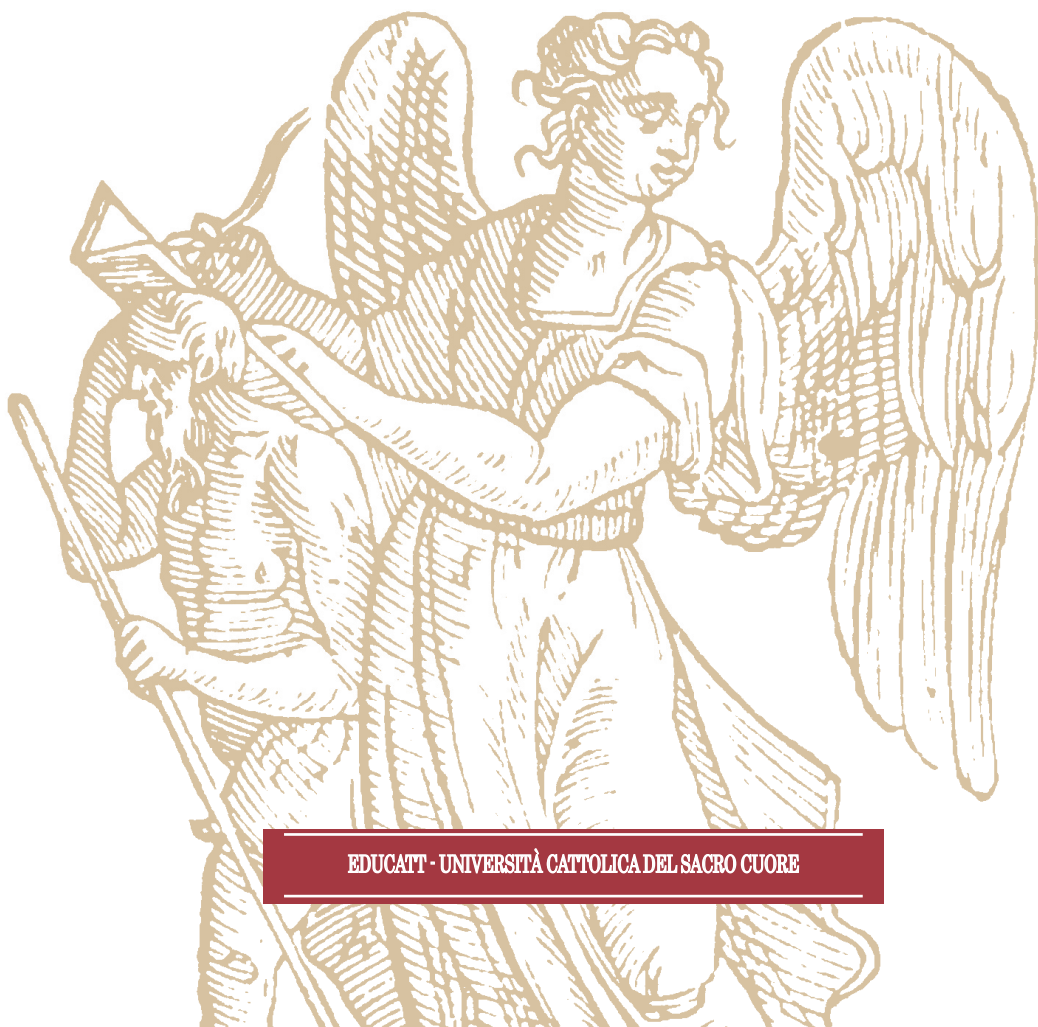


# ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

DIPARTIMENTO DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA  
UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

7

NUOVA SERIE - ANNO VII 2019-20



EDUCATT - UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

---

# ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

---

DIPARTIMENTO DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA  
UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

---

Fondati da CESARE MOZZARELLI

7

---

NUOVA SERIE - ANNO VII 2019-20

---

Milano 2022

---

EDUCATT - UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

---

# ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

Dipartimento di Storia Moderna e contemporanea

Università Cattolica del Sacro Cuore

Nuova Serie - Anno VII/2019-20

ISSN 1124-0296

---

## **Direttore**

ROBERTINO GHIRINGHELLI

## **Comitato scientifico**

ANTONIO ÁLVAREZ OSSORIO ALVARINO - CESARE ALZATI - GABRIELE ARCHETTI -

GILIOLA BARBERO - PIETRO CAFARO - LUCA CERIOTTI - EMANUELE COLOMBO -

CHIARA CONTINISIO - CINZIA CREMONINI - MASSIMO FERRARI -

ROBERTINO GHIRINGHELLI - IMMACULADA LÓPEZ ORTIZ -

JOAQUÍN MELGAREJO MORENO - DANIELE MONTANARI - CLAUDIO PALAZZOLO -

ELENA RIVA - FRANCESCA RUSSO - PAOLA SVERZELLATI - PAOLA VENTRONE

## **Segreteria di redazione**

ENRICO BERBENNI - GIAN FILIPPO DE SIO - MARCO DOTTI - GIACOMO LORANDI -

FRANCESCA STROPPA - MARZIA GIULIANI

Per la selezione dei contributi da pubblicare la rivista segue il metodo della revisione tra pari basata sull'anonimato, avvalendosi dei membri del Comitato scientifico e di studiosi esterni italiani e stranieri.

© 2022 **EDUCatt - Ente per il diritto allo studio universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1 - 20123 Milano - tel. 02.7234.2234 - fax 02.80.53.215

*e-mail:* editoriale .dsu@educatt.it (*produz.*) - *librario.dsu@educatt.it (distrib.)*

*web:* [www.educatt.it/libri/ASMC](http://www.educatt.it/libri/ASMC)

*Questo volume è stato stampato nel mese di novembre 2022*

*presso la Litografia Solari - Peschiera Borromeo (Milano)*

*con tecnologia e su carta rispettose dell'ambiente*

ISBN 979-12-5535-005-7

# INDICE

PIETRO CAFARO Nota introduttiva	5
ANNA MARIA LAZZARINO DEL GROSSO Libertà e costituzionalismo. Giornata di studi in onore del professor Robertino Ghiringhelli Saluto	11
FABIO RUGGE Romagnosi, la formazione dei funzionari, le transizioni	15
FRANCESCA RUSSO Modelli costituzionali e libertà fondamentali nel dibattito della prima sottocommissione della Commissione dei Settantacinque in Assemblea costituente	27
DOMENICO TARANTO La resistenza e la sua costituzionalizzazione nelle <i>Vindiciae contra tyrannos</i>	45
PAOLO BAGNOLI La costituzione italiana e il costituzionalismo europeo	59
GENNARO MARIA BARBUTO Leopardi: Gesù e il mondo	69

## SAGGI

ANNA DI BELLO Educare alla politica: una lettura di Dante attraverso i testi dal <i>Convivio</i> alla <i>Monarchia</i>	87
GIANRAIMONDO FARINA Fra Stato e Chiesa. Catasto teresiano e Sussidio ecclesiastico nella Lombardia asburgica. Uomini, ambienti e reti	117

MAURIZIO ROMANO

Città, territorio, risorse per l'edilizia. La Veneranda Fabbrica  
del Duomo di Milano nell'Ottocento preunitario

137

## Romagnosi, la formazione dei funzionari, le transizioni

FABIO RUGGE\*

Queste pagine hanno un innesco lontano. Non alludo alla lunga e cordiale vicinanza accademica e personale che mi lega a Robertino Ghiringhelli. Mi riferisco a un incontro di studi dedicato a Giandomenico Romagnosi, cui partecipai un sabato di oltre dieci anni fa, il 24 settembre 2011, a Carate Brianza. La sede del convegno era Villa Cusani Confalonieri, un'affascinante villa di delizia che guarda sulla valle del Lambro. Qui – proprio nelle sale in cui si svolse il nostro pomeriggio di studi, ma circa due secoli prima – Romagnosi era stato a lungo ospite del suo amico Luigi Azimonti, industriale lombardo attivo nella raffinazione dello zucchero. La protezione e la generosità di questo mecenate si sarebbero peraltro rivelate decisive per permettere all'intellettuale salsese di proseguire i suoi studi nonostante l'ostilità del governo austriaco.

È chiaro come non si potesse trovare sede simbolicamente più idonea di quella villa a ospitare un convegno che aveva per titolo “Le origini delle dottrine e delle istituzioni dello Stato nazionale in Italia: Romagnosi e Cattaneo”. Né sorprenderà che a promuovere l'iniziativa e a parteciparvi in veste di relatori fossero Ettore Adalberto Albertoni e Robertino Ghiringhelli. Semmai, potrebbe discutersi la loro scelta di assegnare a me una parte attiva in quel pomeriggio di studi.

Come che sia, in quella occasione svolsi delle considerazioni che, mai pubblicate, vorrei ora riprendere, con qualche limatura e qualche arricchimento. Il lettore giudicherà se quelle considerazioni abbiano mantenuto attualità. Ed eventualmente potrà valutare se dell'aver esse mantenuto attualità abbia merito chi, a suo tempo, le ha formulate o abbia colpa la lentezza con cui ‘i tempi’ mutano.

Ma, a proposito di tempi, facciamo anzitutto un salto all'indietro di circa due secoli<sup>1</sup>.

\* Università degli Studi di Pavia.

<sup>1</sup> I riferimenti bibliografici essenziali sono: E.A. ALBERTONI, *La vita degli Stati e l'incivilimento dei popoli nel pensiero politico di Gian Domenico Romagnosi*, Milano, Giuffè, 1979; E. D'AMICO, *La riforma luosiana degli studi giuridici pavesi*, in E. TAVILLA (a cura di), *Giuseppe Luosi, giurista italiano ed europeo. Traduzione-*

Siamo dunque al 17 marzo 1805, la data in cui nasce quel Regno d'Italia, che è comunemente detto italico. Di quel regno, pochi giorni dopo, l'imperatore Napoleone Bonaparte cinge nel duomo di Milano la corona, che è poi quella ferrea custodita in altro duomo, quello di Monza. Aveva inizio così un'esperienza statale effimera, che si sarebbe ufficialmente conclusa, prima ancora che fosse trascorso un decennio, il 25 maggio 1814. Un mese prima di questa data, colui che era divenuto il viceré d'Italia, Eugenio Beauharnais, avrebbe abdicato, essendosi ormai dissolta ogni speranza che il regno potesse sopravvivere alla disfatta dell'imperatore francese.

La breve vita del napoleonico Regno d'Italia non impedì tuttavia che quell'esperienza producesse rilevanti evenienze politiche e costituzionali, in parte frutto di tendenze già in atto, in parte premesse di sviluppi futuri. Si trattò dunque di un regno – come detto – effimero, non però di una trascurabile ansa nel fluire della storia istituzionale della Penisola e dell'Europa.

È in questo arco temporale, a ogni modo, che venne a svolgersi una porzione significativa della biografia scientifica e professionale di Giandomenico Romagnosi. Per quanto riguarda la sua attività di studioso, proprio nel 1805, l'anno di nascita del Regno, compaiono, pubblicati dalla Stamperia reale di Parma, i due volumi della *Introduzione allo studio del diritto pubblico universale*, uno dei contributi più robusti prodotti dal giurista. Nel marzo del 1814, invece, quando il Regno italico sta ormai per soccombere, l'autore dà alle stampe quei *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, che possono ben essere considerati l'esordio del diritto amministrativo italiano. Altrettanto importanti sono però, in questi nove anni, l'attività di consulente e l'impegno accademico del Nostro.

Nell'agosto del 1806, infatti, il ministro della giustizia, Giuseppe Luosi, che già aveva chiesto a Romagnosi di collaborare alla stesura di un progetto di codice penale, lo chiama a Milano da Parma. Lo incarica di far parte di una commissione per la redazione di un codice di proce-

*ni, tradizioni e tradimenti della codificazione*, Modena, Edizioni APM, 2009, pp. 115-139; C. DE PASCALE, *Filosofia e politica nel pensiero italiano fra Settecento e Ottocento. Francesco Mario Pagano e Giandomenico Romagnosi*, Napoli, Guida, 2007; R. GHIRINGHELLI (a cura di), *Idee, società ed istituzioni nel Ducato di Parma e Piacenza durante l'età illuministica*, Milano, Giuffrè, 1988; R. GHIRINGHELLI – F. INVERNICI (a cura di), *Per conoscere Romagnosi*, Milano, Unicopli, 1982; L. MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1984-1987; ed E. ROTELLI, *Romagnosi 1814. Istituzioni di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2015.

dura penale; compito cui lo studioso attenderà intensamente. Frattanto, il Nostro non mancherà di spendersi anche altrimenti al servizio della cosa pubblica e di manifestare *per tabulas* la propria inclinazione riformista. D'altra parte, il prestigio scientifico e la fattiva collaborazione con il governo, procurano al giurista la posizione di primo consultore del ministero e, soprattutto, la nomina a professore di diritto civile presso l'Università di Pavia.

Già queste brevi note biografiche, ben conosciute dagli specialisti, ci segnalano uno dei profili della figura di Romagnosi su quali vorrei richiamare l'attenzione. Mi riferisco al fatto che, in lui, le attività di studio, ricerca, speculazione, spesso spinte sino a un livello estremo di astrazione e pretesa teorica, convivono in maniera fervida e fruttuosa con la progettualità e l'iniziativa pratiche, con la tensione applicativa e operativa. E tra queste due dimensioni – della riflessione e dell'azione, del sapere e del realizzare – Romagnosi non si stancherà mai di assicurare l'osmosi.

Ma, non è questo il mio vero punto. Del nesso tra meditazione dotta e urgenze della vita pubblica, di cui il Nostro è così acutamente consapevole, mi preme considerare specialmente un profilo. Vi sono infatti molti tramiti per quel nesso. Voglio dire che il processo attraverso cui il sapere e la teoria divengono strumenti della politica e dell'amministrazione è estremamente complesso, articolato, e in un certo senso anche nascosto. C'è l'attività dei consiglieri e dei consulenti, c'è l'influenza dei circoli in cui si scambiano idee e notizie; c'è il servizio reso da periodici scientifici e quasi-scientifici, di alto e medio sapere. E c'è poi però l'imprescindibile momento della formazione di quanti nelle istituzioni politiche e amministrative saranno chiamati a lavorare.

Anche in quest'ultima attività vediamo impegnato Romagnosi. È del 1809, infatti il decreto che gli assegna l'incarico di docente presso le Scuole speciali attive a Milano allo scopo di formare – come oggi diremmo – i quadri amministrativi. Queste Scuole hanno preso, anche fisicamente, il posto delle Scuole Palatine della Lombardia austriaca, lì nel Palazzo di Piazza dei Mercanti. Vi avevano insegnato Cesare Beccaria e Giuseppe Parini. Romagnosi vi insegnerà a sua volta. Ma soprattutto svolgerà di quelle istituzioni una difesa energica e appassionata in uno scritto intitolato *Su la necessità delle Scuole speciali di Milano, particolarmente di quelle di pubblica [sic!] amministrazione* (1814)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> G.D. ROMAGNOSI, *Opere, riordinate e illustrate da Alessandro De Giorgi*, vol. 7, p. 2, *Scritti su il diritto filosofico-positivo*, Milano, Perelli e Mariani, 1846, pp. 1235-1244.



Il tenore del saggio è assertivo e polemico. Basti leggerne l'esordio: «Sento intorno a me ripetere la voce: *le scuole speciali di Milano sono inutili; esse debbono essere abolite*. Io non posso credere che la saviezza del Governo possa dar retta a questi rumori». Ma si legga pure qualche stoccata data di passaggio a chi non ha compreso il senso ultimo di quelle Scuole. Esse sono state opportunamente create contro «l'errore grossolano e rancido, che gli amministratori si formino con la sola pratica, e che la scienza della politica interna possa crescere giornalmente per una fortuita apposizione di parti, a guisa delle stalattiti». Quanti non hanno compreso la gravità di quell'errore vengono ammoniti: «Se invece di vivere in una provincia con buone leggi, volete vivere in un Pakalik, e sottoporre la vostra persona e i vostri beni ai capricci di un Pascià, proscrivete pure l'istruzione amministrativa».

Sebbene l'onnisciente rete internettiana non mi aiuti ad attribuire un qualche significato alla parola «Pakalik», è difficile che sfugga a chicchessia il senso dell'ammonimento di Romagnosi. Eurocentrico e certo politicamente scorretto, quell'ammonimento serve a rafforzare l'idea che l'istituzione di scuole superiori per la formazione dei pubblici funzionari sia misura (nel doppio senso di provvedimento e metro) della saggezza «dei Governi più civilizzati d'Europa, cioè del Governo Imperiale Austriaco, del Francese, dell'Italiano».

Del resto, non era certo questa la prima volta che Romagnosi si soffermava sul tema della formazione in questo ambito di studi. Sette anni prima del saggio da cui abbiamo letto, ossia nel 1807, aveva pubblicato un *Saggio filosofico-politico sopra l'istruzione pubblica legale* e aveva poi redatto, all'incirca negli stessi mesi, un *Progetto di regolamento degli studj politico-legali pe l Regno d'Italia*<sup>3</sup>. Quest'ultimo lavoro sarebbe dovuto servire proprio come traccia per una riforma, nel Regno d'Italia, dell'ordinamento universitario relativo a queste materie. Insomma, ce n'è abbastanza per parlare di una preoccupazione attiva e informata del Nostro in ordine alla trasmissione del sapere utile al governo della cosa pubblica.

Bene. Il "progetto" di cui stiamo parlando contempla un triennio dedicato a materie tipiche della giurisprudenza: diritto e procedura civile, diritto e procedura penale, diritto commerciale, diritto costituzionale, regole della noteria, polizia municipale, eloquenza del foro, medicina legale. Il prospetto entra d'altronde nei minuti dettagli dell'insegnamento. A esempio prescrive: «la lezione di ogni Professore dura tre quarti d'ora intieri. Finita la lezione, egli discende dalla cattedra, e per un intiero

<sup>3</sup> *Ivi*, pp. 1189-1226.

quarto d'ora conversa co' i discepoli, e gli eccita a palesare i loro dubj e le loro obiezioni». E alle lezioni, cui è prescritto che il docente si presenti in «abito nero e con la zimarra dei Giudici delle Corti di prima Istanza», seguono le esercitazioni. Queste sono intese a «trarre gli studiosi da quello stato passivo in cui rimangono nell'ascoltare materialmente le lezioni, e nel leggere semplicemente il testo».

Dettagli a parte, nei suoi profili generali questo piano non si distacca granché dallo schema adottato dal legislatore francese nel 1804, con la legge del 22 ventoso, la *Loi relative aux Ecoles de droit*. Il tracciato formativo disegnato in quella legge prevedeva un corso di tre anni che laureava chi lo avesse seguito con profitto e prevedeva poi un ulteriore anno di studi (art. 3). Ma è proprio sui contenuti e lo sbocco di questo anno supplementare che si registra, tra la norma francese e il piano romagnosiano, una differenza netta e sostanziale. La legge francese nulla specifica circa le materie d'insegnamento nel quarto anno, la cui frequentazione serve a conseguire un dottorato. Per Romagnosi, l'anno in questione deve invece essere seguito in istituti diversi, dedicato a materie specifiche, finalizzato a scopi differenti.

Anzitutto, il luogo dell'insegnamento non è l'università, ma una scuola superiore collocata solo a Milano, dunque nella capitale e perciò a stretto contatto con il centro di irradiazione del comando politico ossia dell'impulso governativo e amministrativo. Le materie poi sono tre: *Legislazione, Alta amministrazione, Diplomazia*. Si tratta di discipline nuove rispetto a quelle apprese nel triennio; discipline che coprono i tre grandi quadranti dell'attività di governo e la cui centralità si comprende con la funzione loro assegnata nella prospettiva di Romagnosi. Si tratta di materie, infatti, il cui studio deve servire a formare non dottori destinati all'insegnamento universitario e neppure semplici funzionari esecutivi, ma la vera e propria élite della classe di governo. Il titolo di studio sarebbe stato richiesto infatti per ottenere la nomina a Ministro, Consigliere di Stato, Membro della Corte di Cassazione, Inviato all'estero, Prefetto, Presidente di una Corte d'Appello, Membro del tribunale di cassazione e via via sino a Segretario generale presso un ministero.

L'idea di connettere queste materie a queste funzioni esprime una concezione precisa delle competenze che possono servire al governo del corpo sociale: non l'asfittica interpretazione del diritto comune offerta da causidici con la testa e i piedi nell'antico regime, ma una cultura *giuspolitica*, atta a forgiare veri e propri esperti della felicità collettiva e dei modi per ricercarla e conseguirla.

Ho detto una cultura *giuspolitica* e vorrei soffermarmi su questo aggettivo. In esso ho, in realtà, preteso di addensare una visione roma-

gnosiana della scienza del governo che non è né solo scienza politica né solo scienza giuridica, nel significato che gli aggettivi *politica* e *giuridica* avrebbero acquisito successivamente. In realtà, quando quegli aggettivi vengono oggi utilizzati nel discorso scientifico, vi si presentano così come ce li ha consegnati una lunga vicenda di partizione e ridefinizione del sapere. Questa vicenda, svoltasi grosso modo a cavallo tra Ottocento e Novecento, consiste in una difficile e puntigliosa – ma anche eroica e disvelatrice – ricerca della distinzione e separazione tra le “scienze”.

In quella fase storica, ogni branca del sapere aspirò allo statuto di “scienza” e per conseguirlo avviò un processo di purificazione interna, spesso consistente in dolorose, e forse autolesionistiche, amputazioni di metodiche e di oggetti. Si aprì così la non breve stagione in cui, di volta in volta, si ricercarono i fondamenti della categorie ‘pure’ dell’economia, del diritto, della politica, della scienza delle finanze etc. etc. Rispetto a questo processo la visione romagnosiana, così sincretica, può apparire arretrata, più rivolta al Settecento che si chiude che non all’Ottocento che ha dinnanzi. Sicché, potrebbe rilevarsi come un limite dello studioso salsese giustappunto l’aver considerato congiuntamente la sfera politica e giuridica, combinandone o addirittura confondendone le manifestazioni.

Si tratterebbe però di un rilievo tecnicamente anacronistico, come quello che valutasse un atteggiamento intellettuale manifestatosi in una certa epoca sulla base di schemi e acquisizioni a quell’epoca di gran lunga posteriori. Le due sfere – politica e giuridica – che noi oggi così agevolmente distinguiamo, non erano distinte prima dell’affermarsi della tendenza specialistica di cui ho detto. I due mondi – della politica e del diritto – così limpidamente polarizzati allo sguardo dello studioso novecentesco, non erano visibili da un osservatorio, anche il più attento e rigoroso, di un secolo prima. E per la verità, non sarebbe ozioso chiedersi se sia opaca la visione ‘antica’ o troppo acuta quella ‘moderna’.

Torno invece a Romagnosi per concludere con chiarezza che definirne l’approccio come ‘giuspolitico’ non è un modo per definire lo studioso un ‘pre-giurista’, un intellettuale in cammino, magari lento, verso la luce che si irraderà dalla dogmatica giuridica del secondo Ottocento. Né, tanto meno, può dirsi che quell’intellettuale fosse contaminato dagli atteggiamenti degli ‘anti-giuristi’, di quanti avrebbero ripetuto, con i rivoluzionari francesi, «*le vrai gens de loi son ceux qui aspirent a devenir inutiles*». Anzi, Romagnosi ha una concezione alta del sapere giuridico. Lo concepisce però – ovvero: proprio per questo – come sapere che va al di là della minuta nozione del diritto vigente, delle sue tecnicità, sofisticate o banali che siano.

Per quale giurisprudenza, Romagnosi militi lo scriverà a chiare lettere nelle sue *Lezioni inedite su 'l diritto civile dette nell'Università di Pavia* nel 1808. La giurisprudenza è «arte di determinare ciò che è di ragione dietro i dettami delle leggi vigenti»<sup>4</sup>. Si tratta, in altri termini, della capacità di individuare i principi, in un certo senso, 'meta-legali' necessari a guidare sia il legislatore sia l'amministratore verso una comprensione chiara e ferma dell'interesse collettivo. La giurisprudenza è dunque un sapere che si sostanzia – così Romagnosi scriverà al ministro Luosi – delle «vedute necessarie per formare le leggi, per dare la suprema ragione di quelle che furono fatte, per somministrare una norma onde sviluppare e correggere le difettose». È un sapere che il Nostro vede al servizio di una grande finalità: portare «lo spirito dei funzionari pubblici al livello del grande sistema che si sta sviluppando»<sup>5</sup>.

È facile comprendere come all'acquisizione di queste vedute debbano concorrere tutte le branche del sapere – dall'economia alla geografia, dalla statistica al diritto – capaci di disegnare una visione realistica e dinamica del corpo sociale che occorre governare. È dunque chiaro l'indirizzo da impartire alla formazione degli alti funzionari:

senza premettere il prospetto visibile dello stato politico come fondo sul quale aggirar si deve la nostra attenzione. Senza esibire il corpo naturale sul quale cadono le dottrine legali, senza rappresentare alla fantasia il paese intiero del quale si parla, senza porre avanti l'oggetto al quale si riferiscono o intorno a cui si rannodano le idee, che cosa diventano le cose che noi insegniamo? Larve volanti e senza senso divengono le nozioni: vaga fluttuante e incerta risulta la dottrina, empiriche e senza lume riescono le applicazioni.

Tuttavia, continua il Nostro in un'epistola al giurista grossetano Giovanni Valeri

per secoli si è preteso formare giureconsulti e uomini di Stato senza prima aver idea dello Stato. Quali uomini abbiamo ottenuto? Empirici, meschini, versatili o azzardati. Quale dottrina ne derivò? Una gretta giurisprudenza derisa dai politici, ed una politica aborrita dai moralisti<sup>6</sup>.

Non mi interessa qui – e non mi interessò in quel pomeriggio di dieci anni fa – discutere presupposti e merito di questa posizione a proposito

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 43.

<sup>5</sup> G.D. ROMAGNOSI, *Lettere edite ed inedite, raccolte ed annotate*, Milano, Vallardi, 1935, pp. 110-111.

<sup>6</sup> G.D. ROMAGNOSI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico universale con aggiunta delle lettere dell'autore al professor Giovanni Valeri sull'ordinamento della scienza della cosa pubblica*, Prato, Guasti, 1834, p. XXVII (lettera terza).

della vicenda storica della “giurisprudenza”. Né è questo il luogo per rielaborare una valutazione dell’opera teorica di Romagnosi o analizzare il suo posto nella traiettoria epocale della “scienza del diritto” italiana ed europea. Tanto meno desidero aggiungere altre considerazioni in ordine al senso e al destino della ‘scientificazione’ delle discipline sociali avvenuta nel corso dell’Otto-Novecento. Mi sento invece di sottolineare la straordinaria attualità delle proposizioni che, dall’approccio che ho schizzato, Romagnosi fa derivare in ordine alla formazione dei funzionari pubblici.

Quali sono i tratti caratteristici di quelle proposizioni? Direi due. Il primo è che la funzione pubblica richiede un percorso formativo specifico. A quanti ne dubitano, viene posta questa domanda, forse triviale, ma stringente: «Prima di divenir muratore, falegname, sartore è necessario essere garzone, praticante; e voi volete che si possa essere governatore senza essere apprendente?». Il secondo tratto caratteristico della proposta di Romagnosi in fatto di formazione è meno ovvio e più sfidante. Riguarda i contenuti di quella formazione e discende dalle posizioni che ho sopra illustrato.

Seguiamo il ragionamento esposto nel *Saggio sulla necessità delle scuole speciali*. Scrive Romagnosi:

L’ordine amministrativo stabile nelle sue basi generali, non è particolarmente prefinibile [*sic!*] per la folla degli oggetti essenzialmente variabili con le circostanze economiche e politiche dello Stato. [...] Converrebbe ignorare del tutto cosa sia la pubblica amministrazione, per ignorare del pari la molteplice varietà e la incessante mutabilità delle sue provvidenze particolari.

Per adottare queste misure non basta la cognizione puntuale delle leggi «politiche, amministrative, rurali, finanziarie, militari, marittime». Non basta averle mandate a memoria.

Se l’amministratore non conosce la *teoria* e lo *spirito* delle leggi fatte, se non conosce i *grandi principj* della Legislazione di Stato, i rapporti del Governo, lo spirito delle sue istituzioni, gli oggetti esistenti della cosa pubblica; come potrà egli supplire in tutti i casi, ed operare giusta la fine della legge medesima?

Ecco messa in chiaro l’essenza della formazione del funzionario auspicata da Romagnosi; una formazione che deve attrezzare l’“amministratore” a decidere saggiamente allorché «il testo di una legge e di un regolamento [...] tace», quando il “buon senso” non basta a riparare alla ignoranza delle «circostanze di fatto raccolte dallo stato presente del Governo e della nazione».

L'immagine del "governatore" che Romagnosi contempla è dunque quella di un decisore, che – a tutti i livelli della scala gerarchica – abbia le risorse cognitive per agire in autonomia, dando la migliore interpretazione dell'interesse pubblico. È l'immagine di un uomo (non era questione che, allora, si potesse trattare di una donna) il quale, confrontandosi con qualsivoglia scenario, possa dirsi: «la cosa [...] che io debbo ottenere o evitare è questa; le circostanze che ostano o giovano sono queste. Mi rimane questo o quell'altro partito da prendere». Per parlare a noi stessi, donne e uomini del XXI secolo, questa silhouette è quella del dirigente pubblico autonomo, proattivo, preoccupato non dell'adempimento, ma del risultato, capace di rispondere a una *mission* (così si dice, no?) e di interpretarla. È proprio il figurino che i manuali di management pubblico hanno evocato e invocato, quasi ossessivamente, degli ultimi decenni.

Qui possono innestarsi infatti considerazioni di più ampio respiro storico e in immediato dialogo con il tempo presente.

Romagnosi e il suo contributo teorico e ideale si collocano in un momento di transizione ben determinato: da un lato – quello rivolto al passato – l'antico regime, con le sue strutture e le sue visioni autoritarie, più o meno illuminate; dall'altro lato – quello rivolto al futuro – i regimi liberali in gestazione, che accolgono e propugnano un nuovo protagonismo della società civile, imperniato sulle libertà, più o meno equilibrate e raffrenate. Di questa temperie, di questa transizione il Nostro è, più che un testimone, un protagonista. In questo senso, mi pare molto istruttivo che egli si interroghi sul sapere utile a guidare il mutamento in corso, che dedichi tanta meticolosa attenzione al problema di come quel sapere vada trasmesso e appreso.

La sollecitudine di Romagnosi per la formazione dei funzionari sembra cioè discendere dalla sua consapevolezza della novità dei tempi e della portata degli esiti della rivoluzione francese. In effetti, sta per inaugurarsi la grande stagione del costituzionalismo europeo. Non casualmente, il Nostro pubblicherà – l'anno dopo il *Saggio* che si è sin qui citato – il suo *Della costituzione d'una monarchia nazionale rappresentativa*, mentre nel cuore dell'età delle costituzioni, nel 1848, comparirà postuma la sua *Scienza delle costituzioni*.

Ora, intimamente connessa al costituzionalismo, si sviluppa in questa stessa stagione, ovunque in Europa, una prepotente dinamica di *state building*. E questo stato in costruzione ha bisogno di progettisti e operatori a tutti i livelli. Ciò implica l'intenzione di formarli, e di formarne lo spirito e la mente a un sapere nuovo e a nuove conoscenze.

Forse, l'espressione più alta di questa corale, articolata, policroma impresa intellettuale è lo sviluppo delle *Staatswissenschaften*

tedesche. E, puntualmente, queste non mancheranno di annoverare tra i propri cultori, l'italiano Giandomenico Romagnosi. A esempio, nel 1840, Friedrich von Bülow, che professa le «scienze dello stato» a Lipsia, redigendo un panorama della letteratura che è stata incunabolo e dispiegamento della sua disciplina, riconosce senz'altro il contributo dello studioso salsese<sup>7</sup>. D'altra parte, questo medesimo orientamento di studi e formazione, multidisciplinare e sincretico, queste «scienze dello stato» così prossime all'impronta giuspolitica di Romagnosi costituiranno una via che presto si offrirà anche a quanti saranno preoccupati di dare all'Italia un ceto di funzionari capaci di governarne unificazione e integrazione del Paese.

A questo scopo, una personalità come Angelo Messedaglia, economista, statistico, senatore, proporrà, nel 1869, una riforma delle facoltà di giurisprudenza onde formare «i candidati per la pubblica amministrazione». In quelle facoltà egli suggerirà che l'insegnamento del diritto fosse fondato «in una più completa cognizione sia delle istituzioni dello Stato, sia del procedimento storico e della attuabilità di fatto [...] di quei maggiori sviluppi applicativi che domanda in oggi la scienza»<sup>8</sup>. L'assonanza con le righe di Romagnosi prima citate è evidente.

A chi ha confidenza con queste vicende disciplinari è chiaro, del resto, che stiamo parlando di una visione degli studi e della formazione che conoscerà, non solo in Italia, ulteriori sviluppi. Per quanto riguarda il nostro Paese, penso alla nascita, negli anni '20 del Novecento, delle facoltà di Scienze politiche. Queste nuove realtà accademiche scommetteranno sulla capacità di incontro e ibridazione tra discipline diverse, su una loro convergenza, che, ancora una volta, sembrerà indispensabile per formare i funzionari pubblici. Fu questa infatti l'esplicita missione affidata alle facoltà di Scienze politiche. Né è una coincidenza che esse venissero in essere nel corso di una profonda trasformazione dello stato: con l'allargamento della sua base sociale, con l'enorme espansione delle sue funzioni, con l'esigenza irresistibile (e cui, in Italia, malamente si sarebbe ceduto) di dare alla sua azione un coerente indirizzo politico.

<sup>7</sup> F. VON BÜLOW, *Literatur der Staatswissenschaften*, in C. VON ROTTECK – C. WELCKER (a cura di), *Staats-Lexicon oder Encyklopaedie der Staatswissenschaften*, vol. 10, Altona, Hammerich, 1840, pp. 3-50.

<sup>8</sup> A. MESSADAGLIA, *L'insegnamento della giurisprudenza nelle Università del Regno*, «Nuova Antologia», 11 (1869), p. 593.

Si noti la regolarità con cui al cospetto di transizioni annunciate o in corso ritorna a proporsi la questione degli apparati umani, intellettuali, disciplinari capaci di interpretare e guidare il cambiamento. Si noti come quella questione si intrecci con la messa in discussione della partizione del sapere. Ma si noti, infine e soprattutto, l'analogia tra la preoccupazione per la formazione dei 'funzionari nuovi' che assilla gli studiosi nell'età dello *state building* (da Romagnosi a Messedaglia) e la preoccupazione che interpella noi, osservatori di una stagione ben diversa della statualità.

Intendiamoci: non pretendo affatto di entrare qui nella discussione se la trasformazione delle istituzioni statali nell'ultimo trentennio sia manifestazione di una crisi agonica o evolutiva (anche se sono convinto assertore della prima e non della seconda lettura). Il punto è che, qualunque sia la prospettiva da noi adottata, il cambiamento con cui abbiamo a che fare è talmente pervasivo e profondo che non vedo come si possa *non* porre – esattamente come si pose alla vigilia e poi nel corso della stagione costituzionalistica – una questione urgente e sfidante di formazione dei quadri amministrativi.

La crisi della democrazia liberale; la nascita di territori virtuali (i 'popoli del web') e la riaggregazione di quelli esistenti in nuove compagini; il ridisegno dei territori determinato da potenziamento delle strade ferrate e intensificazione del trasporto aereo; il sovrapporsi delle magistrature giudicanti di livello statale e ultra-statale e il compenetrarsi dei diritti applicabili; il multiculturalismo e il meticciamiento di comportamenti e costumi; la digitalizzazione delle comunicazioni; l'esponenziale crescita, demografica ed economica, di porzioni del pianeta che hanno conosciuto lo "stato" come semplice riflesso dell'esperienza europea; l'emergenza di questioni ambientali di portata planetaria; l'allungarsi delle filiere produttive (che presto o tardi torneranno lunghe) – tutto questo non può non porre un'istanza impellente di rinnovamento della formazione delle donne e degli uomini che animano, amministrandole, le istituzioni rappresentative di comunità politiche e sono preposti ai servizi che quelle istituzioni prestano.

Come nell'età di Romagnosi, come nelle parole di lui che abbiamo inteso, quelle donne e quegli uomini non sono più chiamati ad applicare le leggi. Devono invece essere attrezzati a una comprensione ampia e precisa dei cambiamenti in corso. Solo così saranno capaci di far discendere da quella comprensione decisioni e comportamenti minuti consoni ad accompagnare la quotidianità delle decisioni, degli scambi, delle scelte di cui, alla fine, si sostanziano anche i grandi cambiamenti sociali.



Il mio punto allora è: abbiamo compreso la portata di questa sfida formativa? Ci stiamo sul serio disponendo ad affrontarla? Abbiamo davvero scoperto come si ‘addestrano’ donne e uomini che non stiano faticosamente al rimorchio del cambiamento, ma anzi traducano la romagnosiana «dottrina della ragion pubblica e privata» in forza materiale idonea a trasformare le fibre e le vertebre delle società (al plurale!) e dare garanzia di una loro vita felice?

Con queste domande concludevo il mio intervento di dieci anni fa a Carate, in un pomeriggio – fuori dalla sala – radioso e alla presenza degli amici Ettore Albertoni e Robertino Ghiringhelli. Ettore non c’è più. Ma non si può non sentirne aleggiare la presenza quando si parla di Romagnosi e si trattano questioni di impegno politico e civile. A Robertino dedico invece queste pagine come augurio di una lunga stagione ulteriore, ricca di studi e soddisfazioni. E, con questo augurio, formulo anche la speranza che alle domande appena poste si possa insieme tornare tra qualche anno con una risposta, almeno in parte, positiva.



DIPARTIMENTO DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA  
**ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA**

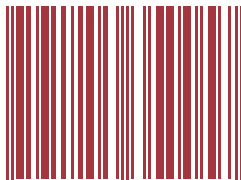
---

NUOVA SERIE - ANNO VII - 2019/20

---

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.72342235 - fax 02.80.53.215  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione)  
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)  
redazione: rivista.annalistoria@unicatt.it  
web: www.educatt.it/libri/ASMC

ISSN 1124 - 0296



9 791255 350057