.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ S. TRENTIN, *La crisi del Diritto e dello Stato*, prima edizione italiana, a cura di G. Gangemi, Gangemi Editore, Roma, 2006, 59.

¹⁵ P. GROSSI, *L’invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017, X, non a caso, parla di “stragrande maggioranza dei giuristi, tutti (o quasi) portatori di un intatto verbo normativistico”. Così, avendo rivestito il ruolo di giudice e di Presidente della Corte costituzionale. V., in precedenza, le limpide e taglienti considerazioni di F. CARNELUTTI, *Bilancio del positivismo giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 281 ss., nonché di E. SIMONETTO, *Crisi del diritto e interpretazione*, in AA.VV., *Sulla crisi del diritto*, Cedam, Padova, 1972, 137 ss.

Per chi non fosse ancora convinto dei gravissimi limiti, che accompagnano una disamina degli istituti alla luce del mero dato normativo, v. C. VIVANTE, *La riforma del codice di commercio*, in *Nuova Antologia*, 1923, spec. 161-162. È il caso di insistere, dal momento che le critiche rivolte alla legge Calderoli sono condotte con la pretesa di estrarre la realtà dai combinati disposti; mentre gli economisti prediligono i numeri e tacciono sulla realtà sottostante. Mai una parola su chi governa non le Regioni in generale, ma una data Regione. Così, si è costretti a prendere atto – dobbiamo ridere o piangere? – della circostanza che calabresi e siciliani saranno abbandonati a sé stessi, a causa dell’autonomia differenziata (che è una facoltà, non un obbligo), quanto alla sanità, i primi; quanto alla carenza d’acqua, i secondi. Mentre è noto a tutti che simili emergenze sono all’ordine del giorno da decenni e che il commissariamento statale (decide Roma) non ha prodotto nulla di positivo. Rendite, da un lato; miseria, dall’altro. Privilegi alle *élite*. Ma non si deve dire. Come non si deve ricordare – quanto alle ricostruzioni post-terremoto – quel che sta scritto sui libri di storia. Infatti, A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L’Italia dal 1943 al 2003*, il Mulino, Bologna, 2004, 309, nota che “Nel 1976 un terremoto aveva colpito il Friuli, con la morte di un migliaio di persone e la distruzione di alcuni paesi. I



conoscere solo la forma esteriore, che identificano l'apparenza con la sostanza, che concepiscono il Diritto solo come una regola con l'impronta della coercizione, del 'potere stabilito', quali che siano state o siano le basi di questa 'stabilità'. Si tratta di interpreti con i paraocchi, il cui campo visuale non oltrepassa mai i limiti arbitrari stabiliti dall'onnipotenza del legislatore di fatto"¹⁶.

La conferma di simili premesse la si trova nella sostanziale continuità degli ordinamenti statuario e repubblicano¹⁷. Più precisamente, a tutto concedere, discontinuità sul piano costituzionale, mai accompagnate da significative rotture su quello amministrativo, che definisce la qualità reale del rapporto, che intercorre tra cittadino e sistema di potere. Naturale e scontata la conseguenza: l'attenzione si concentra sul dato testuale del disposto; la sua lettura è condizionata e orientata dal bagaglio di concetti appresi, che non lasciano alcuno spazio a nuovi valori, differenti interessi, rinnovati obiettivi: infatti, è scontato "come certi schemi concettuali resistano agli stessi mutamenti delle forme di Stato e di governo"¹⁸. Così, ogni discorso sull'autonomia e sul pluralismo conserva in sé carsici frammenti di autarchia, la cui cinghia di trasmissione è data dalla natura dell'interesse, definita unilateralmente ed imperativamente, in assenza di un contraddittorio, sempre *a priori*.

Il tempo non comporta alcuna modificazione dell'assetto delle istituzioni, dal momento che si guarda costantemente al potere: autoreferenziale ed autoassolutorio. È una constatazione: la sola che può giustificare reazioni risentite di Regioni dissestate come la

finanziamenti stanziati dal governo per l'Irpinia non furono, in proporzione ai danni, inferiori a quelli stanziati per il Friuli. Ma l'opera di ricostruzione diede risultati diversi e sembrò indicare, ancora una volta, una frattura tra Nord e Sud". Ciò che indispette non sono tanto i risultati, quanto il silenzio: voluto ed imposto da chi, poi, polemizza denunciando la (non ancora avvenuta, peraltro) secessione dei ricchi: G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2019; ID., *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2023. È antipatico porre questa domanda: da dove vengono mafia, camorra e 'ndrangheta? Non lo so. So, però, che non vengono né dal mio Friuli, né dal Veneto, terre di emigranti e di pellagra, un tempo poverissime, ora non più. *¡Aquí está el busilis!*

¹⁶ S. TRENTIN, *La crisi del Diritto e dello Stato*, cit., 59, il quale prosegue con queste parole: "dei tecnici al servizio dell'ordine contingente che aborriscono l'idea stessa di un vuoto di legalità; degli specialisti fatti e finiti che rifiutano a priori al loro mestiere ogni autonomia anche virtuale, e che si preoccupano solo di non evadere dallo stretto recinto di un codice o di una formula giacché non compete loro discutere il fatto legislativo sottoposto alla loro analisi". Questo atteggiamento sta alla base dello statalismo e del tradimento della Costituzione, depotenziata – quanto alle autonomie – da dottrine generali del diritto pubblico strutturalmente illiberali. D'altra parte, c'è chi ha scritto, con esemplare chiarezza, che "I nostri costituzionalisti, invece di studiare la storia del Paese in cui il popolo ha sostenuto lotte secolari per conquistarsi [le] libertà, hanno preferito dedurle dalle elencazioni filosofiche dei professori tedeschi di diritto pubblico, che erano pagati per legittimare sotto formule liberali il regime assolutistico": era l'opinione di Antonio De Viti De Marco, che sta in S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998, 55-56.

¹⁷ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, 83 ss.

¹⁸ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 346.

Calabria¹⁹ e la Sicilia²⁰, che vedono – al pari dell'intero Sud – l'autonomia differenziata quale strumento per sottrarsi al dovere costituzionale di solidarietà, di cui parla l'art. 2 Cost.

Tuttavia, è bene tenere a mente che una manifestazione essenziale della solidarietà sta, innanzi tutto, nel non impiegare malamente o nel non dissipare le risorse, di cui si dispone, le quali sono prese dalle tasche dei cittadini: di quei pochi – senza dubbio, non molti –, sulle cui spalle grava la gran parte della spesa pubblica²¹.

Non si fatica a cogliere il senso e la direzione delle azioni umane, che danno forza e sostanza pure a quelle istituzionali, se si concepisce "il diritto come fenomeno sociale e conseguentemente la scienza giuridica come scienza sociologico-valutativa, e non formale, scienza di problemi pratici e non di astratte sistemazioni concettuali, scienza di risultati concreti e non di aprioristiche deduzioni, scienza – infine – di scelte creative e *quindi responsabili*, e non di automatiche conclusioni"²².

In caso contrario, si finirà, inevitabilmente, per cadere nella trappola dell'argomentazione capziosa, che falsifica – oggettivamente – la realtà. Che fa credere che esista quel che non c'è e viceversa. Che si pone quale ostacolo insuperabile all'attuazione

¹⁹ A. LOGROSCINO, *Le tensioni al Sud dopo il via libera all'Autonomia (anche all'interno di Fdl)*, in *Corriere della Sera*, 21 giugno 2024, 4.

Essendo dotato di un po' di memoria, ecco quel che scrivevano, al tempo di Covid-19, C. BONINI-A. CANDITO-T. CIRIACO-G. FOSCHINI, *Nella terra di nessuno*, in *la Repubblica*, 29 novembre 2020, 23: "La Regione (...) non ha mai ottemperato agli obblighi fissati in una legge del 2011. E, dal 2014, non presenta il bilancio consolidato della sanità, una delle voci maggiori di spesa pubblica. Sei anni senza uno straccio di prospetto contabile. La Corte lo denuncia da tempo ma mai nessuno – al Ministero dell'Economia e delle Finanze, a Palazzo Chigi, negli uffici delle Procure – ha ritenuto di dover assumere una qualche iniziativa". Di più, se non bastasse a chiarire le idee: "Roma, 16 novembre. Uno, due squilli. Dall'altra parte della cornetta c'è un ministro. Sembra di vederlo mentre allarga le braccia e sfoga un acuto: 'La Calabria? Eeehh, lasciamo stare la Calabria' (...). Ci si aspetterebbero liti furibonde in Consiglio dei ministri, visto che da questa partita dipende il destino sanitario di due milioni di cittadini. E invece no, la Calabria non è in cima alle preoccupazioni dell'esecutivo". Vero? Forse no, ma verosimile: "che è simile al vero e pertanto può essere accettato come tale" (*Il piccolo Rizzoli Larousse*, Rizzoli Larousse, Milano, 2004, *ad vocem*). Senz'altro, conforme ai fatti. Ampiamente, in M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, Jovene, Napoli, 2022, 340 ss.

²⁰ G.A. STELLA, *La vergogna di Piazza Armerina*, in *Corriere della Sera*, 5 marzo 2024, 42-43; ID., *Mosaici ritardi e rattoppi*, ivi, 8 marzo 2024, 42-43. Piccole cose, se si pensa alla condizione in cui versano le infrastrutture stradali, gli acquedotti, gli ospedali e via dicendo. V., ad esempio, G. BALISTRERI, *Sicilia: la ricerca di una nuova identità*, in AA.Vv., *Stato dell'Italia*, a cura di P. Ginsborg, il Saggiatore, Milano, 1994, 211 ss. "Attualmente l'isola, con la chiusura fallimentare del ciclo storico che parte dall'ultimo dopoguerra, è in pieno sbandamento economico, civile, politico" (ivi, 215). Da allora, nulla di nuovo, in grado di consentire differenti conclusioni.

²¹ V., ad esempio, A. BRAMBILLA, *Il consenso a tutti i costi. Quando la politica promette, il cittadino deve sempre chiedere: chi paga?*, Guerini e Associati, Milano, 2022; ID., *L'Italia spende 800 miliardi l'anno. Solo il 5% paga (quasi) per tutti*, in *L'Economia*, 13 maggio 2024, 10, nonché E.A. RUFFINI, *Uguale per Costituzione. Storia di un'utopia incompiuta dal 1948 a oggi*, con una prefazione di S. Mattarella, Feltrinelli, Milano, 2022, e M. BERTOLISSI, *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Jovene, Napoli, 2012.

²² M. CAPPELLETTI, *Processo e ideologie*, il Mulino, Bologna, 1969, VII.



delle più banali regole proprie del buon governo e della buona amministrazione. È la retorica fine a sé stessa²³.

Il regionalismo, e non solo, ha sofferto questo genere di condizionamenti, perché è stata sempre prevalente – come continua ad accadere ora, che si intende, bene o male, attuare l'art. 116, 3° co., Cost.²⁴ – “una cultura giuridica che prevede il primato della forma sul contenuto. Il risultato non conta. È una cultura impastata di garanzie e di tranquillità, di non decisioni e di scarsa responsabilità, di molta burocrazia e poca efficienza, di continuità e mai di rottura”²⁵. È un atteggiamento, che si è suggerito di abbandonare proprio quando ci si è posti il problema di superare gli squilibri esistenti tra le Regioni – non rimediati da vent'anni di assoluto accentramento –, visto che “I principii puramente formali non possono essere considerati come strumenti a sé, validi per ogni esigenza”²⁶. Infatti – si ammoniva –, non si tratta “soltanto di creare delle istituzioni, degli strumenti nuovi di azione, ma di formare un ambiente per nuove iniziative, di educare delle forze politiche che trasformino le forme in sostanza, che ci portino al di là di strutture meramente giuridiche, meramente formali nel campo fecondo delle cose attuose, dei fatti, dai quali soltanto può scaturire una nuova realtà”²⁷.

Quel che si dice e si scrive all'indomani dell'avvenuta approvazione della legge Calderoli conferma che la Repubblica ha lasciato perdere le “cose attuose”. Ha preferito seguire la logica, di cui è intessuta l'autarchia. Non ha mai assicurato, nei vari territori, che imparzialità e buon andamento delle pubbliche amministrazioni si affermassero, a sicuro vantaggio del bene comune. Quanto, poi, alla solidarietà, l'ha preferita stracciona; svincolata da ogni, sia pure tenue, idea di responsabilità. Come ha rilevato e annotato un commentatore di accadimenti quotidiani²⁸. Questa premessa contribuirà a chiarire

²³ Scrive E. SIMONETTO, *Crisi del diritto e interpretazione*, cit., 141, che “il formalismo è proprio – nonostante quello che appare a una osservazione superficiale – il contrario della certezza del diritto; infatti il formalismo è formula vuota e avulsa dalla realtà, mero sofisma o loicismo astratto e quindi perfettamente governabile a piacimento con semplice artificio logico”.

²⁴ Vi è, tra le quindici Regioni ordinarie, una sola di veramente “interessata”: è la Regione del Veneto. Le altre non sono, affatto, interessate, perché non si trovano nella condizione di essere confinanti con due Regioni speciali (Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia), verso le quali vorrebbero migrare oltre trenta Comuni (Sappada si è già trasferita in Friuli-Venezia Giulia).

²⁵ G. DE RITA-A. GALDO, *L'eclissi della borghesia*, Laterza, Roma-Bari, 2011, 28.

²⁶ G. DEMARIA, *I motivi fondamentali della industrializzazione regionale*, in AA.VV., *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Atti del Convegno di studio svoltosi a Torino e a Saint Vincent dal 3 al 7 settembre 1961, Lerici editori, Milano, 1962, 25.

²⁷ E. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Gli aspetti storici degli squilibri regionali*, ivi, 271.

²⁸ V., infatti, la lucida e realistica annotazione di M. FELTRI, *A babbo morto*, in *La Stampa*, 21 giugno 2024, 1: “Il dibattito attorno all'autonomia differenziata trascura motivazioni che a me paiono cruciali: i favorevoli sono stanchi di girare al sud denaro a babbo morto, i contrari non sono affatto stanchi di intascarlo. Se si partisse da queste due oneste posizioni, forse il dibattito guadagnerebbe persino in profondità, senz'altro in chiarezza. L'ultimo studio un po' articolato sul residuo fiscale (cioè il saldo fra quanto si prende e quanto si dà) è della Banca d'Italia e concerne il 2019, anno in cui ogni lombardo ha versato in media quasi 19 mila

l'accaduto: un immenso insieme di omissioni, che ci riportano al 1946, da cui non ci siamo mai allontanati, il quale dimostra oltretutto – come si vedrà – che l'accentramento non risolve nulla, se manca un'educazione (usi, costumi e modi di pensare collaudati), alimentata dalla sperimentazione della democrazia degli enti territoriali substatali: di Comune, Provincia e Regione²⁹. Le tracce di un solido insegnamento si trovano in autori – noti e meno noti –, di regola ignorati dalla dottrina giuspubblicistica, che preferisce l'insegnamento, ad esempio, di Hans Kelsen e Carl Schmitt, il quale era dell'opinione che "Però per un vero italiano lo Stato è una banda di corrotti e disonesti"³⁰.

2. Alexis de Tocqueville e il divenire delle istituzioni "nelle sue cause"

Non si tratta di contestare o di condividere questo giudizio, sul quale sarebbe opportuno, piuttosto, riflettere chiedendosi, innanzi tutto, se sia dovunque così: in ogni

euro di tasse e ne ha avuti indietro meno di 14 mila: la differenza è di poco più di 5 mila euro. Intanto un sardo ne versava 9 mila e 900 e ne aveva indietro 13 mila e 600: guadagno di 3 mila e 700 euro. Solo per fare un esempio, e da rafforzare così: ogni anno la Lombardia devolve oltre 50 miliardi di euro alle Regioni in difficoltà. Eppure ritengo sia giusto, sennò l'unità nazionale perde di senso, e mi convincono gli esperti secondo i quali la riforma acuirà le differenze tra settentrione e mezzogiorno. Però il sistema attuale – o meglio, il sistema eterno – non funziona, lo sanno tutti. Da decenni si riversano sul sud montagne di denaro senza che le distanze con il nord si colmino o si riducano: non è denaro investito, è denaro buttato là. Criticare l'autonomia differenziata senza proporre qualcosa di alternativo, significa difendere lo scialo più comodo e infruttuoso (dopo di che, si potrebbe perlomeno smettere di chiamare egoisti i settentrionali che intendono tenersi i loro soldi, se non si vuole riservare lo stesso aggettivo a chi li pretende in omaggio)".

²⁹ L. EINAUDI, *Via il prefetto!*, ora in *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di E. Rossi, con una premessa di M.L. Salvadori e una prefazione di E. Scalfari, Laterza, Roma-Bari, 2004, spec. 51-52, là dove osserva che "La classe politica non si forma tuttavia se l'eletto ad amministrare le cose municipali o provinciali o regionali non è pienamente responsabile per l'opera propria. Se qualcuno ha il potere di dare a lui ordini e di annullare il suo operato, l'eletto non è responsabile e non impara ad amministrare. Impara ad ubbidire, ad intrigare, a raccomandare, a cercare appoggi. Dove non esiste il governo di sé stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia?". La pensava allo stesso modo L. STURZO, *La Questione del Mezzogiorno*, in *La Croce di Costantino*, Edizioni di storia e letteratura, Roma, 1958: "Lasciate che noi del Meridione possiamo amministrarci da soli, da noi designare il nostro indirizzo finanziario, distribuire i nostri tributi, assumere la responsabilità delle nostre opere, trovare l'iniziativa dei rimedi ai nostri mali". Si noti, a questo proposito, che la legge Calderoli non è stata in grado di inserire al suo interno regole, riconducibili a questi principi ispiratori, perché osteggiate da parte della politica (meridionale e non solo) e dagli apparati. Il che giustifica le esatte considerazioni di Carlo Cottarelli, intervistato da E. FERRO, *Cottarelli: "Un pasticcio che non cambia le cose. C'è solo più burocrazia"*, in *il mattino di Padova*, 22 giugno 2024, 7, secondo il quale il "Testo iniziale" è stato "stravolto per non spaccare la maggioranza, ma non ha logica". Inoltre, "Nei paesi dove c'è il federalismo una parte delle tasse resta in regione. Ma non è previsto, è una presa in giro".

³⁰ C. SCHMITT, *Un giurista davanti a sé stesso. Saggi e interviste*, a cura di G. Agamben, Neri Pozza, Vicenza, 2012: frammento, tratto dal testo dell'intervista, rilasciata a Fulco Lanchester il 9 novembre 1982. Va detto che, oggi, le neuroscienze hanno reso palese l'inattendibilità delle opinioni classiche, tradizionali e dure a morire dei giuristi: in una parola, perché il cervello umano opera diversamente da quanto supposto. V., ad esempio, A. FORZA, G. MENEGON, R. RUMIATI, *Il giudice emotivo. La decisione tra ragione ed emozione*, con una prefazione di E. Amodio, il Mulino, Bologna, 2017, e A. FORZA, R. RUMIATI, *L'errore invisibile. Dalle indagini alla sentenza*, con una prefazione di G. Canzio, il Mulino, Bologna, 2025.



Regione d'Italia, invariabilmente? È opportuno, invece, dedicare una certa attenzione a testi, che consentono di capire i nostri tempi e di valutare quel che accade a tante riforme o pseudoriforme, di cui si discute animatamente. O meglio, polemicamente, in assenza di una preliminare, accorta individuazione e definizione dei problemi, alla luce di consolidate esperienze. Si potrebbe giungere alla conclusione che molto, di ciò che si va ripetendo con stucchevole monotonia a proposito di accentramento, eguaglianza e libertà, presenta lati deboli – mi esprimo con un eufemismo – da non trascurare. Se condivisi e messi in pratica, potrebbero lasciare le cose come stanno, se non aggravare le tanto vigorosamente denunciate sperequazioni, cui nessuno finora ha ritenuto di porre serio rimedio³¹.

O meglio, non è riuscito a porvi rimedio, dal momento che ha percorso e ripercorso, incessantemente, le solite strade, il cui sbocco finale è un vicolo cieco. Quello paventato da Tocqueville, quando, nel concludere un suo capolavoro³², ebbe a notare che, "Senza una netta visione dell'antica società, delle sue leggi, dei suoi difetti, dei suoi pregiudizi, delle sue miserie e della sua grandezza, non si capirà mai che cosa abbiano fatto i francesi durante i sessant'anni seguenti la sua caduta; ma questa visione non sarebbe sufficiente se non si penetrasse fino in fondo anche la natura stessa della nazione"³³. È il punto di vista di

³¹ V. già *sub* 1.

³² A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, a cura di G. Candeloro, Bur, Milano, 2015, 247. Pubblicato, per la prima volta, a Parigi, nel giugno 1856.

³³ *Ibidem*. Il seguito è esaltante e offre non pochi spunti di comparazione, da non sottovalutare proprio quando si fanno raffronti con le nostre odierne istituzioni, colte non nel loro apparire, ma nella sostanza dell'essere, in ragione di ciò che sono state e, quindi, di ciò che sono. La Costituzione è in vigore dal 1948: da 78 anni, non da 60!

Poiché dubito che qualcuno abbia la pazienza di consultare la fonte qui ripresa, credo sia opportuno citare una pagina esemplare, che chiude la serrata indagine di Tocqueville. Ebbene – scriveva –, "Quando considero questa nazione in sé, la trovo più straordinaria di tutti gli avvenimenti della sua storia". Per giustificare l'assunto, si pone alcune essenziali domande, che includono la risposta. "Se ne è mai vista sulla terra una sola che fosse altrettanto piena di contrasti, eccessiva in tutte le sue azioni, più guidata dalle sensazioni e meno dai principi; capace, così, di fare sempre più male e più bene di quanto si attenda da essa, talvolta sotto il livello comune dell'umanità, qualche volta molto sopra; un popolo talmente immutabile nei suoi istinti principali da essere riconoscibile ancora nei ritratti che se ne sono tracciati due o tre mila anni fa, e talmente mobile, in pari tempo, nei suoi pensieri quotidiani e nei suoi gusti da ridursi a essere uno spettacolo inaspettato anche a sé stesso, che spesso si stupisce come gli stranieri alla vista di quanto ha fatto; il più casalingo e il più consuetudinario di tutti quando è abbandonato a sé stesso, ma pronto a spingersi in capo al mondo e a tutto osare, quando, suo malgrado, è strappato alla propria casa e alle proprie abitudini; indocile per temperamento e pure meglio adattabile alla potenza arbitraria e anche violenta di un principe che al governo regolare e libero dei cittadini principali; oggi nemico dichiarato di ogni obbedienza, domani capace di servire con una passione a cui non giungono le nazioni meglio fatte per la servitù; guidato con un filo fin quando nessuno resiste ingovernabile quando l'esempio della resistenza sia dato in qualche parte, così da ingannare sempre i suoi padroni che lo temono troppo o troppo poco; mai tanto libero da far disperare di asservirlo, mai tanto schiavo da non poter rompere il giogo; adatto a tutto, ma uso a distinguersi soltanto nella guerra; adoratore del rischio, della forza, del successo, del fasto e del rumore, più che della stessa gloria; capace di eroismo più che di virtù, di genio più che di buon senso; atto a concepire immensi disegni, piuttosto che a condurre a termine le grandi imprese; la più brillante e pericolosa delle nazioni europee, la

chi esamina il divenire delle istituzioni “nelle sue cause”³⁴, affondando l’aratro all’interno di un sedime istituzionale, che va esplorato con un metodo, che fa della concretezza la propria stella polare. Come mi sembra si possa dedurre da quel che andrò ricordando tra un istante.

Non mi si obietti che Tocqueville non era un giurista. Lo era, eccome! Non si accontentava, però, di enunciati normativi e di teorie generali, per una serie concatenata e ferrea di ragioni. Infatti, “lo mi sono proposto di penetrare fino al cuore di questo antico regime”³⁵; non di descriverne l’organizzazione e le funzioni oppure di narrarne le vicende. Per questo, “Ho molto studiato la storia”³⁶, diversamente da quel che si usa fare; mentre, quando ci si ripromette un tale obiettivo, esso finisce – salvo eccezioni – per rimanere un capitolo a sé, ininfluente sul seguito dell’indagine giuridica. Nel farlo, oltretutto, “bisogna dimenticare la Francia quale la vediamo e interrogare nella sua tomba [quanto a noi, si tratta di risalire, quantomeno, al 1946] la Francia che non è più”³⁷. Si potrà scoprire, così, perché “gli impiegati (...) divengono i veri padroni”³⁸. Del resto, è il “linguaggio amministrativo”, che lo dimostra: “lo stile è (...) sbiadito, scorrevole, vago, fiacco; la particolare fisionomia di chi scrive si cancella e si perde in una mediocrità generica”³⁹, in cui ha finito per cadere pure la Corte costituzionale, di cui si può qui ricordare la sbalorditiva ed esangue [sentenza n. 133 del 2024](#)⁴⁰. In ogni caso, “chiunque abbia visto e studiato soltanto la Francia non capirà mai niente della rivoluzione francese”⁴¹. *Mutatis mutandis*, delle vicende d’Italia, la quale non ha generato al suo interno e, quindi,

più indicata per divenire volta a volta oggetto di ammirazione, di odio, di pietà, di terrore, ma non mai di indifferenza?” (ivi, 247-248).

Della nostra Italia, che dire? Sicuramente, altro; anche perché è un mosaico; ed un assemblaggio di parti, che non ha potuto, non può e non potrà mai essere un insieme, uno e indivisibile. Di mezzo, la geografia e la storia, che non ammettono forzature e neppure equivoci. Del resto, è sufficiente leggere L. TOLSTÒJ, *Guerra e pace*, vol. III, Mondadori, Milano, 1999, 993.

³⁴ A. DE TOCQUEVILLE, *L’antico regime e la rivoluzione*, cit., 248.

³⁵ Ivi, 26.

³⁶ Ivi, 194.

³⁷ Ivi, 25.

³⁸ Ivi, 101. Questo è il destino del regionalismo, come ha chiarito Massimo Severo Giannini ed ho documentato un’infinità di volte.

³⁹ Ivi, 102.

⁴⁰ Di essa si può dire che ha ignorato gli atti di causa: la memoria dimessa in vista dell’udienza pubblica e, soprattutto, l’elaborato tecnico prodotto, che la medesima Corte, invece di evocare, ha considerato, platealmente, assente. Ed ha finito per confermare la conformità a Costituzione del criterio della spesa storica, che nessuno vuole perché causa di inefficienze e sperequazioni. Tutto ciò, dopo aver più volte ricordato che “Per costante giurisprudenza”, di cui si richiamano, all’ingrosso, alcune sentenze, precedute dall’inciso *Ex multis*. Avendo alle spalle una certa esperienza, mi sento di affermare che il contenzioso Stato-Regioni è, davvero, in caduta libera: in ogni senso.

⁴¹ Ivi, 53.



sperimentato vere rivoluzioni⁴². Né, forse per questo, ha concepito vere riforme, tra le quali vanno considerate quelle concernenti l'intero sistema dei poteri locali.

Certo è che non va trascurato l'atteggiamento dello studioso, il quale è opportuno operi "senza preconcezioni", ma con "passione"⁴³. Soprattutto, se si tratta di verificare – al di là delle apparenze – se gli artefici della rivoluzione (vale, per noi, gli attuatori della Costituzione) "avessero conservato per lo più i sentimenti, abitudini dell'antico regime [per noi, prerepubblicano] e perfino le idee con le quali avevano guidato la rivoluzione che doveva distruggerlo"⁴⁴.

Per conseguire un tale risultato – visto che la rivoluzione si era ormai conclusa oltre mezzo secolo prima⁴⁵ –, sarebbe stata indispensabile la più rigorosa consultazione degli "archivi"⁴⁶, i quali, da un lato, rivelano "interamente il paese"⁴⁷. Infatti, "Uno straniero al quale oggi si abbandonassero tutte le corrispondenze riservate che empiono i fascicoli del Ministero dell'interno e delle prefetture ne saprebbe presto su noi più di noi stessi"⁴⁸. Per parte sua, "A mano a mano che mi inoltravo in questo studio, mi stupivo riconoscendo ad ogni passo nella Francia di quel tempo molti di quelli che sono i segni più evidenti della Francia odierna"⁴⁹. Nell'Italia contemporanea, i residui di quella che si denominò autarchia e che, oggi, formalmente si definisce autonomia. D'altro lato, smascherano verità alterate da supposizioni di parte⁵⁰.

⁴² M. BERTOLISSI, *Contribuenti e parassiti in una società civile*, cit.

⁴³ A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, cit., 29.

⁴⁴ *Ivi*, 25.

⁴⁵ Diversamente da come aveva fatto nel corso del soggiorno negli Stati Uniti d'America, durante il quale aveva annotato fatti, atti ed impressioni in appositi taccuini.

⁴⁶ A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, cit., 26.

⁴⁷ *Ivi*, 27.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ivi*, 303-304, ove si legge questo appunto, che descrive perfettamente l'enfasi, con cui gli avversari dell'autonomia differenziata la confutano, con argomenti, a mio parere, risibili, perché di pura e semplice derivazione da combinati disposti e da ipotesi fantasiose, che trascurano, sistematicamente, il capitale umano e i relativi costumi. Questo è l'esatto contrario di ciò che ha delineato Alexis de Tocqueville. Il quale, appunto, osserva che "Si dice che la filosofia del diciottesimo secolo fu caratterizzata da una specie di adorazione della ragione umana, da un'illimitata fiducia nel potere di trasformare secondo ragione leggi, istituzioni, costumi. Bisogna intendersi bene: a dir la verità, qualche filosofo non adorava tanto la ragione umana quanto la propria ragione. Nessuno ha mai dimostrato meno fiducia che i filosofi nella saggezza comune. Potrei citarne parecchi che disprezzavano la folla quasi quanto il buon Dio. Di fronte a questo avevano un orgoglio da rivali; di fronte ad essa, un orgoglio da arricchiti. La sottomissione vera e rispettosa alle volontà della maggioranza era per loro tanto estranea quanto la sottomissione alla volontà divina. In seguito, quasi tutti i rivoluzionari hanno dimostrato questo duplice carattere, ben lontano dal rispetto che testimoniano gli inglesi e gli americani per i sentimenti della maggioranza dei loro concittadini. Tra costoro la ragione è orgogliosa e fiduciosa di sé, ma non è mai insolente; per ciò ha condotto alla libertà, mentre la nostra non ha fatto altro se non inventare nuove forme di servitù". Mi pare che questo sia l'*habitat* di quanti hanno voluto (nel 2001) l'art. 116, 3° co., Cost., perché avevano ragione; di quanti – sono gli stessi – ora lo contestano, perché hanno ancora ragione (nel 2025).

3. Le “teorie generali”, come “passioni politiche”; piuttosto che “appunti” ed “archivi”

Queste rigorose e sperimentate premesse spiegano il seguito, che consente a chi indaga le istituzioni, con l'intento di coglierne l'anima e definirne la struttura interna, di rendersi conto di quale può essere il tasso di effettività di tanti, reiterati propositi, i quali presupporrebbero non soluzioni in continuità, ma positive rotture, destinate a interrompere ogni contatto con il passato: perché – detto con parole semplici – è inattuale. L'essenza della questione concerne il *che cosa* cambiare e, in particolare, *come* affrontare il tema del cambiamento. Si è convinti che sia sufficiente la modifica del dato normativo, che si reputa decisiva, anche quando si aggiunge – con parole, la cui portata è posta nel nulla dal *modus operandi*⁵¹ – che ciò non è sufficiente, in quanto è indispensabile un atto di accettazione da parte dei destinatari. Ma si tratta – ognuno lo intende – di un *modus dicendi*, che non altera in alcun aspetto una pregiudiziale di stampo formalistico.

Osserva, invece, Tocqueville che “quei filosofi [il discorso vale anche per i giuristi] con facilità si disgustavano delle cose antiche e della tradizione ed erano naturalmente portati a ricostruire la società del loro tempo su un piano interamente nuovo tracciato da ciascuno soltanto al lume della ragione”⁵². D'altra parte, “La condizione stessa di questi scrittori li preparava a prediligere in materia di governo le teorie generali e astratte e a crederci ciecamente. Nell'immenso distacco dalla pratica in cui vivevano, nessuna esperienza veniva a temperare in loro gli ardori istintivi; nulla li avvertiva degli ostacoli che i fatti potevano opporre anche alle riforme più desiderabili”⁵³. Così, “le teorie generali una volta ammesse” arrivavano “inevitabilmente a trasformarsi in passioni politiche e in atti”⁵⁴.

Tuttavia, non accade ovunque così: né ieri, né oggi. Infatti, “Mentre in Inghilterra quelli che scrivevano sul governo e quelli che governavano erano mescolati, e gli uni facevano conoscere nella pratica le idee nuove e gli altri correggevano e limitavano la teoria con i fatti”: non è quel che è mai accaduto in Italia; “In Francia il mondo politico rimane come diviso in due provincie separate e senza comunicazione tra loro. Nella prima si amministrava; nella seconda si stabilivano i principi astratti sui quali ogni amministrazione avrebbe dovuto basarsi. Qui si prendevano i provvedimenti particolari consigliati dalla pratica; là si proclamavano le leggi generali, senza mai pensare ai mezzi di applicarle. Gli uni avevano la guida degli affari; gli altri la direzione delle intelligenze”⁵⁵.

⁵¹ Si pensi al Pnrr, inteso come puro e semplice elenco di spese.

⁵² A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, cit., 179.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ivi*, 181.

⁵⁵ *Ivi*, 184. Questa separatezza rappresenta la principale delle ipoteche negative, che grava da sempre sul nostro Paese. V. M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., che offre una gamma di esempi umiliante.



Dato un tale criterio, è evidente che tutto può essere, sulla carta, innovazione; tutto può negarla, nella realtà. Ovviamente, sono necessarie accurate verifiche, non meditazioni teoriche, che lasciano il tempo che trovano. Immersi negli archivi, "Quando si studia la storia della nostra rivoluzione, si vede che è stata condotta esattamente con lo stesso spirito che fece scrivere tanti libri astratti sul governo. La stessa attrazione verso le teorie generali, i sistemi completi di legislazione e l'esatta simmetria delle leggi; lo stesso disprezzo dei fatti reali; la stessa fiducia nella teoria; lo stesso amore per l'originale, per l'ingegnoso, per il nuovo nelle istituzioni; la stessa voglia di rifare la costituzione tutta intera, in una volta sola, senza tentare di correggerla nelle sue parti. Impressionante spettacolo"⁵⁶. Impressionante, senza dubbio, perché "Nulla è tanto superficiale quanto attribuire la grandezza e la potenza di un popolo al solo meccanismo delle leggi; perché in questa materia non è tanto la perfezione dello strumento quanto la forza dei motori a dare i risultati"⁵⁷.

Ciò, cui ci si sarebbe dovuti riferire e da cui si sarebbe dovuto attingere un insegnamento sapiente erano – come sono – gli usi e i costumi: "idee, sentimenti, abitudini che ad esse aderivano"⁵⁸. Avendoli ignorati, "la rivoluzione ha (...) innovato meno di quanto si suppone in genere". Certo, "ha distrutto interamente (...) tutto quanto nell'antica società derivava dalle istituzioni aristocratiche e feudali". Tuttavia, "del vecchio mondo, ha conservato solo quanto a tali istituzioni era estraneo, o poteva esistere senza di esse. Perché la rivoluzione è stata tutt'altro che un avvenimento fortuito"⁵⁹. Al pari delle non-rivoluzioni d'Italia.

Tocqueville aggiunge, quindi, sulla scorta dell'indagine svolta nel corso del suo soggiorno americano, che "Si è spesso fatta derivare la nostra rivoluzione da quella d'America; la quale ebbe, infatti, molta influenza sulla rivoluzione francese, ma non tanto per quel che accadeva allora negli Stati Uniti, quanto per quel che si pensava allora in Francia. Mentre per il resto dell'Europa la rivoluzione d'America era soltanto un fatto nuovo e strano, da noi rendeva più sensibile ed evidente quanto si credeva di conoscere già. Altrove meravigliava, qui finiva di convincere. Gli Americani sembrava non facessero che eseguire quanto i nostri scrittori avevano concepito; davano sostanza di realtà a quel che noi si stava sognando. Era come se Fénelon si fosse di colpo trovato a Salento" (*ibidem*).

⁵⁶ Ivi, 185.

⁵⁷ Ivi, 212. Esempio, per quanto ci riguarda, il seguito: "Guardate l'Inghilterra: anche oggi quante delle sue leggi amministrative sembrano più complicate, più diverse, più irregolari delle nostre! Eppure v'è forse in Europa un paese in cui la ricchezza pubblica sia maggiore, la proprietà privata più estesa, più sicura, più variata, la società più solida e più ricca? Tutto ciò non deriva dalla bontà di quella tal legge particolare, ma dallo spirito che anima tutta la legislazione inglese. L'imperfezione di certi organi non impedisce nulla perché la vita è potente".

⁵⁸ Ivi, 56.

⁵⁹ *Ibidem*.

4. Il popolo, le sue attese e l'ascolto. Tra ineguaglianza fiscale e accentramento amministrativo

Sicuramente, "Il popolo (...) spesso con una parola va dritto all'idea"⁶⁰; ma è necessario che qualcuno lo ascolti⁶¹. È indispensabile essere posseduti da un grande ideale – da una "nuova religione"⁶² –, che "li strappò all'egoismo individuale, li spinse all'eroismo e all'abnegazione, rendendoli spesso insensibili a tutti quei piccoli beni che ci posseggono"⁶³. Tra l'altro, è necessario che "il denaro" non divenga "il segno principale che classifica e distingue gli uomini"⁶⁴. Peraltro, "Gli uomini del diciottesimo secolo non conoscevano affatto quella specie di passione per il benessere che è quasi la madre della schiavitù, passione molle, ma tenace e inalterabile, che si mescola volentieri e per così dire si intreccia a parecchie virtù private"⁶⁵.

In ogni caso, non si possono considerare "sovranità popolare i suffragi di elettori che non possono né informarsi, né concertarsi, né scegliere; il voto libero dalle imposte l'assenso di assemblee mute, o asservite"⁶⁶.

Mentre il cruccio essenziale della riflessione complessiva è – unitamente a quello dell'accentramento amministrativo⁶⁷ – "l'eguaglianza fiscale"⁶⁸, mai disgiunta da un insieme necessitato di condizioni, comportanti oneri e spese: "ripartire le imposte" era un'attività connessa con tutta una serie di azioni concrete – "restaurare le chiese, costruire le scuole, radunare e presiedere l'assemblea della parrocchia"⁶⁹ –, per cui talune esenzioni, totali o parziali, potevano dirsi non privilegi.

⁶⁰ Ivi, 160.

⁶¹ Da non dimenticare il fatto che il *referendum* consultivo regionale del 22 ottobre 2017 ha avuto un consenso trasversale in Veneto: di una consistenza clamorosa. Finora, nessun riscontro.

⁶² Ivi, 193.

⁶³ Ivi, 194.

⁶⁴ Ivi, 31.

⁶⁵ Ivi, 156. Dei nostri tempi e della loro volgarità ha scritto limpidamente S. TAMARO, *Offensivo e ideologico, il rito delle banalità*, in *Corriere della Sera*, 5 agosto 2024, 26, a proposito della cerimonia inaugurale delle Olimpiadi dell'agosto 2024, organizzate dalla Francia. Pare ci si trovi di fronte, ormai, a uno *svuotatutto*, come ha osservato E. BIANCHI, *La fede e la coscienza*, in *la Repubblica*, 5 agosto 2024, 22. Rimane qualcosa: il vuoto, cui A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, cit., spec. 45 ss., opponeva a un fortissimo spirito religioso. Notava, altresì: "Non so se, tutto considerato, ad onta dei vizi sfacciati di alcuni suoi membri, vi fu mai al mondo un clero più insigne del clero cattolico francese nel momento in cui fu sorpreso dalla rivoluzione, più colto, più nazionale, meno ristretto alle virtù private, meglio fornito di virtù pubbliche e nello stesso tempo di fede (la persecuzione lo ha dimostrato). Ho cominciato a studiare l'antica società pieno di pregiudizi contro di essa; ho finito pieno di rispetto" (ivi, 152). Ma chi studia, davvero, oggi? Nella migliore delle ipotesi, si romanza la storia.

⁶⁶ Ivi, 29.

⁶⁷ V. sub 3.

⁶⁸ Ivi, 52.

⁶⁹ Ivi, 63.



Sia come sia – nota Tocqueville –, “la diseguaglianza che si vede nuoce più di quella che si sente”⁷⁰. E “la diseguaglianza delle imposte è la più perniciosa”⁷¹, anche perché “non esistono, si può dire, interessi pubblici, che non nascano da una tassa o non facciano capo a una tassa”⁷². Sicché, “è ben duro per gli artigiani pagare senza poter verificare l’uso di somme imposte da quelli fra i loro concittadini che forse, per via dei loro privilegi sulle imposte, sono i meno interessati alla faccenda”⁷³. Allora, come sempre, anche quando ad imporre il tributo sono Parlamenti, che non assicurano – né direttamente, né indirettamente – un rispetto, almeno decente, dei principi della capacità contributiva e di progressività. Oltretutto, il consenso all’imposta, assorbito all’interno della riserva relativa di legge, di cui all’art. 23 Cost., non rende vano il problema sostanziale del consenso⁷⁴.

Per questa ragione, “Oso affermare che il giorno in cui la nazione, stanca dei lunghi disordini che avevano accompagnato la prigionia di re Giovanni e la pazzia di Carlo VI, permise ai re d’imporre senza il suo concorso una imposta generale e la nobiltà ebbe la viltà di lasciar tassare il Terzo Stato pur di venire esentata, quel giorno fu posto il seme di quasi tutti i vizi e di quasi tutti gli abusi che hanno travagliato l’antico regime per il resto della sua esistenza e hanno finito col causarne la fine violenta”⁷⁵. Fine, che non va mai trascurata sul piano degli eventi possibili, soprattutto quando si tende ad ampliare, senza alcun ritegno, la dimensione di un debito pubblico, che dovrà essere ripagato da chi non ha beneficiato dei crediti che l’hanno alimentato.

5. Un fisco iniquo

Detto con parole di allora, attualissime, “La diseguaglianza delle imposte separava le classi [i contribuenti dagli evasori, le generazioni tra loro: oggi] e isolava gli uomini più di quanto non avesse fatto fino allora. Dal momento che [quel che segue è di drammatica attualità, ove si pensi alle mostruose ricchezze create e all’assenza di una relativa fiscalità: qui si crede nel Paradiso] l’imposta tendeva a raggiungere non già il più capace di pagare, ma il più incapace di difendersi, si doveva arrivare a questa conseguenza mostruosa: di risparmiarla al ricco e di caricarne il povero”⁷⁶.

Da qui, una serie ulteriore di annotazioni, non prive di un’ironia, che lascia l’amaro in bocca, se si pensa che la tanto celebrata Repubblica del 1948 non ha saputo – perché la

⁷⁰ Ivi, 128.

⁷¹ *Ibidem.* V., fin d’ora, la nota 21.

⁷² Ivi, 129, da leggersi, ora, alla luce dell’art. 53 Cost.

⁷³ Ivi, 134.

⁷⁴ Tant’è vero che l’idea di uno sciopero fiscale è ampiamente condivisa dai contribuenti (non solo dagli operai): v., infatti, N. PORCELLATO, *Uno sciopero anti tasse? L’83% degli operai dice sì*, in *Il Gazzettino*, 24 luglio 2024, 13; F. SPOLAOR, *Ribellione e differenze: chi dà tutto e chi evade*, *ibidem*.

⁷⁵ A. DE TOCQUEVILLE, *L’antico regime e la rivoluzione*, cit., 138.

⁷⁶ Ivi, 139-140.

responsabilità politica e costituzionale è di tutti – generare un’inversione di tendenza rispetto a quanto accaduto nei periodi statutario e fascista⁷⁷. Vale un esempio di allora: “La taglia, arbitraria nella ripartizione, obbligatoria nella riscossione, personale e non reale, nella maggior parte della Francia, è sottoposta a continue variazioni in seguito a tutti i cambiamenti che accadono ogni anno nel patrimonio dei contribuenti”⁷⁸. Con quali conseguenze? “Per sfuggire alla tassazione violenta e arbitraria, il contadino francese, in pieno diciottesimo secolo, agisce come l’Ebreo del Medio Evo. Si finge povero, quando per caso non lo è realmente. Con ragione la sua agiatezza gli fa paura”⁷⁹. Per porvi rimedio, ci si appellava all’“eguaglianza proporzionale”⁸⁰.

Che in Italia non c’è mai stata ed è di là da venire, dal momento che il tasso di evasione fiscale e contributiva è abnorme. Lasciano esterrefatti le dichiarazioni dei redditi: il numero di quanti non la presentano; la quantità per fasce; il numero ristrettissimo di coloro che dichiarano un imponibile superiore a 100 mila euro; la base minuscola, sulla quale grava la gran parte delle spese pubbliche. Paradossi, che si aggiungono a paradossi, come si certifica continuamente, senza che nulla segua di un qualche rilievo⁸¹. Quanto alle conseguenze, sono a dir poco miserabili; indegne di uno Stato civile, men che meno di uno Stato di diritto, dal momento che l’evasore approfitta dei vari contributi finanziari, erogati a favore delle fasce deboli della popolazione; evasore che ingrossa *sine titulo* le file, alle quali sottrarre quantità considerevoli di risorse, costituite da “Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere”, come vorrebbe, invece, l’articolo 38, 1° comma, della Costituzione. Sicché, pare del tutto naturale e conforme ai fatti la circostanza che – se è plausibile che “il 5% paga [quasi] per tutti”⁸² – va da sé concludere, senza alcuno sforzo argomentativo, che la Repubblica italiana versa, quanto all’ineguaglianza fiscale, nelle stesse condizioni in cui si venne a trovare l’antico regime nel XVIII secolo. Peraltro, di tutto

⁷⁷ V. la *Relazione* della Sottocommissione Finanza della Commissione economica, istituita dal ministero per la Costituente, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1946.

⁷⁸ A. DE TOCQUEVILLE, *L’antico regime e la rivoluzione*, cit., 163.

⁷⁹ Ivi, 164.

⁸⁰ Ivi, 165. Visti gli spropositi in atto (a tutti noti, meno che ai costituzionalisti, è da credere), ritengo valga la pena di non trascurare questa annotazione esemplare: “Verso la stessa epoca, leggo nella corrispondenza degli intendenti che bisogna proibire ai contadini di adoperare la *corvée* sulle strade dei loro villaggi, perché essa deve essere riservata alle grandi strade, o, come allora si diceva, per le ‘strade del re’. La strana idea che bisogna far pagare il prezzo delle strade ai più poveri e a quelli che evidentemente hanno meno occasioni di viaggiare; quest’idea, sebbene nuova, si radica tanto naturalmente nello spirito di quanti ne profittano che in breve non sanno immaginare che la cosa possa andare diversamente. Nell’anno 1776 si tenta di trasformare la *corvée* in tassa locale: l’ineguaglianza si trasforma subito con essa e la segue nella nuova imposta” (ivi, 168). Come in tante altre circostanze, qui il tributo locale non esprime autonomia, ma è la conseguenza di uno stato di sudditanza.

⁸¹ V. M. SENSINI, *Redditi, l’Italia dei paradossi. Ecco chi paga le tasse e chi no*, in *Corriere della Sera*, 4 agosto 2024, 2 e 3.

⁸² V. la nota 21.



questo si è occupata la Sottocommissione Finanza nel 1946, in margine all'esperienza del ventennio fascista⁸³.

6. Maledetto accentramento

Si è occupata, pure, dell'accentramento e della sua idoneità a risolvere questa essenziale questione. Non aveva, in proposito, idee molto diverse da quelle di Tocqueville, il quale ebbe a rilevare che "Se almeno questa stretta dipendenza delle città ne avesse preservate le finanze! Ma non serve affatto. Si pretende che senza l'accentramento le città andrebbero in rovina. Non lo so. Ma certamente nel diciottesimo l'accentramento non impediva loro di rovinarsi. Tutta la storia amministrativa di quel tempo è piena dei loro dissesti finanziari"⁸⁴.

L'accentramento, dunque, che la rivoluzione ha ereditato dall'antico regime: "Mescolano le classi, eguagliano le condizioni, sostituiscono i funzionari all'aristocrazia, l'uniformità della regola alle franchigie locali, e l'unità del governo alla molteplicità dei poteri"⁸⁵. Perché, non corrisponde affatto al vero l'affermazione di "un oratore" del tempo: "Questa bella conquista della rivoluzione, che l'Europa ci invidia"⁸⁶. Infatti, "Ammetto benissimo che l'accentramento sia una bella conquista e convengo che l'Europa ce la invidi, ma sostengo che non è una conquista della Rivoluzione. Al contrario, è un prodotto dell'antico regime e, aggiungerò, la sola parte della costituzione politica dell'antico regime che sia sopravvissuta alla rivoluzione, perché era la sola che potesse adattarsi al nuovo stato sociale creato dalla rivoluzione"⁸⁷. Così, se si guarda all'interno delle istituzioni, non in superficie, che esibisce apparenze.

A ben vedere – ne sanno qualcosa gli studiosi di diritto amministrativo, attenti nel considerare l'origine e le giustificazioni storiche degli istituti –, il livellamento realizzato attraverso la concentrazione dei poteri rappresenta lo sviluppo razionale di una serie concatenata di scelte, che confluiranno in una formula notissima, di stampo giacobino, quale è l'unità ed indivisibilità della Repubblica⁸⁸. Non a caso, "il governo centrale si era

⁸³ V. la nota 77.

⁸⁴ A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, cit., 86. Non sono pochi, attualmente, i Comuni sottoposti alla procedura di dissesto.

⁸⁵ *Ivi*, 44.

⁸⁶ *Ivi*, 71.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ V. HUGO, *Il Novantatré*, Newton Compton, Roma, 2004, 72. Vi si legge: "Repubblica francese una e indivisibile", quale intestazione di un "manifesto", sottoscritto dal Priore della Marna. Quanto ai giuristi, v. A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in AA.VV., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 1997, 8, il quale osserva che "Non si tratta di una mera ricostruzione storica; l'ispirazione giacobina si è spesso stratificata e, talvolta, sbiadita, ma attraversa tuttora, al di là dei tanti aggiornamenti fin qui effettuati, tanta parte della cultura costituzionalistica italiana e continentale": che – aggiungo io – ama

audacemente assunto di provvedere ai loro bisogni⁸⁹: quelli delle varie comunità locali. Con ciò, "Allora, come oggi, l'amministrazione teneva dunque tutti i Francesi sotto tutela"⁹⁰, a scapito delle libertà, che ne sono la prima e più evidente vittima, e dell'"amministrazione vera e propria, nella quale sono soprattutto necessarie la responsabilità, la subordinazione, e lo zelo"⁹¹.

Quindi, in breve: tutela amministrativa⁹², giustizia amministrativa e garanzia amministrativa⁹³, usi amministrativi⁹⁴, che configurano uno *status* speciale, garantito e rafforzato, anche sul piano giurisdizionale, per i soggetti pubblici. Limpida la prospettazione – che non dipende da teorie o da proposizioni generalizzanti, ma da puntuali riscontri sul campo –, secondo cui l'ordinamento era composto di "un corpo unico e posto al centro del regno che regola l'amministrazione pubblica in tutto il paese; lo stesso ministro che dirige quasi tutti gli affari interni; in ogni provincia un solo agente che ne cura tutti i particolari; nessun corpo amministrativo secondario, nessun corpo che possa agire senza esservi stato autorizzato in anticipo; tribunali straordinari che giudicano tutte le questioni in cui sia interessata l'amministrazione pubblica e ne proteggano tutti gli agenti"⁹⁵. Il pericolo è – lo si è sperimentato in numerosi casi di federalismo alla rovescia (è il destino toccato alle Province) – che si finisca con il dover constatare che "Vi è soltanto il potere centrale che si occupi di esso, e siccome è molto lontano e ancora non ha nulla da temere dai suoi abitanti, se ne occupa solo per trarne guadagno"⁹⁶.

Visto quel che è accaduto ai poteri locali nel secolo scorso; e visto, altresì, che l'accentramento – quale forma di governo dell'economia non dispiace mai agli economisti – ha dalla sua solide maggioranze, è piacevole ricordare che, "Secondo gli economisti, lo Stato non deve solo comandare alla nazione, ma foggiarla in un dato modo; tocca ad esso

definirsi, paradossalmente, liberale. Da leggere e meditare, per elementari ragioni di chiarezza, G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, con prefazione di E. Garin, Feltrinelli, Milano, 1977.

⁸⁹ A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, cit., 78.

⁹⁰ Ivi, 79.

⁹¹ Ivi, 81.

⁹² Ivi, 81 ss.

⁹³ Ivi, 91 ss.

⁹⁴ Ivi, 101 ss.

⁹⁵ Ivi, 97.

⁹⁶ Ivi, 162. Per un caso esemplare di questi giorni – riguarda l'istruzione, che versa in stato comatoso e sta tanto a cuore a quanti avversano l'autonomia differenziata –, v. E. BRUNO-C. TUCCI, *In sette anni + 72% di supplenti. Verso nuovo record da settembre*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 agosto 2024, 11 ("Il nuovo anno scolastico. Nonostante i proclami di tutti gli ultimi Governi di superare il precariato, i prof. assunti a tempo sono saliti dai 135.025 del 2017/18 ai 232.636 del 2023/24 e ora viaggiamo per i 250 mila"). È una materia statale, al pari della giustizia ed anche della sanità. Ci sono tutti i presupposti per lasciar perdere gli *slogan* ed ammettere che lo Stato è un pachiderma inefficiente e che, quanto alle Regioni e agli enti locali, c'è di tutto: c'è chi funziona e chi no. Non mancano, poi, evidenti contraddizioni, dovute al fatto che uno è *iudex in causa propria*: E. BRUNO, *Il Sud fa incetta di lodi, ma è indietro per l'Invalsi*, *ibidem*. Forse la Svimez non è indenne da un tal genere di contaminazioni. Il conflitto di interessi è davvero subdolo.



formare lo spirito dei cittadini sopra un dato modello che si è proposto in anticipo; è suo dovere penetrarli di certe idee e fornire al loro cuore i sentimenti che giudica necessari. In realtà i suoi diritti non hanno limiti e quanto può fare non ha confini; non soltanto riforma gli uomini, ma li trasforma; forse dipenderebbe soltanto da esso farne anche degli altri!"⁹⁷.

Ne riparlerò tra breve⁹⁸. È certo, comunque, che questo è dispotismo: il quale "Non intraprende affatto, o abbandona presto, le riforme più necessarie, che per riuscire domandano una perseverante energia; ma cambia continuamente qualche legge o qualche regolamento". Quanto alla fiscalità, pure allora ci si trovava di fronte a una "mobilità estrema della legislazione secondaria"⁹⁹. L'esito, comunque, era uno ed è uno soltanto: "una regola rigida, una pratica fiacca"¹⁰⁰.

7. Il profumo della libertà e il desiderio di essere e di rimanere liberi, tra i vivi

Nell'economia di questo lavoro, è evidente che sono consentiti soltanto dei cenni. Tuttavia, li si è elaborati avendo in mente una articolata visione d'insieme, che pone al centro della stessa riscontri attinenti a una realtà istituzionale, che mi si è andata dipanando ormai da mezzo secolo. Ho sempre rifiutato l'idea che il diritto sia un sistema di norme. Che dalle norme si possa desumere la realtà. Che si possa concludere – come qualcuno di autorevolissimo ha concluso – che "lo Stato fascista è nel senso più preciso e più *alto* Stato di diritto"¹⁰¹. Che l'autonomia differenziata possa destrutturare una Repubblica da sempre disarticolata, per incuria, incompetenza ed altro ancora; non, certo, a causa di disposti normativi. Perché – qui è Montesquieu che parla –, "Le terre non producono tanto in ragione della loro fertilità, quanto della libertà dei loro abitanti"¹⁰². Infatti, "Nulla è tanto superficiale quanto attribuire la grandezza e la potenza di un popolo al solo meccanismo delle leggi"¹⁰³. Mentre ciò che conta "è il piacere di poter parlare, agire, respirare senza costrizione, sotto il solo governo di Dio e delle leggi. Chi nella libertà cerca qualche altra cosa all'infuori di essa, è fatto per servire"¹⁰⁴. Ed ancora – allo scopo di spiegare il significato di pluralismo ed autonomia, declinati assieme a libertà e

⁹⁷ A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, cit., 199.

⁹⁸ *Sub* 7.

⁹⁹ *Ivi*, 105.

¹⁰⁰ *Ivi*, 106. In perfetta sintonia la *Relazione* della Sottocommissione Finanza della Commissione economica.

¹⁰¹ Mi riferisco a Donato Donati, a proposito del quale v. G. FALCON, *Scritti scelti*, Cedam, Padova, 2015, 61, da cui riprendo questo frammento. V., di recente, A. CASSATELLA, *Donato Donati: uno statualista contrastato*, in *Lo Stato*, 23/2024, 353 ss.

¹⁰² A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, cit., 161.

¹⁰³ *Ivi*, 212.

¹⁰⁴ *Ivi*, 204.

responsabilità, nei cui confronti non mi pare si nutra una grande affezione –, “A costoro, che cosa manca per restare liberi? Il desiderio stesso di esser tali. Non domandatemi di esaminare questo desiderio sublime; bisogna provarlo. Penetra da sé nei grandi cuori che Dio ha preparati a riceverlo; li ricolma, li infiamma”¹⁰⁵.

Pensieri di questo genere e non d’altro spiegano perché egli abbia riflettuto così profondamente sulla libertà, l’eguaglianza, la democrazia e il dispotismo¹⁰⁶. Ed abbia fatto sì che l’indagine sulla società e sulle istituzioni americane si traducesse in “uno studio sull’ordinamento degli Stati Uniti e una ricerca sulle istituzioni e le tendenze generali della democrazia nel campo politico, sociale, culturale e morale”¹⁰⁷. Più precisamente ancora, “Tocqueville appartiene alla corrente del pensiero liberale ottocentesco, ma differisce dagli scrittori liberali che l’hanno preceduto, e anche da molti suoi contemporanei, perché ha un più spiccato senso dello sviluppo storico, è convinto dell’inevitabilità della marcia degli uomini verso l’eguaglianza e ha una grande apertura sui problemi del mondo anche fuori dell’Europa”¹⁰⁸. Ed ha una spiccata sensibilità per “i problemi del meccanismo costituzionale” e per “l’importanza del problema dell’amministrazione”¹⁰⁹, percepito quale fattore costitutivo sia della forma di Stato, sia della forma di governo¹¹⁰.

Dunque, quanto all’antico regime, aveva avuto cura di frequentare gli archivi e di procedere, tra l’altro, a una attenta lettura di numerosi *cahiers*¹¹¹; le fonti, cui ebbe ad attingere, nel corso del viaggio negli Stati Uniti d’America, erano altre, dal momento che era sua intenzione quella di realizzare una istantanea su quel Paese. Per questo – si legge –, “Ho indicato le mie fonti in nota e ciascuno potrà verificarle. Quando si è trattato di opinioni, di usi politici, di osservazioni, di costumi, ho cercato di consultare gli uomini più istruiti”¹¹²; con la consapevolezza – è un inciso inconsueto – che “So bene che, malgrado le mie cure, sarà molto facile criticare questo mio libro, se qualcuno vorrà farlo”¹¹³.

¹⁰⁵ Ivi, 205.

¹⁰⁶ Soprattutto in *L’antico regime e la rivoluzione*, come osserva G. CANDELORO, *L’antico regime e la rivoluzione di Alexis de Tocqueville*, ivi, 9 ss., spec. 20.

¹⁰⁷ G. CANDELORO, *La Democrazia in America di Alexis de Tocqueville*, in A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., alla nota 9. La prima parte fu pubblicata nel 1835, la seconda nel 1840.

¹⁰⁸ Ivi, 16. Il che spiega la scelta di richiamare l’insegnamento di studiosi e intellettuali, quali Piero Gobetti, Silvio Trentin, Giovanni Demaria, Ettore Passerin d’Entrèves, Luigi Einaudi...: da ultimo, in *Autonomia differenziata*, cit., *passim*.

¹⁰⁹ Ivi, 16-17.

¹¹⁰ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., 91 ss.

¹¹¹ A. DE TOCQUEVILLE, *L’antico regime e la rivoluzione*, cit., 291 ss., quanto ai *cahiers* della nobiltà nel 1789: preludio delle Costituzioni e delle Carte dei diritti.

¹¹² A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., 29. Quindi, rende palese il carattere equilibrato, rispettoso, leale e disinteressato dei suoi contatti, che hanno di mira l’obiettività (sempre relativa, s’intende). “Se la cosa era importante e incerta, non mi sono contentato di un solo testimone ma ho cercato molte testimonianze e da queste ho tratto le mie conclusioni. A questo riguardo bisogna che il lettore mi creda sulla parola. Avrei potuto citare in appoggio alle mie affermazioni nomi autorevoli e a lui noti, ma mi sono ben guardato dal farlo. Lo straniero apprende spesso dal suo ospite importanti verità, che questi nasconderebbe



8. Ancora qualcosa, di un'opera vasta e seducente, che guarda ai costumi e alla storia. Il carattere strategico della fiscalità e il giacobinismo amministrativo dei formalisti

Vale, quel che segue, ad integrazione del già detto¹¹⁴. Anche se pare opportuno ricordare, sempre con un cenno, che Tocqueville si sofferma su una serie vastissima di temi e problemi, esponendo l'accaduto e formulando, in margine ad esso, il proprio argomentato giudizio. In ogni caso – senza preoccuparsi di un qualche criterio sistematico –, considera, ad esempio, le abitudini e la relativa forza (che è anche giuridica)¹¹⁵; la natura e la qualità del rapporto tra individuo e società¹¹⁶; le relazioni tra generazioni¹¹⁷; la libertà e l'eguaglianza¹¹⁸; l'essere, i cittadini partecipi della vita pubblica, azionisti della repubblica¹¹⁹; i caratteri del costituzionalismo giacobino¹²⁰; la rilevanza costituzionale del puritanesimo¹²¹; il federalismo e la sua struttura ordinamentale¹²²; la sovranità, "come il diritto di fare la legge"¹²³; la democrazia diretta¹²⁴; il giudizio di legittimità costituzionale¹²⁵; la separazione dei poteri¹²⁶; i vizi naturali dei governi democratici¹²⁷; la presenza delle donne in politica¹²⁸; la valenza del principio maggioritario¹²⁹; il disimpegno dalla politica, giudicato frutto di "un gretto egoismo"¹³⁰...

forse anche all'amico; con lui si può rompere un silenzio obbligato, non si teme la sua indiscrezione perché egli non rimane. Ognuna di queste confidenze è stata da me annotata, ma non uscirà mai dalle mie carte; preferisco nuocere al successo delle mie opere che aggiungere il mio nome alla lista di quei viaggiatori che ricambiano con noie ed imbarazzi la generosa ospitalità ricevuta".

Una lezione di metodo e di stile, cui ho cercato di attenermi, in particolare, nella elaborazione de *Il mito del buon governo*, cit., che contiene una ricostruzione analitica dei fatti istituzionali accaduti nel periodo che va dall'8 marzo 2020 all'8 marzo 2022, in grado di smentire drasticamente una serie insopportabile di banalità quotidiane: di divagazioni prive di fondamento (senza fatti o contraddette dai fatti).

¹¹³ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., 29.

¹¹⁴ *Sub* 2 ss.

¹¹⁵ *Ivi*, 231: "gli uomini in generale tengono più alle loro abitudini che alla vita". È un magistrale avviso per chi progetta riforme a caso e non fa mai tesoro dell'accaduto: vale a dire, del fatto che non si verifica mai niente di veramente risolutivo.

¹¹⁶ *Ivi*, 74.

¹¹⁷ *Ivi*, 98: "ogni generazione che si succede in esse [nazioni] è come un popolo nuovo che viene a offrirsi alle cure del legislatore". V., al riguardo, T. JEFFERSON-J. MADISON, *Quanto costa la democrazia? Debito pubblico e generazioni future*, a cura di A. Giordano, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021.

¹¹⁸ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., 63.

¹¹⁹ *Ivi*, 73, 77, 179, 201 ss. e 247.

¹²⁰ *Ivi*, 100.

¹²¹ *Ivi*, 171 ss.

¹²² *Ivi*, 115 ss.

¹²³ *Ivi*, 124, nonché 247.

¹²⁴ *Ivi*, 134 e 247.

¹²⁵ *Ivi*, 102, 148, 150 ss. e 272-273.

¹²⁶ *Ivi*, 259.

¹²⁷ *Ivi*, 255.

¹²⁸ *Ivi*, 249.

Base di ogni considerazione è l'osservazione della realtà, la quale gli rivela che, "finché la libertà comunale non è entrata nei costumi, è facile distruggerla, ed essa non può entrare nei costumi che dopo essersi per lungo tempo affermata nelle leggi"¹²⁹. Il fatto è che "I popoli risentono sempre della loro origine. Le circostanze che ne hanno accompagnato la nascita e lo sviluppo influiscono su tutto il resto della loro storia"¹³². Pertanto, il profilo di qualunque ordinamento va cercato "nei costumi come nelle leggi"¹³³; e la religione – intesa come atteggiamento contrario all'indifferenza – è "la salvaguardia dei costumi; i costumi come la garanzia delle leggi e il pegno della sua durata"¹³⁴, i quali hanno permesso agli americani "di fondare e mantenere la sovranità del popolo"¹³⁵. Del resto – si tratta di un'osservazione all'apparenza scontata, ma non lo è –, "Non vi è un paese in cui la legge possa prevedere tutto, e in cui le istituzioni possano tener il luogo della ragione e dei costumi"¹³⁶.

Sono "lo spirito e i costumi degli abitanti", che fanno sì che "Ogni cittadino degli Stati Uniti" porti, "per così dire, l'interesse ispiratogli dalla sua piccola repubblica nell'amore della patria comune. Difendendo l'Unione, egli difende la prosperità crescente del suo cantone"¹³⁷. Sicché, "Quando dunque io rifiuto di obbedire ad una legge ingiusta, non nego affatto alla maggioranza il diritto di comandare: soltanto mi appello non già alla sovranità del popolo ma a quella del genere umano"¹³⁸. *Non iustum quia ius, sed ius quia iustum!* Per questa elementare ragione, se contraddetta, finisce che "Le leggi sono sempre malferme finché non poggiano sui costumi"¹³⁹.

E se c'è una materia, che esprime costantemente il carattere di una società, questa è la materia fiscale. A tale riguardo, "Il comune nomina tutte le sue magistrature, si tassa, ripartisce ed esige ogni genere d'imposta. In esso non è ammesso il sistema

¹²⁹ Ivi, 253 ss.

¹³⁰ Ivi, 249.

¹³¹ Ivi, 70. Chiarisce, poco oltre, che "Le istituzioni comunali nella Nuova Inghilterra formavano un complesso completo e regolare, sono antiche e forti nelle leggi, ma più ancora nei costumi ed esercitano una straordinaria influenza su tutta la società" (ivi, 71).

¹³² Ivi, 41, che prosegue così: "Se ci fosse possibile risalire fino agli elementi primi delle società ed esaminare i primi monumenti della loro storia, io credo che vi potremmo scoprire la causa prima delle abitudini, dei pregiudizi, delle passioni, di tutto quello insomma che costituisce il così detto carattere nazionale; riusciremmo a trovare la spiegazione di usanze che oggi sembrano contrarie ai costumi dominanti; di leggi che sembrano in opposizione con i principi riconosciuti; di opinioni incoerenti che si incontrano qua e là nella società, come quei frammenti di catene spezzate che qualche volta si vedono pendere dalla volta di un vecchio edificio e che non sostengono più nulla. Così si spiegherebbe il destino di certi popoli che sembra trascinato da una forza oscura verso una meta ignorata da loro stessi".

¹³³ Ivi, 54.

¹³⁴ Ivi, 55. V. anche 57, a proposito dello Stato sociale.

¹³⁵ Ivi, 64, nonché 65.

¹³⁶ Ivi, 123. Si pensi alle lacune e al dogma della completezza di ogni ordinamento.

¹³⁷ Ivi, 159.

¹³⁸ Ivi, 257. Questa era l'opinione di Silvio Trentin.

¹³⁹ Ivi, 276.



rappresentativo; gli affari di pubblico interesse si trattano, come in Atene, sulla piazza pubblica e in seno all'assemblea generale dei cittadini"¹⁴⁰. E se l'imposta è "votata dal legislatore, (...) è il comune che la ripartisce e la esige; l'esistenza di una scuola è imposta, ma è il comune che la costruisce, la paga e la dirige"¹⁴¹. Da notare che, "in Francia, l'esattore dello stato esige anche le tasse comunali; in America, l'esattore comunale esige anche le tasse dello stato. – Così da noi il governo centrale dà i suoi agenti al comune, mentre in America è il comune che dà i suoi funzionari al governo. Questo solo fatto fa comprendere quanto fra loro differiscano le due società"¹⁴². Di più – nota Tocqueville –, "Ora togliete la forza e l'indipendenza al comune e non vi troverete più dei cittadini ma dei semplici amministratori"¹⁴³.

In buona sostanza, con tutti i distinguo e le varianti del caso, il consenso all'imposta rimane un punto fermo, idealmente non negoziabile. E, se se ne attenua la portata, si concepiscono dei correttivi, riassumibili con i termini rigore e responsabilità nella gestione delle risorse: perché è intangibile l'esigenza di attuare "un buon governo", funzionale al "benessere dei popoli"¹⁴⁴. Il che spiega – a me pare – perché, "Quando (...) l'Unione stabilisce, per esempio, un'imposta non si rivolge agli stati per averla, ma a ciascun cittadino americano, secondo la quota che a questo compete"¹⁴⁵.

In ogni caso, come si è avuto occasione di ricordare con le parole di Tocqueville¹⁴⁶, l'accentramento non risolve, affatto, le questioni finanziarie. Al contrario, ne favorisce la diffusione al negativo¹⁴⁷. D'altra parte, l'accentramento porta con sé deresponsabilizzazione, al pari dello pseudodecentramento, tipico delle istituzioni repubblicane attuali.

Per convincersi della fondatezza di questa elementare proposizione, è sufficiente richiamare – oltre che alla memoria eventi quotidiani – qualche frammento di serrate argomentazioni, stando alle quali, ad esempio, "La libertà comunale nasce (...) negli Stati Uniti dal dogma stesso della sovranità del popolo". Tant'è che "I comuni sono in generale sottomessi allo stato solo quando si tratta di un interesse che chiamerei *sociale*, cioè che essi dividono con altri". Sicché, "Per tutto quello che riguarda loro soli, i comuni sono restati corpi indipendenti e fra gli abitanti della Nuova Inghilterra non si trova, credo, nessuno che riconosca al governo dello stato il diritto di intervenire nella direzione degli

¹⁴⁰ Ivi, 52. Questa è la sostanza della democrazia, anche se noi preferiamo i surrogati.

¹⁴¹ Ivi, 75.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ *Ibidem*. In Italia sono degli amministratori.

¹⁴⁴ Ivi, 96.

¹⁴⁵ Ivi, 147. V. anche 154.

¹⁴⁶ V. il testo, cui è riferita la nota 84.

¹⁴⁷ M. BERTOLISSI, *Autonomia differenziata*, cit., *passim*.

interessi esclusivamente comunali”¹⁴⁸. A differenza di quel che avveniva in Francia (ed in Italia, pure ora), “Il potere amministrativo negli Stati Uniti non ha nel suo congegno niente di centrale né di gerarchico”¹⁴⁹.

Tuttavia, mi preme porre in evidenza un particolare assai significativo, che riguarda il pluralismo istituzionale e i caratteri dell'autonomia, quando si scende dal Nord al Sud: conferma il fatto che economia e società, tradizioni, usi e costumi condizionano in radice la struttura interna di un ordinamento.

Infatti, “A misura che si discende verso il mezzogiorno, ci si accorge che la vita comunale diviene meno attiva; il comune ha un minor numero di magistrati, meno diritti e meno doveri; la popolazione non esercita come nel Nord un'influenza così diretta sugli affari; le assemblee comunali sono meno frequenti ed hanno una competenza più limitata. Il potere del magistrato eletto è dunque comparativamente più grande e quello dell'elettore più piccolo, lo spirito comunale è insomma meno sveglio e meno potente”¹⁵⁰. Ma non basta. “Il comune e la contea non sono ovunque costituiti allo stesso modo; ma si può dire che la loro organizzazione si basi dappertutto sull'idea che ognuno è il miglior giudice in quello che lo riguarda, e quindi ognuno è in grado di provvedere ai suoi bisogni particolari; comuni e contee sono dunque incaricati di vegliare ai loro speciali interessi. Lo stato governa ma non amministra. Vi sono molte eccezioni a questo principio, ma non un principio contrario”¹⁵¹.

Nell'espressione “non un principio contrario” è contenuto tutto ciò che segna la distanza che passa tra *giacobinismo amministrativo* e *pluralismo anglosassone*. Da un lato, l'assolutizzazione del centralismo; dall'altro, il dinamismo del plurale, che dà voce alla persona, alla comunità, alla libertà. La comparazione va fatta con ciò che esiste; non tra ciò che esiste e un ideale, estraneo alla realtà delle esperienze umane, che sono, perlopiù, assai tristi. Nella sfera sia laica, sia religiosa.

¹⁴⁸ Ivi, 74.

¹⁴⁹ Ivi, 78.

¹⁵⁰ Ivi, 86.

¹⁵¹ Ivi, 87.