

Tra storia e diritto.  
Il problema della continuità dello Stato  
dal fascismo alla Repubblica

di Francesco Riccobono

Le pagine di Claudio Pavone sulla continuità dello Stato tra fascismo e Repubblica non sono soltanto il risultato di una ricerca storica e storiografica di alto e riconosciuto valore, ma sono pure portatrici di una riflessione che estende significativamente il proprio campo d'azione su una importante questione della teoria giuridica novecentesca: quella, appunto, sui termini e sulle condizioni che consentono di dichiarare la continuità o la discontinuità di uno Stato rispetto ad uno Stato precedente, dopo che siano intervenuti rilevanti cambiamenti, relativi soprattutto alla forma di governo, a seguito di eventi traumatici (sconfitte belliche, invasioni territoriali, roture rivoluzionarie ecc.). Queste pagine di Pavone<sup>1</sup> non svolgono, però, un freddo esercizio anatomico su un materiale storico investito da quesiti teorico-giuridici ma esprimono, in una prospettiva temporale rovesciata, un severo e vissuto giudizio politico sugli anni in cui furono composte, fino a comprendere l'interesse dell'esperienza politica italiana dagli anni Settanta agli anni Novanta del Novecento. In queste pagine possiamo, cioè, ritrovare le ricostruzioni fattuali e gli argomenti che consolidano discorsivamente la sensazione di fastidio avvertita da Pavone verso il canone ufficiale della «Repubblica nata dalla Resistenza», in cui la vittoria ufficiale della Resistenza fu pagata «con lo sbiadimento dei suoi significati più intensi e innovatori»<sup>2</sup>.

1. Mi riferisco, in particolar modo, a tre saggi: *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, in E. Piscitelli et al., *Italia 1945-48. Le origini della Repubblica*, Giappichelli, Torino 1974; e *Ancora sulla «continuità dello Stato»*, in *Scritti storici in memoria di Enzo Piscitelli*, a cura di R. Paci, Antenore, Padova 1982. Entrambi riproposti in C. Pavone, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Bollati Boringhieri, Torino 1995, da cui cito. Entrambi i saggi sono ricompresi anche in *Intorno agli Archivi e alle Istituzioni. Scritti di Claudio Pavone*, a cura di I. Zanni Rosiello, Ministero per i beni e le attività culturali, Dipartimento per i beni archivistici e librari, Direzione generale per gli archivi, Roma 2004 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato – Saggi 84), nella sezione Stato Apparati Amministrazione, dove appare pure, alle pp. 531-50, il terzo saggio *Il problema della continuità dello Stato e l'eredità del fascismo*, versione italiana di un testo in inglese pronunciato presso la University of Sussex nel 1996 e pubblicato nel 1999.

2. C. Pavone, *La Resistenza oggi: problema storiografico e problema civile*, in «Rivista di

Tenterò qui di commentare brevemente le implicazioni teorico-giuridiche e filosofico-politiche dell'analisi compiuta da Claudio degli elementi di continuità e discontinuità tra lo Stato fascista e lo Stato repubblicano, condividendone fortemente le conclusioni con uno sguardo sull'oggi.

### 1. La continuità dello Stato

Il titolo del primo dei tre saggi dedicati esplicitamente da Pavone al tema della continuità dello Stato – *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini* – offre già un indizio sulle finalità della sua ricerca e sulla metodologia adottata. Pavone non misura la continuità dello Stato sul classico binomio istituzioni/ordinamento giuridico, ovvero su un'analisi delle istituzioni condotta alla luce dell'identità o delle mutazioni dell'ordinamento giuridico che fissa la cornice legale della struttura e delle funzioni delle istituzioni, ma sul binomio istituzioni/uomini, ovvero sull'analisi della vita materiale delle istituzioni quale si concretizza nelle azioni e nei comportamenti degli uomini che le compongono. Ciò, da una parte, si deve alla diversa metodologia che è naturale conseguenza della «frattura epistemologica tra storici e giuristi»<sup>3</sup>, ma, dall'altra parte, rappresenta una ben motivata critica al formalismo dei giuristi e l'ineludibile richiesta che i giuristi producano finalmente un apparato categoriale meno dogmatico e più aperto a cogliere mutamenti storici e ad accogliere istanze sociali. Il formalismo dei giuristi è, pertanto, ostacolo che necessita di rimozione se si vuole comprendere cosa significhi, anche da un punto di vista propriamente giuridico, rottura o continuità dello Stato.

Non è facile, in verità, orientarsi nel campo delle varie teorizzazioni che la scienza del diritto novecentesca aveva costruito sulla continuità o discontinuità dello Stato nell'ambito del diritto interno e del diritto internazionale. Prevaleva una posizione continuista ma in vario modo argomentata. Nella dottrina dello Stato tedesca, che molto si era soffermata su questo tema anche per ragioni storiche<sup>4</sup>, la tesi della continuità (identità)

storia contemporanea", 1992, 2-3, rist. in Id., *Alle origini della Repubblica*, cit. p. 188. E leggi l'interrogativo che conclude il passo: «Nacque allora un nuovo dilemma: era preferibile una Resistenza taciuta o una Resistenza imbalsamata?».

3. R. Romanelli, *Claudio Pavone. Storia e diritto*, in *Mestiere di storico e impegno civile. Claudio Pavone e la storia contemporanea in Italia*, a cura di M. Flores, Viella, Roma 2019, p. 25.

4. Per un riscontro delle varie posizioni continuistiche alla fine della prima e della seconda guerra mondiale vedi M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Band III, Band IV, Verlag C. H. Beck, München 1999, 2012. La costellazione continuista conteneva, soprattutto negli anni Venti-Trenta, nomi prestigiosi della *Staatslehre* e della *Vefassungslehre*: Hugo Preuß, Gerhard Anschütz, Carl Schmitt. Alle origini dell'approccio

dello Stato poggiava sulla permanenza di una concreta situazione di fatto riguardante gli elementi costitutivi dello Stato, ovvero popolo e territorio. Una severa sconfitta militare o una rivoluzione non erano fattori sufficienti a decretare una discontinuità tra vecchio e nuovo Stato. Affinché si producesse tale discontinuità, era necessaria la dissoluzione di un popolo e/o la perdita (per es., per conquista o per annessione) del suo territorio, cioè “fatti” che ponessero termine alla vigenza dell’ordinamento giuridico statale per un determinato popolo su un determinato territorio. Altri fattori di mutamento della compagine statale, soprattutto fattori inerenti al mutamento – anche per via rivoluzionaria – della forma di governo (monarchia, autocrazia, democrazia) non venivano, in tale quadro, considerati decisivi per l’accertamento della discontinuità di un sistema statale. Le conseguenze di tale modo di vedere – un paradigma contenente numerose varianti, attivo nell’ambiente dei giuristi tedeschi lungo il Novecento, fino alla riunificazione delle due Germanie – fuoriuscivano dall’ambito dottrinale per mostrare il loro risvolto pratico in una serie di rilevanti questioni e avvenimenti: la disputa sulle sanzioni contro la Germania sconfitta nella prima guerra mondiale, la conservazione del Reich, l’annessione dell’Austria, il nuovo stato giuridico della Germania dopo la seconda guerra mondiale, la riunificazione tedesca.

Il paradigma continuista era indubbiamente portatore di una ideologia politica conservatrice. Primaria appariva la funzione di salvaguardia degli atti compiuti nel rispetto delle discipline civilistiche e amministrative emanate dal vecchio Stato. Significativa appariva la conservazione dell’identità della persona dello Stato che, tutt’uno col popolo e con il territorio, si rivestiva di una sovranità dalle fattezze naturalistiche, che assoggettava alla volontà statale i servizi dell’ordinamento giuridico. Solo catastrofi naturali e sommovimenti politici epocali potevano mettere in crisi questo Stato, incontaminabile da ogni altro, pur rilevante, stravolgimento della struttura costituzionale.

Pavone manifesta apertamente il proprio dissenso verso un giurista italiano, che declinava una particolare versione del paradigma continuista fortemente influenzata dall’istituzionalismo di Santi Romano, Vezio Crisafulli. Pavone riporta l’opinione di Crisafulli, per il quale sarebbe «”inaccettabile” la tesi secondo cui “lo Stato italiano attuale è uno Stato nuovo e diverso da quello preesistente al 1943”», dato che «solo un *fatto*, “anche se

“fattuale” alla tematica della continuità o della estinzione dello Stato v’è la figura di Georg Jellinek (*Allgemeine Staatslehre*, Zweite Auflage, Verlag von O. Häring, Berlin 1905). Per una visione d’insieme della tematica continuistica nel diritto internazionale e delle sue connessioni giuspubblicistiche e politiche si veda W. Fiedler, *Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht*, Verlag Karl Alber, Freiburg-München 1978.

possa talora apparire il prodotto di atti giuridici ‘estintivi’”, può condurre alla morte di uno Stato<sup>5</sup>. Una tesi che, trasportata in territorio storiografico, avrebbe, per Pavone, esiti paradossali poiché, alla resa dei conti, ben pochi sarebbero i casi storici di Stati estinti: «uno dei pochi casi dati per sicuri è quello del Sacro romano impero»; si nutrirebbero invece dei dubbi – come Crisafulli candidamente ammette – «sulla estinzione nel 1917 dell’Impero russo e perplessità ancora maggiori sulla novità della Repubblica popolare cinese»<sup>6</sup>. Una simile tesi rivelerebbe, in sostanza, la propria inutilità storiografica (e non solo), operando a un tal livello di «”estrema rarefazione” (come si esprime lo stesso Crisafulli)»<sup>7</sup> da renderne problematico ogni impiego concreto. Da qui la stoccata finale messa a segno da Pavone contro Crisafulli e contro l’indirizzo continuistico degli studi statualistici: «gli Stati, quando li si racchiuda nella imperforabile corazza del formalismo giuridico, non solo appaiono quasi indistruttibili – non essendo loro riconosciuta nemmeno la capacità di suicidarsi – ma anche allorché finalmente si estinguono, lascerebbero largamente sopravvivere il diritto di cui erano tessuti»<sup>8</sup>.

I giuristi devono, dunque, abbandonare, per Pavone, la strada di una infida «formalizzazione giuridica», incapace di fornire un’accettabile griglia interpretativa di avvenimenti storici e, invece, capace, nei casi più gravi, di «trasformarsi in un formidabile strumento d’intervento pratico e politico»<sup>9</sup>. Si configura così, nel pensiero di Pavone, una diversa griglia interpretativa, assai più complessa di quella usata dalla maggior parte dei giuristi formalisti, idonea ora a sciogliere il quesito sulla continuità dello Stato, non scansando la questione della forma di governo ma mettendo al centro della riflessione la democraticità della nuova struttura costituzionale in tutte le sue componenti (legislazione, amministrazione, giurisdizione). Le analisi svolte nel solco di questa griglia interpretativa costituiranno, nelle pagine di Pavone, il fondamento di un *giudizio storico* e di un *giudizio politico* sull’evoluzione repubblicana.

Lo schema seguito da Pavone si articola su due distinti piani. Un piano «ristretto e formale», il piano della «rottura o meno della “legalità costitu-

5. Pavone, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, cit., p. 73. L’articolo cui Pavone si riferisce è: V. Crisafulli, *La continuità dello Stato*, in “Rivista di diritto internazionale”, 1964, pp. 365-408.

6. *La continuità dello Stato*, cit., p. 74.

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

9. *Ivi*, p. 109. Le parole di Pavone si riferiscono alla tesi di un “ponte” tra RSI e Repubblica in virtù di una “continuità dei pubblici servizi”, tesi sostenuta da Massimo Severo Giannini, *La Repubblica sociale rispetto allo Stato italiano*, in “Rivista italiana per le scienze giuridiche”, 1951, pp. 330-417.

zionale” e di vertice, e conseguentemente [il] problema della legittimità di una discendenza Regno-Repubblica e Mussolini-Badoglio-Bonomi-Parri-De Gaspari». Un secondo piano riguardante lo Stato «come apparato e organizzazione, come complesso di uffici, servizi e procedure, come burocrazia, distinguendo poi ancora fra amministrazione statale in senso proprio e diretto (ministeri e loro uffici periferici) e quel complesso di istituzioni che il fascismo chiamò “parastato” e che lasciò come parte sostanziosa della sua eredità al postfascismo»<sup>10</sup>. Questi due piani descrivono gli aspetti essenziali che permettono di appurare la continuità o la discontinuità tra vecchio e nuovo Stato, pur nella consapevolezza che tale “essenzialità” andrebbe opportunamente integrata dalla ricognizione di altri settori che costituiscono «formidabili canali di continuità»: la scuola, particolari istituzioni quali «manicomi, ospedali, carceri», fatti istituzionali qualificanti come matrimonio e famiglia, le codificazioni penali e civili. Soprattutto il codice civile e il codice di procedura civile «che offrono la rete entro cui dovrebbero svolgersi i rapporti personali ed economici socialmente rilevanti. [...] Una rete che resta a tutt’oggi pressoché inalterata [...]»<sup>11</sup>.

Quello sulla continuità o discontinuità dello Stato è in sostanza, per Pavone, un giudizio assai arduo. È un giudizio che deve poggiare su distinzioni, intersezioni e stratificazioni, che non possono essere trascurate dallo storico come dal giurista. Il termine Stato è, infatti, comprensivo della forma costituzionale (forma di governo e struttura degli organi costituzionali), del complesso delle istituzioni e degli apparati, dell’insieme di norme che regolano tanto la vita degli organi e delle istituzioni quanto la vita dei singoli cittadini, delle prassi interpretative e applicative di tali norme da parte della pubblica amministrazione e della magistratura<sup>12</sup>. Dietro – o, forse, meglio: dentro – a ciascuna di queste istanze vi sono, poi, i comportamenti e le azioni di uomini che conferiscono significato reale alle tante parole del diritto e dello Stato. E, infine, per completare il discorso si dovrebbe «porre a confronto il dato statale, istituzionale, politico con quello sociale e culturale»<sup>13</sup>, poiché, con frase riferita alla specifica situazione italiana ma probabilmente estendibile a ogni situazione storica di continuità dell’ordinamento statale, «non si potrebbe parlare di “continuità dello Stato” se non vi fosse stata continuità della struttura socioeconomica

10. *La continuità dello Stato*, cit., p. 72.

11. *Ivi*, p. 73.

12. *Ancora sulla «continuità dello Stato»*, cit., p. 165: «Episodi siffatti segnalano l’importanza che avrebbe, in generale, seguire l’intero cammino che va dalla formazione delle norme – momento che nelle ricostruzioni storiche viene troppo spesso isolato – alla loro applicazione da parte della pubblica amministrazione e poi all’esito delle controversie giurisdizionali che possono conseguire».

13. *Il problema della continuità dello Stato e l’eredità del fascismo*, cit., p. 532.

e del dominio di classe»<sup>14</sup>. Non impressioni la sfumatura vetero-marxista di quest'ultima affermazione. Pavone reputa necessario porre la connessione tra Stato e società ma è molto lontano da un orizzonte teorico deterministico. Egli parla esplicitamente di una “*relativa* autonomia” dello Stato rispetto alla economia e alla società civile, «formula questa nella quale solo l'analisi delle singole situazioni storiche può chiarire se l'accento debba battere sul sostantivo piuttosto che sull'aggettivo»<sup>15</sup>. “*Relativa* autonomia” è formula che non mette in dubbio il dominio di classe della borghesia o l'esistenza di un blocco di potere che condizioni l'azione (politica) dello Stato ma è formula che permette, contemporaneamente, di riconoscere un ruolo attivo e *relativamente* indipendente dello Stato e delle sue istituzioni, consistente nello svolgimento discrezionale della «sua triplice funzione di repressione, mediazione (sia all'interno della classe dominante che fra le classi antagoniste), diretto intervento nel processo produttivo». I ritmi dello Stato possono allora essere sfasati, «non sempre perfettamente coincidenti con quelli della dinamica economica, sociale e politica isolatamente considerate»<sup>16</sup>. Ciò rende ancora più complessa la risposta all'interrogativo sulla continuità dello Stato.

Conviene, a questo punto, ritornare sulla avversione di Pavone verso il formalismo giuridico e notare come, nella sua metodologia di ricerca, vi siano due luoghi interpretabili in chiave antiformalistica. Il primo è il riferimento alla società quale elemento di confronto e riprova della continuità o discontinuità statale. Questo passaggio implica l'accantonamento del “popolo” e dell'identità popolare, ovvero di un classico perno dottrinale del ragionamento del formalismo continuistico. Un passaggio destinato a ricoprire una valenza squisitamente politica, allorquando, trasferito nell'analisi dello specifico caso italiano, lascia intravedere la lontananza e riluttanza di Pavone dal voler indicare nel “popolo” l'elemento realmente costitutivo della democrazia. Piuttosto appare l'ombra di una diversa convinzione, ovvero che l'uso reiterato e marcato di “popolo” faccia parte di astute strategie di regimi politici profondamente antidemocratici. Una sensazione rafforzata dalle sue pagine sul plebiscito<sup>17</sup> e dal ricorrente monito su quanto sia mancato, ieri e oggi, un necessario approfondimento del problema del «rapporto tra sovranità popolare, rappresentanza, maggio-

14. *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, cit., p. 70.

15. *Ivi*, p. 72.

16. *Ibid.*

17. Cfr. *Appunti sul principio plebiscitario*, in *La virtù del politico. Scritti in onore di Antonio Giolitti*, a cura di G. Carbone, Marsilio, Venezia 1996, rist. in *Intorno agli archivi e alle istituzioni*, cit., pp. 553 ss., dove Pavone ricorda come siano molteplici gli esempi di uso totalitario del plebiscito, a conferma del fatto che il coinvolgimento del popolo venga il più delle volte sollecitato da chi già detiene saldamente il potere.



ranza parlamentare e garantismo»<sup>18</sup>. Il secondo luogo riguarda la contemplazione della forma costituzionale e della forma di governo – nel nostro caso, la democrazia – nella misurazione della continuità dello Stato. Tale misurazione è ovviamente applicata al potere legislativo ma va estesa, nel pensiero di Pavone, anche all'amministrazione e alla giurisdizione. Ciò segna un altro duro colpo contro il formalismo continuista, il cui fine principale rimaneva la preservazione della superiore e incontaminata natura dello Stato e degli organi costituzionali dalla contingenza delle vicende politiche.

È singolare, infine, quanto tali snodi dottrinali antiformalisti, rischiarati da Pavone nel mezzo di un'autonoma indagine storica, abbiano punti di contatto con quanto sosteneva su continuità, democrazia e popolo, fin dagli anni Venti, un giurista, la cui dottrina veniva e viene solitamente indicata come la versione più raffinata del formalismo, dimenticando la sua vena di penetrante realismo critico. Mi riferisco alla dottrina pura del diritto di Hans Kelsen, una dottrina che fin dal nome rivela il proprio interesse per gli aspetti "formali" del diritto, e che, pur essendo la massima espressione della scienza del diritto novecentesca, ha contato più feroci detrattori che seguaci. Kelsen non è tra i giuristi studiati da Pavone. La tesi kelseniana dell'identità di Stato e ordinamento giuridico non potrebbe mai essere accolta da Pavone. Eppure Kelsen è l'autore che più teorizza un rapporto di discontinuità tra vecchio e nuovo Stato in seguito a una rivoluzione vittoriosa (tesi dichiarata inconcepibile dalla scienza giuridica tradizionale e, ancor oggi, osteggiata). La nettezza di questa discontinuità è riportata da Kelsen alla necessità della presupposizione di una nuova norma fondamentale, un farraginoso procedimento teorico che, certo, ha oscurato la rilevanza delle sue posizioni in materia<sup>19</sup>. Su popolo e democrazia Kelsen assume posizioni altrettanto radicali. Il riferimento al popolo come a un soggetto unitario del processo politico è liquidato in modo perentorio: «l'unità del popolo rappresenta un postulato etico-politico che l'ideologia politica assume come reale con l'aiuto di una finzione tanto universalmente accettata che ormai non si pensa più di criticare»<sup>20</sup>. La questione della forma di governo democratica non può essere limitata, né nella dimensione della rivendicazione della democrazia né nella dimensione della qualificazione democratica dello Stato alla richiesta di «una particolare organizzazione dell'organo legislativo» poiché, esaurito

18. Ancora sulla «continuità dello Stato», cit., p. 183.

19. Cfr. H. Kelsen, *Dottrina generale dello Stato* [1925], a cura di J. Luther ed E. Daly, Giuffrè, Milano 2013, pp. 562-4.

20. H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* [1929], in Id., *La democrazia*, a cura di M. Barberis, il Mulino, Bologna 2010, p. 58.

questo primo stadio del processo di formazione dello Stato, si presenta imperiosamente «il problema della democratizzazione del secondo stadio del processo della formazione della volontà dello Stato», ovvero si pone «il postulato di un'organizzazione democratica di quegli atti individuali della volontà dello Stato che vengono raggruppati nell'amministrazione e nella giurisdizione sotto il nome di funzione esecutiva»<sup>21</sup>. Credo che Pavone avrebbe potuto sottoscrivere tranquillamente queste parole che bene descrivono il senso delle sue ricerche sulla continuità dello Stato.

## 2. Continuità dello Stato e neutralità dell'amministrazione

Le conclusioni alle quali giunge Pavone sulla continuità dello Stato nel passaggio dal fascismo alla Repubblica sono ampiamente note e possono così riassumersi: l'instaurazione di una repubblica democratica con un assetto costituzionale che vede la centralità di un parlamento liberamente eletto a suffragio universale e un governo dipendente dalla fiducia parlamentare segna una netta rottura con il passato fascista; permane, invece, un rapporto complessivo di continuità tra l'ordinamento giuridico dello Stato fascista e quello repubblicano, continuità sancita dalla costanza giuridica delle leggi ordinarie, dalla permanenza della medesima componente umana e dagli stili di azione dell'amministrazione e della giurisdizione<sup>22</sup>. Si assiste, dunque, a uno sfasamento tra i vari settori dello Stato in quanto a grado di democraticità raggiunto, un'evenienza contemplata nello schema teorico della continuità dello Stato<sup>23</sup>. L'analisi di Pavone sulla continuità dell'amministrazione aggiunge qualcosa alla sua critica, già solida, del formalismo giuridico e consente di completare lo stesso schema teorico della continuità dello Stato.

21. Ivi, pp. 117-8.

22. Cfr. *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, cit., p. 116. Per un quadro d'insieme dell'analisi di Pavone sulla continuità dello Stato si veda M. Flores, *Claudio Pavone e la continuità dello Stato*, in *Mestiere di storico e impegno civile*, cit., pp. 77-83.

23. Si veda *Ancora sulla continuità dello Stato*, cit., p. 163: «Il quinquennio italiano 1943-48 mi pare consenta di illustrare con sufficiente approssimazione un fenomeno che rientra in quello generale sopra schematicamente richiamato, e cioè che il sistema del potere opera in modo vario e sfaccettato e che non tutte le sue componenti svolgono sempre funzioni di uguale peso e significato, uniformemente periodizzabili. Questa articolazione è riscontrabile all'interno dello stesso campo statale inteso in senso stretto, i cui vari settori e "corpi" non procedono sempre all'unisono su un unico e compatto fronte [...]. Vi sono dei momenti – e quelli di maggiore crisi sociale e politica sono annoverabili fra di essi – in cui il cosiddetto ceto politico di governo può essere su posizioni più avanzate di quelle del ceto e dei vari corpi statali, che sono caratterizzati da maggiore continuità e vischiosità rispetto alle novità che si manifestano nella parte più dinamica della società, e che si rivelano capaci di dar luogo ad innovazioni anche legislative».



Le pagine di Pavone sulla pubblica amministrazione ruotano intorno alla critica di uno dei cardini dell'educazione giuridica formalista e dell'ideologia dello Stato di diritto<sup>24</sup>, la distinzione tra politica e amministrazione. Una distinzione «sempre più difficile da cogliere» e sorprendentemente riproposta «quale canone interpretativo proprio di uno di quei periodi di sconvolgimento che insegnano agli uomini – funzionari amministrativi compresi – l'impossibilità di essere politicamente neutrali». La tesi della neutralità dell'amministrazione fu, per Pavone, alla base di due atteggiamenti, entrambi di portata negativa, per la giovane Repubblica: il boicottaggio, all'esterno e all'interno delle istituzioni, della epurazione di funzionari e dirigenti compromessi con il regime fascista e «il disinteresse degli antifascisti verso la riforma dell'amministrazione stessa»<sup>25</sup>.

L'analisi di Pavone è ricca di casi e situazioni che confermano il ruolo svolto da una mentalità giuridica formalista a difesa della struttura amministrativa e della sua dirigenza (ad es., il caso dei prefetti). Va ricordato almeno un passo in cui l'impegno legalitario dei politici democratico-cristiani nella questione delle sanzioni contro il fascismo viene da Pavone commentato con queste parole: «Così un formalismo giuridico letto dai più in chiave moralistica avrebbe creato un inestricabile groviglio di contraddizioni intorno a sanzioni contro il fascismo non impostate come operazione politica rivoluzionaria che trova in sé il fondamento del proprio diritto»<sup>26</sup>. Al di là della puntuale ricostruzione storica, credo, però, che possa essere interessante estrarre dalle pagine di Pavone una specie di schema teorico sulla cosiddetta spolticizzazione dell'amministrazione e della burocrazia.

Il costituirsi della pubblica amministrazione come «corpo separato» neutrale e spolticizzato è, in sostanza, un formidabile strumento di conservazione, che gioca in favore del mantenimento di uno *statu quo* in cui le forze conservatrici e moderate sono «garantite dalla intima, collaudata e, in definitiva, ovvia consonanza dell'apparato statale con i valori di fondo della conservazione»<sup>27</sup>. Non è solo una rilevazione sociologica del ceto burocratico a portare a queste conclusioni ma un vero e proprio studio delle possibili funzioni esercitate dalla burocrazia. Essa può esercitare almeno tre funzioni. Può configurarsi come «obbediente esecutrice della politica dichiarata dal governo»; può porsi come «gestore di una propria sfera di autonomia politica che può spingersi fino al sabotaggio delle decisioni governative e alla ricerca di diretta legittimazione presso porzio-

24. Non casualmente Pavone ricorda una celebre frase di Ferruccio Parri: «A me m'ha rovinato lo Stato di diritto» (*La continuità dello Stato*, cit., p. 116).

25. *La continuità dello Stato*, cit., p. 108.

26. *Ivi*, p. 126.

27. *Ivi*, p. 122.

ni del corpo sociale, in particolare presso quelle dalle quali la burocrazia stessa viene espressa»; può, infine, essere «esecutrice della politica “reale” del governo, quella che non può essere esposta in parlamento, nei comizi, sulla stampa»<sup>28</sup>. Non vi è dubbio che, negli anni cruciali del passaggio dal fascismo alla Repubblica e nei primi anni della Repubblica, la pubblica amministrazione italiana possa meglio essere identificata in riferimento alla seconda funzione, lasciando però un punto di domanda sul beneficio finale di tale condotta. Qui le pagine di Pavone compiono un deciso passo in avanti, svelando l'intimo rapporto tra l'ideologia della neutralità dell'amministrazione e l'ideologia neoliberista: «Una pubblica amministrazione neutrale, parca, che opera essenzialmente secondo norme generali e astratte è un'amministrazione che lascia alle leggi del mercato di regolare i rapporti economico-sociali: suo scopo è anzi proprio quello di consentire a queste leggi di funzionare»<sup>29</sup>. Ancora una volta le dinamiche statali rimandano agli assetti sociali di potere e, dietro alla continuità dello Stato, emerge la continuità di un tessuto economico-sociale, poco intaccato e difficilmente intaccabile.

Gli studi di Pavone sulla continuità dello Stato hanno accompagnato anni nei quali le più giovani generazioni mostravano grande insofferenza verso il trionfalismo della formula “Repubblica nata dalla Resistenza”, cui si associava una povera pedagogia della democrazia. Pavone indicava le ragioni di questa insofferenza, svelando ciò che la maggior parte dei cittadini democratici intuiva, ma di cui non aveva approfondita conoscenza, ovvero – come può leggersi nella significativa conclusione de *Il problema della continuità dello Stato. Istituzioni e uomini* – che, in Italia, le istituzioni e gli apparati avevano consentito «ai veleni autoritari e fascisti di infiacchire gli slanci politici innovatori e di compromettere i tentativi di democrazia»<sup>30</sup>. Una conclusione amara, lontana però dal disfattismo di un racconto della continuità dello Stato che finiva per oscurare quel che di buono si era fatto e quel che di buono si era tentato di fare. Tale conclusione si univa infatti, in Claudio, all'ammonimento di non scambiare continuità con immobilismo e che, perciò, i responsabili dei mali di oggi non possono trovare scusanti nella nefasta eredità di un passato autoritario.

28. Ancora sulla «continuità dello Stato», cit., p. 165.

29. Ivi, p. 177.

30. *La continuità dello Stato*, cit., p. 159.