

Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti  
*Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana*  
Torino 27-29 Ottobre 2011

Umberto Allegretti

Gli apparati organizzativi e la democrazia

<b>Introduzione</b>	2
<b>I Lo stato liberale</b>	5
1. Il salto dell'unificazione	5
1.1 L'unità statale: valore e debolezze	6
1.2 Il principio di nazionalità e di indipendenza	10
1.3 Il costituzionalismo dello stato liberale e i suoi limiti	13
2. Il principio monarchico	14
3. Il parlamentarismo imperfetto	17
4. Autoritarismo e insufficienze degli apparati del quotidiano	19
<b>II Il regime fascista</b>	23
1. Fondazione e stabilizzazione del nuovo regime. Uso della violenza e occultamento legalitario	23
2. Il modello totalitario	26
3. Gli apparati del quotidiano: persistenza, modernizzazione, strumentalizzazione	29
<b>III La Repubblica</b>	31
1. Le basi popolari della repubblica democratica	31
1.1 La costruzione del nuovo stato e le sue difficoltà	34
1.2 Ricchezza e limiti del lavoro costituente	38
2. Uno "stato costituzionale"	42
3. L'attuazione della Costituzione tra congelamento e sblocco	46
4. Sviluppo costituzionale e tentazioni di arretramento	59
5. Crisi e resistenza costituzionale	66
6. Un credo repubblicano	75

*Introduzione.* La democrazia è un'idea di grande complessità, per rendere la quale non basta la sua "definizione minima", formale e procedurale. Comprende, soprattutto a seguito di una lunga evoluzione storica che molto aggiunge al più semplice nucleo costituito dal governo rappresentativo presente nella sue origini settecentesche, non solo la tutela dei tradizionali diritti di libertà, il rispetto delle minoranze e lo stato di diritto, ma anche l'uguaglianza formale e quella sostanziale, il compito di trasformazione della società e i diritti sociali necessari per la sua realizzazione, la partecipazione diretta dei cittadini alle esercizio delle funzioni pubbliche, l'articolazione multilivello del potere all'interno dello stato e la costruzione di un ordinamento e di organizzazioni internazionali anch'essi ispirati a democrazia. Gli apparati organizzativi, già secondo l'enunciazione lucidamente espressa nell'art. 16 della dichiarazione dei diritti del 1789, sono della costituzione uno degli assi portanti ma lo sono solo assieme, e in realtà a servizio, dei diritti e doveri dei cittadini. In democrazia gli apparati - anche quelli di vertice - hanno rispetto a essa natura strumentale; non sono il fondamento e il fine della costituzione. Tuttavia l'importanza della loro strutturazione in termini democratici è enorme, perché senza di essi non vi è possibilità di realizzare gli obiettivi finali di una piena realizzazione della dignità della persona e di una struttura della società ispirata uguaglianza ed equità.

Nello schema triadico più complesso che rispecchia meglio la realtà moderna, e soprattutto quella democratica, si affianca allo stato coi suoi apparati e allo statuto dei cittadini l'ulteriore elemento dato dalla società civile, ponte tra l'individuo e lo stato. In una considerazione completa del costituzionalismo e della costituzione, riguardo agli individui non hanno rilievo in maniera atomistica solo le loro posizioni soggettive, ma è decisivo anche l'atteggiamento di fondo, che non può essere ridotto alla dimensione del puro privato. La società civile per un verso non coincide neanche essa con la sfera del privato e men che meno dell'agire economico e della razionalità secondo lo scopo, ma va considerata come spazio pubblico entro il quale si sviluppano i mondi vitali dei singoli e dei loro aggruppamenti; per altro verso si muove in un rapporto di reciprocità con lo stato e i suoi apparati, da cui è condizionata ma a sua volta li condiziona. Tra gli apparati organizzativi, spetta un ruolo di primo piano agli organi costituzionali di vertice, ma hanno grande risalto anche quegli altri apparati che in modo ravvicinato e continuativo accompagnano la vita della collettività, e cioè essenzialmente le istituzioni amministrative e quelle giudiziarie e (ma qui non si potrà direttamente esaminarli) gli stessi poteri privati. Il rapporto tra organi costituzionali e apparati di servizio è fondamentale per capire lo svolgimento dello stato contemporaneo, il quale fin dalle sue origini ha sempre avuto a sé affiancati con una funzione essenziale potenti apparati di carattere burocratico e sempre più accentuatamente tecnico. Perciò in una considerazione di quel genere, i tre elementi - stato, individui e società civile - sono naturalmente oggetto di considerazione complementare, come accadrà anche in questa sede.

In questo quadro, la storia costituzionale dell'Italia unita presenta, nei suoi centocinquanta anni, alcuni fondamentali punti fermi e quasi altrettanto numerose problematicità, non sempre facilmente composte con i primi nelle letture correnti, comprese quelle scientifiche. Ne segnano il ritmo le tre fasi corrispondenti ad altrettante forme di stato: stato liberale, regime fascista e repubblica democratica. Il problema dell'alternativa tra rottura e continuità e del loro cumulo è presente nella discussione storiografica come un rovello così costante da sfociare qualche volta (se è lecito dirlo) in un colto divertissement. In realtà la

centralità della successione delle tre forme diverse di stato resta quella fondamentale e anzi una prima discontinuità storica, pur marcata dalla continuità di regime con l'ordinamento del regno di Sardegna, è quella stessa dell'unificazione in un'entità unica dei sette stati precedenti. All'interno delle varie fasi vi sono naturali continuità che riguardano tutt'e tre i loro elementi e conferiscono un tono marcatamente unitario consentendo per ognuna di esse una trattazione d'insieme, così che l'evoluzione e le discontinuità pur non irrilevanti constatabili in seno a ciascuna non determinano, al contrario di quanto non troppo di rado si pretende, una cesura interna atta a dar vita a forme di stato differenti. Altrettanto secondarie, anche se esse pure significative, sono alcune puntuali continuità di singole idee, istituti e pratiche riscontrabili tra le diverse fasi. Ma va anche notato che le continuità maggiori che accomunano queste ultime fra di loro non si ricollegano solo alla storia interna dei centocinquanta anni ma risalgono per buona parte alla lunga storia italiana precedente, con i suoi "caratteri originali" e specialmente con la sua "logica del particolarismo" - particolarismo delle oligarchie e delle organizzazioni in cui agiscono, frazionamento territoriale e individualismo indifferente al vincolo sociale - antichissimo carattere della società e delle esperienze statali italiane che, secondo ipotesi storiografiche valide per l'autorappresentazione del corso postunitario in genere, sembra stare a base - si direbbe, in misura aggravata - anche della fase che stiamo vivendo.

Non sono però importanti solo i rapporti temporali tra fasi. Anche dal punto di vista spaziale si riscontrano varietà, apparentemente maggiori che in altri paesi, della configurazione assunta dalla realtà costituzionale in tutt'e tre i suoi elementi nelle diverse parti del territorio nazionale e con il divario tutto particolare tra centro-nord e sud. Legate anch'esse al quadro temporale di lungo periodo, che aveva visto caratteristiche diverse affermarsi nelle due parti d'Italia, si presentano lungo tutto l'itinerario unitario e risultano oggi perfino acuitizzate. Occorrerà dunque tenerne conto, anche se non sembrano analizzate dalla letteratura costituzionale in maniera sufficientemente mirata.

Secondo la visione che se ne ha oggi, l'itinerario dei centocinquant'anni culmina nella concezione dello "stato costituzionale", nella quale si appunta il costituzionalismo recente. Nella coscienza matura che abbiamo di questo, le costituzioni non consistono unicamente di norme e di organizzazioni ma di interessi, di concezioni e di scelte di valore che stanno al loro fondo, e la relazione di senso con la cultura e con l'intera vita di un popolo, nelle sue scelte originarie e nella sua continua evoluzione, conferisce loro la realtà più vera. Da Smend a Haeberle questo modo di concepire le costituzioni ha ormai acquistato una dignità teorica pienamente legittima e non vi è dubbio, come notato di recente da Massimo Luciani, che per considerare adeguatamente un ordinamento conviene tenere insieme tre elementi: quello formale delle forme del potere, quello materiale degli interessi e quello ideale della condivisione di valori. Perciò l'analisi della storia costituzionale unitaria non può non estendersi, con Mortati (la cui visione sembra altresì aver ispirato l'approccio di Leopoldo Elia ai problemi della costituzione) "a quel complesso di fattori, che si pongono o come presupposti degli istituti giuridici, o come veri elementi integrativi di questi, e perciò forniti di una propria funzione nell'ordinamento, del quale determinano l'effettivo modo di essere". Dunque, se non ci si rifà a un richiamo alla "vita dell'intera collettività", allo "sviluppo dell'intera società", secondo una concezione che giustamente, ci sembra, esprime oggi il meglio della visione della costituzione in quanto "costituzione vivente", la visione costituzionale, compresa la lettura degli apparati organizzativi,

risulta puramente formale e astratta. Naturalmente, tutto questo non scioglie la storia costituzionale entro la storia politica, sociale, culturale, economica: il diritto infatti partecipa alla storia umana complessiva con una sua funzione specifica di notevole importanza e mentre ne è condizionato a sua volta la condiziona, usando i suoi strumenti normativi e organizzativi per contribuire a risolvere i problemi che essa pone. Come ironicamente scrive nel suo capolavoro Robert Musil, “i sentimenti sono importanti quanto il diritto costituzionale e i decreti non sono la cosa più seria del mondo”. Da ciò la complessità e la sottigliezza, si vorrebbe dire, a cui ci si sente impegnati nel tentativo di cogliere i lineamenti essenziali d’una storia costituzionale. Tra l’altro, questo conduce a considerare, con la dovuta misura, le possibilità contenute negli eventi di ogni storia, dove le potenzialità in essi presenti sebbene di fatto scartate non sono meno da valutare, perché non meno “reali” di quelle realizzate: infatti, come dice ancora Musil, “se il senso della realtà esiste [...] allora ci deve essere anche qualcosa che chiameremo senso della possibilità”.

Sulla base di queste considerazioni, in questo lavoro si intende contribuire a proporre per i nostri centocinquant’anni un’euristica di questo complesso quadro concettuale e pratico, nel tentativo di ricavare dall’esame della storia passata qualche indicazione per progettare il futuro.

NOTA - Ci si appoggerà ovviamente sui tanti studi che riguardano con notevole ricchezza l’unificazione e l’età liberale, come pure il fascismo, che sono particolarmente cospicui sulla fase costituente della repubblica e cominciano ormai a presentare interessanti messe a punto anche sullo svolgersi dell’età repubblicana. Non si è però ritenuto possibile né utile dare un quadro bibliografico dettagliato della letteratura, del resto nota agli studiosi, e ci si è limitati a riferirsi in questa nota alla sommaria citazione di opere alle quali ci si sente particolarmente vicini, mentre le volutamente selettive note al seguito del testo danno atto solo di alcuni lavori che illuminano punti specifici.

Per la storia e la teoria della democrazia è ancora valido R.A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, trad. ital. dell’ed. americana del 1989, Editori Riuniti, Roma, 2005. Il concetto della definizione minima della democrazia (ma in realtà in lui più inclusivo della pura rappresentanza) è di N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1995. Molta parte anche dell’attuale letteratura riduce la teoria della democrazia alle forme rappresentative. La contrapposizione storica di governo rappresentativo e democrazia è illustrata da B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris, 1996. Per una sintesi delle componenti complesse della democrazia si può vedere U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto. Annali IV*, 2011, p. 295 ss.

Sul legame tra diritti dei cittadini (“l’altra faccia del potere”) e la spesso prevalente considerazione della storia degli apparati v. L. Paladin, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, ora in *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Il Mulino, Bologna, 2007, p.27. Sullo schema triadico stato-società civile-individuo si appoggia l’interpretazione proposta in U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989. I concetti di spazio pubblico e di mondo vitale derivano ovviamente dall’opera di J. Habermas, qui citato nelle edizioni rispettivamente italiana e francese di *Teoria dell’agire comunicativo*, 2 voll., Il Mulino, Bologna, 2008, et *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, Paris, 1997. Oggi la riflessione di Habermas risulta utilmente integrabile quelle di A. Honneth, di cui si può citare *La société du mépris. Vers une nouvelle théorie critique*, La Découverte, Paris, 2008. Per l’importanza costituzionale dell’amministrazione v. gli scritti raccolti in U. Allegretti, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Cedam, Padova, 1996. L’autore che, a conoscenza di chi scrive, ha di recente meglio messo in risalto la duplice componente dello stato democratico - rappresentanza e apparati burocratici - è P. Rosanvallon, di cui si veda in particolare *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, Paris, 2008.

Il problema della continuità è ben inquadrato negli elementi sostanziali, procedurali e temporali da L. Carlassare, *La ‘Rivoluzione’ fascista e l’ordinamento statutario*, in *Diritto pubblico*, 1996, p. 43 ss. Il luminoso prototipo di un esame delle continuità di idee, istituti e pratiche tra sistemi diversi di uno stesso stato è *L’ancien régime et la Révolution* di Tocqueville. Per i caratteri dei molti secoli anteriori della storia d’Italia è sempre stimolante il I volume della *Storia d’Italia, I caratteri originali*, Einaudi, Torino, 1972. In quest’ambito, altamente istruttiva è l’opera di G. Galasso, *Potere e istituzioni in Italia. Dalla caduta dell’Impero romano a oggi*, Einaudi, Torino, 1974. Un buon documento della diversificazione spaziale del paese Italia è la stessa *Storia d’Italia* Einaudi, *Le Regioni dall’Unità a oggi*.

Sullo stato costituzionale v. E. Cheli, *Lo Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006. L'idea di costituzione risalente a R. Smend (*Verfassung und Verfassungsrecht* (1928); trad. ital. *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988) resta importante anche se il suo concetto di "integrazione" è "radicato in un insieme di ambivalenze deliberatamente imprecise" nella valutazione delle applicazioni politiche (così M. Stolleis, *Nel ventre del Leviatano. La scienza del diritto costituzionale sotto il nazionalsocialismo*, in G. Melis cur., *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 15 ss.; e v. nello stesso senso la *Introduzione* di G. Zagrebelsky all'edizione italiana del lavoro di Smend). Per il metodo nello studio dello stato costituzionale e per il suo contenuto è fondamentale tutta l'opera di P. Haeberle, di cui si può vedere *Lo stato costituzionale*, trad. it., Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 2005, nonché P. Haeberle, *Il caso tedesco*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La nascita delle costituzioni europee del secondo dopoguerra*, Cedam, Padova, 2000, p. 126 ss., e *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati nazionali*, Giuffrè, 2006. Il senso di quest'approccio al costituzionalismo è ben illustrato dalla post-fazione di A. A. Cervati (ora in *Per uno studio comparativo del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, p. 140 ss.) all'edizione italiana del lavoro maggiore, e su di esso sono importanti le messe a punto di G. Zagrebelsky, *Fragilità e forza della Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006. M. Luciani rileva quanto richiamato nel testo in *L'Italia ritrovata grazie ad un poeta? Politica e forme di governo nel pensiero di Giacomo Leopardi*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 2049. La frase di Mortati sopra citata è tratta da *Il problema della direzione politica dello Stato e il progetto di costituzione della repubblica italiana*, in *Idea*, n. 9/1947, ripubblicato in *Scritti*, Giuffrè, 1972., I, p. 489. L'atteggiamento mortatiano è alla base della "lezione" di Leopoldo Elia nella lettura che ne dà E. Grosso, *L'uso della storia nella lezione di Leopoldo Elia*, in *La lezione di Leopoldo Elia*, a cura di M. Dogliani, Ed. Scientifiche Italiane Napoli, 2011, p.146 ss., che mette in luce il ruolo che nel grande costituzionalista da poco scomparso hanno "i fatti come 'situazioni condizionanti'". Il proprium del concetto di "costituzione vivente", da non restringere a quello di diritto come applicato dai giudici, è espresso nei termini del testo in A. A. Cervati, in *Per uno studio comparativo*, cit., p. 61. Il primo passo di Musil citato è quello che si legge in R. Musil, *L'uomo senza qualità*, p. 12 dell'ed. ital. del 1962, Einaudi, Torino; il secondo è *ibidem*, p. 29. Volendo citare un'altra grande pagina di letteratura v. I. Calvino, *Furti ad arte (conversazione con Tullio Pericoli)*, in *Saggi. 1945-1985*, t. II, Mondadori, Milano, 1995, p. 1802, dove si parla di "forme che il mondo avrebbe potuto prendere nelle sue trasformazioni e non aveva preso, per un qualche motivo occasionale o per un'incompatibilità di fondo: le forme scartate, irrecuperabili, perdute", le quali "non ci sono nella realtà ma esistono in quanto possibili" e perciò possiamo andarne alla ricerca. Salvo errore, questo è anche il senso del "pensiero possibilista" proprio di Haeberle (v. A. A. Cervati, *ibidem*, p. 64 s. e 144).

## I

### *Lo stato liberale*

*1. Il salto dell'unificazione.* Il primo momento della storia unitaria è dato dalla vicenda stessa dell'unificazione: la dimensione dinamica è decisiva per quella che sarà la realtà a cui dà origine. L'unificazione è un'operazione di grande complessità e di rottura fondamentale rispetto al passato dell'Italia, dotata di grande valore in tutti i suoi elementi. Essa fonde a unità politica quelli che erano stati fino ad allora sette stati particolari e lo fa in nome del principio di nazionalità, dell'indipendenza dallo straniero e del principio liberale: quattro principi e quattro obiettivi che nella concretezza della vicenda sono congiunti così da apparire inseparabili, e che tuttavia sono logicamente e praticamente distinguibili. Nel loro insieme danno vita a una particolare, straordinaria costellazione storica<sup>1</sup>, che non si ritrova con questa simultaneità di componenti nella formazione degli altri grandi stati europei. Nel conformare la forma di stato, si sposano al principio monarchico, secondo la versione sabauda resasi capace di accoglierli a partire dal 1848, che non si limita a definire la forma di governo, ma concorre a caratterizzare la forma di stato<sup>2</sup>. In virtù di essi il valore dell'operazione di unificazione diventa maggiore perché

<sup>1</sup> Un'analisi simile si trova nel libro di A.M. Banti-A. Chiavistelli-L.Mannori-M. Meriggi (cur.), *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità*, Laterza, Roma-Bari, 2011, che include anche il punto di vista costituzionale.

<sup>2</sup> Osservava E. Crosa, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, F.lli Bocca, Torino, 1922, p. 119: "La concessione dello statuto significò insieme l'assunzione da parte della monarchia del programma liberale e nazionale, significò la guerra d'indipendenza contro l'Austria".

non resta una pura costruzione dell'unità e indipendenza nazionale, ma si pone indissolubilmente come costruzione per un verso della nazione italiana e per altro verso di un ordinamento liberale. Così, caratteri che in altri paesi si sono l'uno o l'altro affermati autonomamente in tempi differenti, si sono verificati per l'Italia simultaneamente e in legame tra loro, e quindi anche proiettando sull'uno gli effetti positivi degli altri. Per certi aspetti, però, la prevalenza di uno o di alcuni di essi ha posto limiti allo sviluppo di qualcuno degli altri. Tra queste conseguenze si possono subito indicare le seguenti: il principio d'unità, nonostante l'enfasi teorica sulle libertà locali, ha giustificato non solo il rifiuto del federalismo ma una forma dura di accentramento; il principio di nazionalità ha giocato nello stesso senso, impedendo un riconoscimento adeguato delle diversità regionali e locali; la lotta per l'indipendenza è servita (particolarmente nel 1859) per dar vita a forme di concentrazione del potere legislativo nel governo usate per conformare il nuovo ordinamento dello stato. Certamente il principio liberale - quello più carico di qualità costituzionale, che connota come età liberale la prima fase della nostra storia di indipendenza statale e di unità di stato-nazione - a sua volta condiziona gli altri, a partire dalla legittimazione che fornisce allo stato sabauda e alla sua dinastia per intraprendere e conservare l'opera di unità nazionale; ma lo fa ammettendone, in grado maggiore e con maggiore resistenza alle innovazioni rispetto ad altri stati della stessa natura (o quanto meno alla Francia e all'Inghilterra, sulla cui imitazione peraltro afferma di fondarsi), una versione ridotta, in cui sono presenti seri limiti alla libertà e al suo progresso in direzione democratica<sup>3</sup>.

*1.1 L'unità statale: valore e debolezze.* L'unificazione politica e giuridica ha avuto il suo maggiore antecedente e il suo motore primo in un grado elevato e antico di unità culturale, per molto tempo più vivace del movimento di idee e dell'azione strettamente politica<sup>4</sup>, data dalla lingua e dalla condivisione di idee, sentimenti e pratiche di vita esistenti non da poco nella classe culturale alta<sup>5</sup>. Verso gli anni quaranta dell'ottocento risultava seppur solo abbozzata un'unità di interessi economici, messa in moto da un certo aumento del livello degli scambi reciproci e dei provvedimenti uniformatori<sup>6</sup> e rispondente al bisogno proprio del capitalismo insorgente specialmente nell'Italia del nord di disporre, a somiglianza di quanto emerge dalla storia di altri paesi, di un mercato vasto. Dagli ultimi anni del settecento e nei primi decenni dell'ottocento è

---

<sup>3</sup> Il liberalismo dà luogo in Italia a uno stato liberale "limitato", o di liberalismo "secondario", come lo abbiamo studiato in U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana, Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989. Un discorso analogo sui rapporti tra i vari principi, rapporti risultanti assai mutevoli secondo le epoche e i diversi attori svolge, per il periodo pre-risorgimentale e risorgimentale, M. Meriggi, *Indipendenza*, in A.M. Banti e altri, *Atlante*, cit., p. 285 ss.

<sup>4</sup> È soprattutto l'elemento culturale unificante risalente almeno al basso medioevo (unito alla memoria dell'unità politica nell'evo antico) che precorre l'operazione unificatrice del "risorgimento", termine divenuto usuale e fortemente mobilitante a partire dagli anni trenta dell'ottocento, che trascrive in termini politici e nazionali il precedente uso culturale dell'espressione: v. al riguardo A.M. Banti, *Risorgimento*, in Id. (cur.), *Atlante*, cit., pp. 33 ss.

<sup>5</sup> L'unità della lingua a livello di massa è stata ripetutamente indicata come assente dagli studi di T. De Mauro (tra cui v. *Storia linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari 1984), anche se altre indagini danno a quest'assenza una dimensione e un valore minori (L. Serianni, *Il secondo Ottocento. Dall'Unità alla prima guerra mondiale*, Il Mulino, Bologna, 1984, cit. da D. Beales a E. F. Biagini, *Il Risorgimento e l'unificazione dell'Italia*, trad. ital., Il Mulino, Bologna, 2005, p. 104 ss., che aggiungono altri elementi storici e comparatistici). L'unità culturale a livello della classe elevata si era tradotta fin dal trecento nella grande poesia e narrativa e naturalmente nelle "arti del disegno" e musicali, e l'unità culturale della classe alta era da gran tempo presente in tutta la penisola.

<sup>6</sup> Sul grado di unità e di diversificazione dell'economia in epoca preunitaria, v. A. Caracciolo, *La storia economica*, in *Storia d'Italia*, 3, *Dal primo Settecento all'Unità*, Einaudi, Torino, 1973, specialmente p. 608 s., che (p. 592), come d'altronde S. J. Woolf, *La storia politica e sociale*, ivi, p. 342, ridimensiona l'importanza da dare alla lega doganale del 1847.

nata in molti una forte “passione” per il conseguimento di un’unità politica della penisola, che si traduceva non di rado in sofferenze volontariamente accettate e che a volte arrivavano fino al sacrificio della vita.

Il complesso di fattori “sostanziali” che ne stanno a base ha reso dunque l’unificazione motivata e fondata sul piano culturale e su quello dei valori condivisi e degli interessi e, postulava la convalida di quei fattori sul piano statale, data la ormai secolare tendenza europea a costituire unità politiche “grandi”, le sole capaci di assicurare al continente europeo la sua situazione di equilibrio generale, giustificando così il valore non contingente dell’operazione unitaria. Come tale l’unificazione era un fatto innovativo di grande portata, riguardante sette stati con una lunga tradizione di divisione e privo di premesse nelle vicende politiche precedenti. Fino alla sua vigilia si dava d’altronde un frazionamento maggiore<sup>7</sup> ed echeggiava ancora l’estremo particolarismo di unità politiche proprio della lunga storia italiana. Si è trattato dunque di un vero “salto” non scontato nel contesto europeo, nuovissimo rispetto a quella storia e tuttavia maturo e carico di avvenire.

Su questo sfondo, l’operazione unificatrice, prima di completarsi a livello costituzionale nel primo trimestre del 1861, si è svolta, tra il 1848 e il 1860 e soprattutto nel biennio 1859-60, con un’accelerazione che ha fatto parlare di “miracolo”<sup>8</sup>. Essa infatti non trova corrispondenza nella lenta formazione, nel tardo medioevo e nella prima età moderna, degli stati unitari di Spagna, Francia e Inghilterra, come pure di altri paesi europei, per imperfetta che tale unità sia stata a lungo, e per vari motivi nemmeno in quella tedesca, che pure fu raggiunta solo dopo l’italiana. Sicuramente non si è trattato di un’accelerazione che abbia privato di ragionamenti e di consapevolezze dell’obiettivo gli attori principali, quasi sia stato un prodotto casuale e destinato alla precarietà; molteplici sono i fattori che hanno interagito per renderla possibile e razionalmente motivata: dalla complessa preparazione del decennio precedente il biennio decisivo, alla forte iniziativa sabauda e cavouriana e alla sua componente militare e internazionale, alla volontà delle classi dirigenti dell’Italia centrale e all’accettazione più blanda da parte dei ceti decisivi della Sicilia e del mezzogiorno<sup>9</sup>. L’inerzia complessiva delle masse subalterne indubbiamente la debilitava, ma non era elemento strano per i tempi e, semmai, si è tradotta in debolezza del nuovo stato quando si è mostrata l’incapacità di questo di acquisirne il

---

<sup>7</sup> Non si ricorda spesso che fino al 1847 la Sardegna aveva mantenuto ordinamenti particolari sia pur nell’ambito dell’unità plurale dello stato sabauda (v. I. Bircocchi, *La carta autonomistica della Sardegna tra antico e moderno. Le “leggi fondamentali” nel triennio rivoluzionario (1793-96)*, Giappichelli, Torino, 1992) e che d’altronde gli “stati di terraferma” del regno sardo comprendevano quella che sino al tardo settecento era stata la repubblica di Genova. Anche la repubblica di Venezia si era estinta solo alla fine del settecento; soltanto nello stesso anno 1847 il ducato, per molti secoli repubblica oligarchica, di Lucca si era fuso con il granducato di Toscana. Lucca ha fornito a un’attenta storiografia la prova di come una “storia diversa ha avuto i riflessi più recenti nella colorazione politica della città, in netto contrasto con le tendenze regionali toscane”, costituendo una “città bianca” entro una regione prima giurisdizionalista, poi secolarizzata e infine rossa, colorazione singolare che tende a durare tuttora (v. P.G. Camaiani, *Dallo stato cittadino alla città bianca. La “società cristiana” lucchese e la rivoluzione toscana*, La Nuova Italia, Firenze, 1979, pp. IX ss).

<sup>8</sup> Il miracolo è stato visto soprattutto nell’unificazione estesa al mezzogiorno, largamente impreveduta fino all’iniziativa dei Mille, e a livello minore quella con l’Italia centrale - ducati emiliani, Toscana, regioni centro-settentrionali dello stato pontificio -, essendo stata programmata e militarmente eseguita, sia dal regno sabauda che in campo internazionale, solo quella del nord.

<sup>9</sup> Il complesso dei fattori che spiegano “perché l’Italia fu unificata nel 1860” è ben sintetizzato da D. Beales e E.F. Biagini, *Il Risorgimento*, cit., pp. 169 ss., i quali sottolineano l’importanza delle scelte compiute dalle élite dell’Italia centrale, così come la maggiore debolezza dell’adesione del mezzogiorno. Si può aggiungere l’iniziativa “fusionista” condotta nel 1847 dalle classi dirigenti della Sardegna.

coinvolgimento. Tuttavia le modalità e gli sbocchi peculiari con i quali anche a causa della stessa velocità si è svolta sono state cariche di squilibri e di deficienze che si sono rivelate più accentuatamente nel seguito, pesando su tutta la vicenda dello stato liberale e fino al nostro stesso presente.

Qui interviene il problema della forma dell'unità, che poteva avere diverse soluzioni, come mostra la vivace discussione che su di essa si è svolta, tramandandosi a tutto il periodo liberale e oltre<sup>10</sup>. La sequenza realizzata dallo stato unitario in età liberale è molto chiara: l'unità viene interpretata come uniformità delle strutture del nuovo ordine statale, e questa viene in gran parte declinata come piemontesizzazione: ciò prima di tutto nei rapporti centro-periferie, che sono risultati ispirati alla centralizzazione<sup>11</sup>. Eppure la soluzione federale era una possibilità seria. Si era presentata non solo nell'orizzonte teorico ma anche in quello della lotta politica già sul finire del settecento<sup>12</sup> e più largamente negli anni quaranta dell'ottocento, in modo particolare nell'ottica di quei gruppi moderati che sarebbero poi diventati l'asse dell'unificazione. Ma, malgrado la tradizione particolaristica italiana abbia perfino suggerito una sorta di "costituzionalismo municipalista"<sup>13</sup>, è poi scomparsa presto dal quadro dei propositi prevalenti, per restare rappresentata più che altro da qualche politico intellettuale o intellettuale politico. Il federalismo aveva alcuni fondamenti in dati oggettivi, così da non poter apparire come pura fantasia istituzionale. La frammentazione statale in cui aveva fino ad allora vissuto la penisola, la sua stessa conformazione geografica, le storie diverse dei diversi territori, le loro economie disomogenee, anche i fattori culturali tra i quali nonostante le comunanze emergevano significative differenze<sup>14</sup>, suggerivano a molti cautela su un'uniformità che sarebbe risultata coercitiva e anche avente esiti fittizi.

Ma sono stati altri dati, e fra essi alcuni che possiamo definire più "soggettivi", a prevalere. L'Italia - a differenza della Germania che, come già Machiavelli l'aveva criticamente descritta, era in analoga situazione di frammentazione, e con un numero di stati ben più elevato - non aveva conosciuto come l'area tedesca nell'impero medievale, più concretamente dopo Westfalia e di recente dopo Vienna, una dimensione confederale, che qualcuno aveva già configurato in termini federali. Così, unificandosi nello stesso torno di tempo del nostro paese, essa ha assunto col Deutscher Bund prima e col Norddeutscher Bund e il Reich bismarckiano dopo, una veste federale più o meno compiuta<sup>15</sup>. L'Italia aveva un diverso connotato: la sua costante particolaristica era stata così accentuata da escludere forme istituzionali di collegamento tra i vari stati. In più, come rilevato dallo stesso Machiavelli e più tardi da Gramsci, la chiesa cattolica, presentandosi anche nella veste di una formazione statale nel cuore della penisola, era un fattore la cui portata divisoria non poteva che aumentare, come è

---

<sup>10</sup> La questione, se non del federalismo, dell'accentramento/decentramento in genere è anche forse la più aspramente discussa anche in sede storiografica, in particolare dopo la seconda guerra mondiale.

<sup>11</sup> V. per questa sequenza U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale*, cit., p. 399 ss.

<sup>12</sup> E ciò sia nel nord, per esempio nel concorso di idee indetto nel 1796 a Milano, ricordato a questo proposito da S. Patriarca, *Italiani/Italiane*, in A.M. Banti e altri (cur.) *Atlante*, cit., p. 200, sia nel sud, per esempio nella rievocazione della "tendenza al federalismo" come vero carattere della rivoluzione napoletana del 1799, secondo Luigi Blanch: v. L. Mannori, *Unità, ibidem*, p. 377).

<sup>13</sup> V. P. Finelli, *Municipalismo*, in A. M. Banti, *Atlante*, cit., pp. 335 ss.

<sup>14</sup> L'esempio del *Primato* giobertiano è giustamente proposto come centrale da S. Patriarca, *Italiani/Italiane*, cit., 203.

<sup>15</sup> V. H.P. Schneider, *Nascita e sviluppo del federalismo in Germania*, in *Amministrare*, 1996, pp. 5 ss.



aumentata, nel corso della secolarizzazione ottocentesca, rendendo del tutto irrealizzabile il federalismo del tipo Gioberti prima maniera. L'influenza francese a sua volta, così particolarmente vivace sul Piemonte ma presente dappertutto col suo ascendente rivoluzionario, non poteva che giocare in senso rigidamente unitario, con l'esempio concreto che si era del resto già tradotto nel volto accentrato delle prime provvisorie realizzazioni italiane di ristrutturazione istituzionale - le "repubbliche giacobine" e i regni napoleonici - e si era perpetuato nella fisionomia degli stati italiani della restaurazione. Decisivo poi il fatto che, tra questi, il Piemonte fosse rimasto fermo anche dopo lo statuto liberale a una struttura idealmente e istituzionalmente sensibilmente accentrata, e che anche il suo approccio alla diversità del suo dominio sardo (come del resto alle tradizioni indipendenti della Liguria) fosse stato rigidamente paternalista e accentratore, con un approccio che aveva rappresentato - di rado lo si ricorda - la prima prova di atteggiamento annessionistico e uniformatore, anche quando di segno progressista, nei confronti del mezzogiorno italiano<sup>16</sup>. Così le ragioni dell'autonomismo lombardo, toscano, siciliano, del mezzogiorno continentale e della stessa Sardegna sono divenute astratte; come di lì a un decennio lo sono state quelle del Veneto, che nel 1848 aveva avuto nel suo grembo accenti confederalisti e che al momento dell'annessione ha fatto cattiva accoglienza alle leggi amministrative italiane<sup>17</sup>. Tenuto conto del fatto che il fattore particolaristico poteva costituire un retroterra sfavorevole per l'unità, esso è stato sbilanciato dalle classi dirigenti in senso uniformatore e accentratore. Così il federalismo, che di per sé è una modalità di unità statale - basta pensare ancora alla Germania, come pure al segno della corrente federalista che aveva vinto negli Stati Uniti con la costituzione del 1787 - è stato assolutamente scartato; ma lo è stato anche, e con ancor minori ragioni, il pur moderato regionalismo minghettiano.

Tuttavia, le diversità erano tali che sono rimaste a lungo e anzi sono aumentate, soprattutto tra nord e sud, appena raggiunta l'unità formale. In particolare, si consuma nel sud continentale il fatto certamente più grave: quello che con espressione "assolutoria" per la repressione statale, viene denominato la guerra del brigantaggio con le sue reciproche feroci stragi e un insieme di eventi tragici, e con le gravi durevoli distorsioni dei principi di un retto stato liberale al quale ha trasmesso lasciti non positivi. Si è così manifestato il primo e più drammatico fenomeno di "disunità" che percorre tutta l'età liberale e andrà ben oltre<sup>18</sup>. Questa disunità ha avuto origini anteriori e ragioni sia socio-economiche che politico-amministrative, come l'intesa tra le classi dirigenti del centro-nord e il notabilato latifondista e professionale locale<sup>19</sup>. È stata tanto grave da non poter essere sanata con i deboli tentativi di far fronte ai

---

<sup>16</sup> Ciò malgrado la rivendicazione delle leggi fondamentali di regno autonomo portata avanti con la rivoluzione isolana del 1793-96 e avvalendosi poi nel senso più accentratore della richiesta di fusione con gli stati di terraferma fatto dalla borghesia cittadina sarda nel 1847. Anche in Sardegna la rapida delusione degli effetti dell'operazione di fusione del 1847 si sono manifestati con la diffusione a livello di scrittori e politici di aspirazioni di autonomia in termini regionali o municipalisti: v. su ciò I. Birocchi, *La questione autonomistica dalla "fusione perfetta" al primo dopoguerra*, in *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità a oggi. La Sardegna*, p. 146 ss. Quanto alla Liguria, non solo non vi è stata alcuna versione autonomistica del suo ordinamento, ma anzi si è praticata a Genova una politica di più occhiuto carattere poliziesco, motivata dalle difficoltà opposte dal suo carattere repubblicano.

<sup>17</sup> V. U. Potoschnig, *L'unificazione amministrativa delle province venete*, Vicenza, 1967.

<sup>18</sup> I fenomeni che si possono chiamare di disunità costituiscono il filo conduttore, severo ma non infondato, della sintesi di storia dei centocinquanta anni sintetizzata da M. L. Salvadori, *L'Italia e i suoi tre stati. Il cammino di una nazione*, Laterza, Roma-Bari, 2011 (a cui è dovuta, a p. 114, l'espressione citata tra virgolette nel testo), che pure considera l'unità come via, diremmo, necessaria della storia italiana.

<sup>19</sup> La causa più profonda della questione meridionale sta infatti forse nella incapacità di affrontare la questione delle classi e in particolare lo stato della proprietà agraria. V. la sintesi fattane *ibidem*, p. 12 ss.

problemi particolari delle regioni meridionali e insulari condotti, dopo che la questione meridionale si era resa evidente attraverso gli scritti e le inchieste, in età giolittiana. In questo intreccio paradossale tra accentramento e differenziazione, vive l'antico particolarismo italiano, che dall'età medievale e rinascimentale si trasferisce così allo stato unitario contemporaneo.

*1.2 Il principio di nazionalità e di indipendenza.* Per quanto riguarda il principio nazionale, l'intera storia dell'unificazione e della vicenda posteriore attesta la sua congiunzione con la costruzione dell'unità<sup>20</sup> nelle intenzioni profonde, nei comportamenti, in moltissime dichiarazioni degli attori - tranne forse quelle più legate agli interessi strettamente dinastici della casa Savoia. L'unità non vi è mai concepita per sé, come unificazione politico-giuridica degli altri stati italiani con lo stato sabaudo, ma è vista sempre come strumentale o comunque intimamente connessa all'edificazione di un'unità nazionale sulle fondamenta dell'antica unità culturale. E sebbene il concetto di nazione, non solo per quanto riguarda l'Italia, sia sempre sfuggente e impreciso nella sua complessità e i suoi "fattori" costitutivi molteplici, non tutti e sempre presenti e talora opinabili<sup>21</sup>, essi sono proposti esplicitamente in funzione dell'obiettivo dell'unificazione nella loro declinazione sia oggettivistica che soggettivistica<sup>22</sup>. Una nazione così intesa era molto più complessa e difficile da costruire nella società che nella sfera politica, e perciò non poteva che presentarsi come l'oggetto di un impegno di lungo periodo da condurre anche con precisi apparati istituzionali e assai variegato nella sfera spaziale - quello, come fu detto, di "fare gli italiani"<sup>23</sup> - che dura per tutta l'età liberale e che non è oggi ancora terminato.

L'idea nazionale è stata doppiata, con una specifica enfasi sulla fedeltà, lealtà, spirito di sacrificio (fino a quello della vita), dall'altra idea di patria, che è tesa ancor maggiormente di essa a sollecitare sentimenti, emozioni, mobilitazione, e assume carattere "sacro"<sup>24</sup>. È evidente che l'idea di nazione e la stessa idea di patria sono anche idee costituzionali e più in generale giuridiche e che esse non solo hanno "esercitato sui sentimenti e convincimenti collettivi, e perciò, in fin dei conti, sulla concreta azione politica di gruppi e individui" una forte "suggestione"<sup>25</sup>, ma sono state altresì alla base di operazioni giuridiche fondamentali. In questa linea, in conformità all'esempio francese la nazione è stata concepita come la sede di emanazione e appartenenza della sovranità statale. È però significativo che, sebbene in generale essa sia stata introdotta nel settecento per legittimare il concetto di sovranità popolare messo a fondamento delle costituzioni rivoluzionarie al posto della legittimità monarchica, nel periodo liberale sia stata maggiormente usata rispetto a quella di popolo - della quale potrebbe esser vista

---

<sup>20</sup> Sulla congiunzione fortissima tra principio nazionale e liberalismo nell'esperienza del nostro risorgimento, e non solo in esso, v. De Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo*, Laterza, Bari, 1925 (rist. Milano, Feltrinelli, 1977), p. 438; più di recente V. Crisafulli-D. Nocilla, *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, 1977, 793 che citando lo stesso De Ruggiero sintetizzano così la situazione italiana: "Libertà (interna) e indipendenza (esterna) fanno tutt'uno".

<sup>21</sup> V. su tutto ciò le pregevoli analisi dedicate al tema da V. Crisafulli-D. Nocilla, *Nazione*, cit., 787-805.

<sup>22</sup> Basta pensare per un verso ai famosi versi manzoniani e per altro verso alla più tarda proposta di Pasquale Stanislao Mancini ricordata *ibidem*, p. 795; ivi stesso, la sintesi della controversia e della integrabilità delle due declinazioni della nazione.

<sup>23</sup> Su questo tema è fondata la bella mostra torinese "Fare gli italiani", curata da W. Barberis e G. De Luna, che costituisce un episodio forte delle celebrazioni del centocinquantesimo dell'Unità.

<sup>24</sup> Per questa nozione e il suo rapporto con l'idea nazionale, l'una e l'altra presenti anche nel testo della costituzione repubblicana, v. V. Crisafulli-D. Nocilla, *Nazione*, cit., p. 793 (con riferimento a Chabod); nonché A.M. Banti, *Nazione*, in A. M. Banti e altri (cur.), cit., p. 216 ss.

<sup>25</sup> La frase riportata è di V. Crisafulli-D. Nocilla, *ibidem*, p. 787.

come sinonimo - perché si poteva prestare (come avviene tipicamente nel periodo della restaurazione) anche alla diversa funzione di soffocare le implicazioni democratiche ed egualitarie più visibili in quell'altro concetto<sup>26</sup>. Sulla base di essa, inoltre, è stata attribuita la cittadinanza, fondata infatti prevalentemente sul *jus sanguinis*. Sullo stesso fondamento sono state sviluppate, dopo il conseguimento dell'unità, una politica e un'azione amministrativa rivolte con molta determinazione alla "nazionalizzazione delle masse" - appunto, a fare gli italiani - sulla base di opzioni precise di omologazione a un modello concepito dalla classe oligarchica che ha costruito l'unità. Esse sono state perseguite con particolare forza attraverso il ruolo chiave affidato all'uniformità amministrativa, alla costruzione di una scuola unitariamente concepita (con tutte le conseguenze in ordine all'unificazione linguistica, ma non solo), alla formazione di un esercito di leva che non rispondeva a finalità di sola potenza militare ma anche di edificazione di uno spirito nazionale e patriottico che andasse oltre le finalità belliche, e con innumerevoli strumenti dell'azione quotidiana, come la stampa, la letteratura, lo spettacolo, la "museografia", le ritualità pubbliche e una precoce assunzione di una politica dei beni culturali, l'edificazione di monumenti pubblici (la "statuomania"), e strumenti economici ritenuti particolarmente funzionali a quell'obiettivo, quali la costruzione della rete ferroviaria e stradale e altri<sup>27</sup>.

Non sono stati però curati altri aspetti che forse sarebbero stati più profondi e più efficaci per la costruzione di una società nazionale dotata di solida coesione: come in particolare la soluzione del problema della terra e dell'agricoltura. E' stata così messa da parte ogni soluzione approfondita del problema contadino. Un problema che non ha avuto natura puramente economica, ma che ha inciso direttamente sulla formazione, o meglio sulle difficoltà e gli insuccessi di formazione, dell'unità nazionale in presenza di un ceto, quello contadino, il più numeroso e il più sacrificato rimasto fortemente estraneo al movimento risorgimentale, che quindi avrebbe dovuto essere oggetto di particolare cura in una accorta politica di creazione della coscienza nazionale. Così è mancata una seria redistribuzione delle terre della nobiltà feudale e del clero, come la si era fatta in Francia con la rivoluzione e si è fatto sì che si consolidasse, specialmente ma non unicamente nel sud, quella formazione di un "blocco agrario" che doveva dominare pressoché l'intera vita dello stato liberale. Si è così preferito piuttosto lasciare che il malessere spesso estremo dei piccoli proprietari e dei braccianti senza terra cercasse uno sfogo drammatico nell'emigrazione, soprattutto transoceanica, e per altro verso che l'industrializzazione di un paese *second comer*, aiutata in tutti i modi dallo stato, avvenisse, nel tardo ottocento e con più veloce decollo in età giolittiana, quasi soltanto nel nord, o addirittura solo nel nord-ovest. Alle regioni agricole è rimasta la promessa, largamente inadempita, dell'ulteriore più tardo sbocco nelle colonie di difficoltosa e povera condizione acquisite in Africa, ponendo così in essere un nesso, non inedito ma nel caso italiano inutilmente iniquo per i paesi che ne sono divenuti l'oggetto, tra politica interna e una politica estera di tipo sub-imperialistico.

---

<sup>26</sup> V. su questi e altri usi multipli dell'idea di nazione P. Veronesi, *Sulle tracce dei concetti di "Nazione" e di "Unità nazionale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 313 ss., il quale giustamente rileva che il concetto di nazione ha quanto meno "due facce: l'una dalla fisionomia democratica ed egualitaria [...] l'altra declinabile [...] in senso classista, razzista, chiuso e spesso bellicoso".

<sup>27</sup> Un'efficace sintesi dello sviluppo italiano dell'idea di nazione e delle sue implicazioni, come pure dell'idea di patria, in A.M. Banti, *Nazione*, in A. M. Banti e altri (cur.), cit., pp. 214 ss.

Un diverso aspetto del malessere della formazione imperfetta dell'unità di nazione sta nella questione cattolica. Qui si trattava di confrontarsi con il problema che si era creato attraverso la recisa opposizione papale all'unità italiana e l'estraneità rispetto alla costruzione dello stato unitario di vasti strati sociali sensibili al problema religioso e al potere ecclesiastico. Di fronte all'intransigenza cattolica - certamente non l'unico atteggiamento possibile (tutt'altro!) che il vangelo avrebbe potuto suggerire ma tuttavia ponentesi come un fortissimo dato di fatto - è difficile dire che la dirigenza liberale, malgrado la consistenza della partecipazione di personalità cattoliche moderate e perfino democratiche all'operazione risorgimentale, abbia trovato una strada efficace per ridurre o neutralizzarne l'opposizione. Al di là della questione territoriale dello stato pontificio, l'avocazione radicale effettuata già dai governi di destra dei beni ecclesiastici, e altri provvedimenti come quelli in materia di assistenza poi attuati dalla sinistra liberale assieme a una serie di atteggiamenti spesso inutili di provocazione simbolica, hanno reso impraticabile ogni riappacificazione tra stato e chiesa, malgrado che non si possa negare che la legge delle guarentigie abbia rappresentato, nell'ambito di una politica unilaterale dello stato, un modo efficacemente garantistico per la libertà e il residuo potere della chiesa. Si è così generata un'altra durevole cesura che percorreva la società italiana, impedendo ulteriormente la vera unificazione di una nazione pervasa di sentimenti comuni e moltiplicando quindi i motivi di divisione all'interno della società che sarebbero rimasti in vita per tempi lunghissimi<sup>28</sup>.

L'indipendenza (si parla qui dell'indipendenza esterna) costituisce nella fase della costruzione dell'unità un principio in piena simbiosi con quello di unificazione nazionale. Gli stati italiani, a causa della loro limitatezza di dimensioni e della loro debolezza a confronto con le potenze europee maggiori, avevano goduto fin dal cinquecento di un'autonomia estremamente precaria, e tanto più tale precarietà li contrassegnava alla vigilia dell'unificazione, allorché essi erano a volta a volta, e in qualche caso insieme, soggetti alla protezione della Francia o dell'Austria, la quale poi dominava direttamente parti importanti del nostro territorio. Dunque è naturale che ricerca dell'unità e conquista dell'indipendenza, anche se prima in parte dissociate, rappresentino un tutt'uno nella fase culminante dell'unificazione. Peraltro, il modo stesso in cui l'unità è stata raggiunta con l'aiuto attivo della Francia e il permesso, per dir così, avuto dalle altre grandi potenze (Austria a parte) per il suo raggiungimento, non ha consentito quel conseguimento pieno della parità con le ben più assestate potenze europee, che ci si era immaginati soprattutto quando dai nostri esponenti politici si è cominciato a parlare dell'Italia come "sesta grande potenza"<sup>29</sup>. Infatti anche allora si è oscillato tra la protezione della Francia (e della Gran Bretagna) prima e degli imperi centrali poi e, data la permanenza sotto l'Austria di una porzione di territorio significativa, la nostra politica estera si è resa ambigua per la volontà di non perdere quell'obiettivo. Peraltro, tra la fine dell'ottocento e l'inizio del novecento l'ideale nazionale si è evoluto nel senso del nazionalismo e del colonialismo, conformando la nostra costituzione, sia pure con ben minore efficacia, sulla strada imperialistica comune alle altre potenze europee e comandando anche sull'importanza data alle forze armate. In seguito, d'altronde, la grande guerra, col passaggio non ben apprezzato da una parte all'altra delle due

---

<sup>28</sup> Per un tentativo complessivo di formulare il quadro delle divisioni in seno allo stato liberale italiano v. U. Allegretti, *Dissenso, opposizione politica, disordine sociale: le risposte dello Stato liberale*, in *Storia d'Italia. Annali 12. La criminalità*, Einaudi, Torino, 1997, p. 719 ss.

<sup>29</sup> Per questa aspirazione e per tutta la storia della politica estera italiana in età liberale v. F. Chabod, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, 2 voll., Laterza, Bari, 1965.

alleanze dominanti, non ha molto contribuito a rendere più sicura la nostra posizione internazionale.

*1.3 Il costituzionalismo dello stato liberale e i suoi limiti.* La qualificazione centrale dell'organismo nato dall'unificazione e dall'indipendenza nazionali è di essere stato liberale. Stato in senso forte: la statualità, il ruolo dello stato nella società, sono posti al centro del pensiero e della pratica delle classi dirigenti. Stato liberale, che ha dunque le sue origini, come in genere il liberalismo europeo, nelle basi apprestate dal movimento illuminista e dalle diverse rivoluzioni ma costituisce un prodotto "post-rivoluzionario" con elementi di vera e propria reazione a certi eccessi della rivoluzione<sup>30</sup>. Benché d'uso variegato e oscillante, la denominazione di liberalismo e di liberali "moderati" si definisce in opposizione alla democrazia e ai "democratici" delle diverse tendenze<sup>31</sup>, finendo dunque con l'identificarsi come adesione a un modo di essere del costituzionalismo e della costituzione avente una precisa fisionomia. Non si tratta, ovviamente, di democrazia, anzi questa è considerata negativamente ma, come si dice all'epoca, di governo rappresentativo.

Un costituzionalismo fondato su un atto unico e fondamentale, come tale costituisce un significativo passo avanti sul riformismo civile e amministrativo proprio dei decenni precedenti il 1848<sup>32</sup>, ma concesso dalla monarchia, rifiutando la fondazione dal basso da parte di un'assemblea costituente; via, quest'ultima, che pure non è assente dalla provvisoria ondata costituzionale italiana del 1848-49 (repubblica romana e anche Sicilia). È un atto dichiarato irretrattabile dal re ma, sebbene fondamentale, ritenuto da un'opinione rapidamente accreditatasi non superiore giuridicamente alle ordinarie leggi e dunque modificabile per via legislativa parlamentare e addirittura per consuetudine<sup>33</sup>. Concepita per uno stato regionale qual era il regno di Sardegna, questa costituzione viene poi estesa, mentre vengono a cessare gli altri sei stati precedenti, al ben più vasto regno d'Italia, battendo ancora ogni idea di un'assemblea costituente che desse vita a una costituzione conformata appositamente per questa nuova realtà, e facendo valere nel rapporto tra l'uno e l'altro regno una concezione di "continuità" che, sebbene discussa poi teoricamente in sede dottrina<sup>34</sup>, non sarà seriamente contestata, non solo perché avallata dagli atti formali proposti dal governo e approvati dal parlamento unitario nel 1861<sup>35</sup>, ma perché iscritta nella pratica politica del regno unito.

I contenuti, sebbene non formulati con l'esplicitazione dovuta, si conformano di massima a quelli icasticamente affermati nell'art. 16 della dichiarazione francese dei diritti del 1789: la

---

<sup>30</sup> Per tutti, con particolare riferimento anche al liberalismo italiano, De Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo*, Laterza, Bari (rist. Feltrinelli, Milano 1977).

<sup>31</sup> V. M. Meriggi, *Liberali/liberalismo*, in A.M. Banti, *Atlante*, cit., pp. 101 ss.

<sup>32</sup> Sull'uno e l'altro fenomeno v. L. Mannori, *Costituzione*, in A.M. Banti, *Atlante*, cit, pp. 25 3ss.

<sup>33</sup> Il punto, comune all'interpretazione dello statuto nell'intera età liberale, è stato diversamente ricostruito da A. Pace, *La causa della rigidità costituzionale*, Cedam, 1996, secondo il quale lo statuto solo in un secondo momento è "diventato", o meglio è stato "considerato" flessibile, mentre l'essere legge scritta superiore lo rendeva in realtà di per sé rigido.

<sup>34</sup> I pochi e tardivi contributi di dottrina giuridica che sostengono la discontinuità tra regno d'Italia e regno di Sardegna (Brunialti, Fusinato, Anzilotti, più tardi Orlando; mentre la tesi della continuità fu esposta da Romano) e che rompono "il generale silenzio, durato decenni, della cultura giuridica" sugli effetti dei plebisciti come novazione del vecchio ordinamento sardo sono oggi rivisitati da M. Dogliani, *Un peccato originale del costituzionalismo italiano: incertezze e silenzi sulla novazione dello Statuto dopo i plebisciti*, in *Diritto pubblico*, 2010, p. 509 ss.

<sup>35</sup> In particolare la legge 17 marzo 1861 che proclama il regno d'Italia e la decisione di numerazione del titolo del re e della prima legislatura unitaria in prosecuzione di quelle corrispondenti del regno di Sardegna.

separazione dei poteri e la garanzia dei diritti del cittadino, pensati, questi, in relazione a una concezione individualistica; una presenza centrale dello stato e la difficoltà di conciliare con queste due polarità l'autonomia di una società civile che non fosse concepita come esclusivamente interprivata<sup>36</sup>. Dal complesso di questi fondamenti deriva che la categoria dei diritti si riferisce essenzialmente alle libertà negative e alla proprietà, che formano la sostanza delle carte dei diritti incluse o affiancate alle costituzioni liberali. Che l'uguaglianza si ferma all'uguaglianza formale, e che non sono riconosciuti diritti sociali volti a costruire un'uguaglianza sostanziale. Che i diritti politici su cui è fondata la rappresentanza, sono limitati a un'oligarchia, identificata in base al censo e alla cultura. Questi caratteri, comuni ad altri stati liberali, trovano nello statuto una realizzazione particolarmente limitativa, perché molte sono le restrizioni iniziali, dovute a insufficienza dello statuto e ad attuazioni legislative e pratiche che configurano una vera strategia restrittiva delle libertà in nome di interessi pubblici discrezionalmente apprezzati, un allargamento molto lento (e perfino con ritorni all'indietro) del corpo elettorale, un'estremamente tardiva introduzione di minime garanzie sociali, un'oppressione fiscale che va non solo senza ma contro la protezione dei ceti sottoprivilegiati e una scarsamente rigorosa separazione dei poteri.

In tal modo, non si affaccia sino alla fine dell'età liberale una reale evoluzione verso la democrazia politica, liberale e sociale, pur in marcia in altri paesi. Tale non è, secondo una tesi tuttora discussa ma preferibile, neanche quando in età giolittiana si hanno alcune non irrilevanti allargamenti dei vari limiti, più nella prassi che per stabili riforme; per cui pare impossibile parlare con aderenza alla realtà di una nuova costituzione che sarebbe nata nei fatti, attesa l'elasticità e flessibilità dello statuto albertino<sup>37</sup>. Tardi viene la concessione del suffragio elettorale universale - in forma attenuata nel 1912, pienamente (e solo per i cittadini maschi) nel 1919 - che potrebbe dare l'avvio a una più generale democratizzazione, se non si annunciasse, e proprio come reazione alla democratizzazione, la fine dello stesso liberalismo.

2. *Il principio monarchico*. Il processo dell'unificazione e il suo seguito lungo il corso dell'Italia liberale hanno due attori fondamentali, la monarchia sabauda e una classe dirigente oligarchica dominante sul piano politico, economico e culturale, che dal punto di vista geopolitico configurano un'egemonia piemontese e comunque, nell'evoluzione temporale, settentrionale, o centro-settentrionale<sup>38</sup>, e dal punto di vista diacronico durano fino al momento in cui, sotto la paura del socialismo, passano alla diversa forma dello stato fascista. Due attori concorrenti,

---

<sup>36</sup> Tali questioni, non sempre messe in risalto dalla storiografia, sono affrontate, con i necessari riferimenti, in U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale*, cit., cap. IX in relazione ai cap. III, IV e V.

<sup>37</sup> "Riformismo senza riforme" quello giolittiano è detto da E. Ragionieri, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, 4, *Dall'Unità a oggi*, Einaudi, Torino, 1976, p. 1866 ss.; nella stessa linea l'analisi di GP. Carocci, *Storia d'Italia dall'Unità a oggi*, Feltrinelli, Milano, 1975, p. 129 ss. La tesi di M. S. Giannini secondo la quale sarebbe nato allora - e addirittura già con la modestissima estensione del corpo elettorale portata dalla legge del 1882 - un nuovo regime connotabile come democratico gode ancora di una certa diffusione (le costituzioni dell'Italia unita, se ciò fosse accettato, sarebbero allora quattro) ma pare seriamente contraddicibile: v. sulla questione U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale*, cit., p. 413 ss.

<sup>38</sup> Il carattere di localizzazione geografica piemontese della classe dirigente è molto accentuato in una prima fase - anche se deve fare i conti, in maniera variabile, con l'influenza delle componenti toscana ed emiliana -, e si somma con la derivazione del pari piemontese dell'alta classe burocratica; in seguito si amplierà con l'acquisto di peso certo anche politico della Lombardia, già economicamente e culturalmente avanzata. Mentre il rapporto con le dirigenze meridionali, pur notevolmente influenti, lascerà queste in una posizione globalmente subalterna, nonostante l'arrivo a posizioni politiche di primo piano con Crispi e altri esponenti di governo.

dunque, la cui dialettica reciproca non rompe mai l'alleanza di fondo, ed efficienti in maniera variabile ma sostanzialmente continua per tutto il periodo. La loro costituzionalità materiale è pienamente congruente con l'espressione che ne dà la costituzione formale: l'art. 2 dello statuto, infatti, dichiara che lo stato "è retto da un governo monarchico rappresentativo".

Il primo attore, la Casa Savoia, incarna il principio monarchico<sup>39</sup>. Erede dell'antico regime in un ristretto stato (anzi un mosaico di stati) di carattere regionale, aveva già saputo, accogliendo una spinta proveniente dai gruppi liberali dei suoi territori, trasformarsi in seno a esso in monarchia rappresentativa, unica a resistere all'ondata liberale affermatasi e rapidamente tramontata negli altri stati italiani nel 1848-49. Essa sviluppa nell'unificazione un ruolo di pieno successo e lo mantiene lungo la storia seguente, malgrado la personalità dei suoi successivi re si possa dire di valore discendente, conservando sempre dei poteri che la fanno considerare "una poderosa forza politica", non neutrale ma governante<sup>40</sup>. Si tratta, nonostante l'evoluzione in senso parlamentare, e malgrado che sulle "reali prerogative" "le divergenze furono ampie e costanti"<sup>41</sup>, di poteri di nomina del governo e dei suoi membri, di revoca di essi, di mantenimento o di ritiro all'esecutivo della propria fiducia, di rigetto della firma di atti dall'esecutivo proposti, di sanzione delle leggi, di scioglimento libero della Camera dei deputati, di ingerenza assolutamente costante sulla politica estera e militare, che difficilmente possono indicarsi, come spesso si fa, quali "poteri residui" e che, sebbene alcuni solo eccezionalmente esercitati, qualificano fino all'ultimo lo stato liberale italiano, dandogli una fisionomia tipica, molto diversa dai coevi parlamentarismi inglese e francese che pure diceva di imitare, e d'altronde meno assorbente rispetto ai poteri regi dei contemporanei ordinamenti tedesco e austriaco.

Ma non si deve concentrarsi solo sui poteri formali della corona. La dimensione tecnica di quei poteri corrisponde pienamente a qualcosa di non meno rilevante: il ruolo sociale e simbolico-culturale della monarchia. Quest'ultimo è davvero quello più generale da essa sempre mantenuto e che può far parlare di principio monarchico come elemento caratterizzante della forma del nostro stato liberale. Esso si vale con efficacia di alcuni poteri giuridici minori ma tutt'altro che privi di larga incidenza sulla società, come la concessione della grazia, il potere di conferimento dei titoli cavallereschi e nobiliari, la concessione di sussidi, e lo servono con una missione ricca di ramificazioni certe modalità organizzative come l'apparato della real casa che esercita una continuativa sebbene coperta influenza condizionante sul gioco politico<sup>42</sup>. Un ruolo che veniva sintetizzato all'epoca come "forza tradizionale" esercitata su tutta la società e quindi

---

<sup>39</sup> Sul principio monarchico l'analisi giuridica più approfondita del senso che assume nell'ordinamento statutario è probabilmente quella tarda di E. Crosa, *La monarchia*, cit. (v. in particolare il cap. I) che, apparsa quando il re stava per partecipare all'affermazione dello stato autoritario, esclude rigorosamente che il potere monarchico vada inteso come potestà piena alla maniera dell'antico regime, resuscitata dal congresso di Vienna del 1815 e in forma attenuata dalla coeva costituzione della restaurazione francese, e con tante conseguenze pratiche dalla grande dogmatica germanica dell'ottocento.

<sup>40</sup> Per l'espressione riferita V. E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Archivio giuridico*, 1886, ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1954. Per il rilievo della non neutralità, A. Amorth, *Vicende costituzionali italiane dallo statuto albertino alla costituzione repubblicana*, in *Questioni di storia del risorgimento e della unità d'Italia*, a cura di E. Rota, Marzorati, Milano, 1951.

<sup>41</sup> Così presenta la situazione generale S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli, Roma, 1995, p. 4.

<sup>42</sup> V. l'analisi che delle prerogative in campo onorifico fa P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2001, pp. 35 ss.; e *ibidem* l'esame del ruolo della real casa (p. 69 ss.), dei poteri di amnistia (sovente legati a convenienze regie) e di grazia (p. 32 ss.) e della concessione di sussidi (p. 39).

naturalmente volta in senso conservatore contro le forze pericolose, che è da considerare come uno dei significati direttamente politici e di parte dell'istituto monarchico<sup>43</sup>. Un ruolo sublimato dalla dottrina come personificazione del "principio dell'unità dello Stato" nei confronti degli "interessi sociali, per loro natura diversi e difformi" e come "incarnazione del diritto" secondo "il tipo del re germanico"<sup>44</sup>. Si può parlare senza forzature per l'Italia liberale di un vero "credo" monarchico. Esso ha fatto nettamente respingere alla classe egemone nel processo unitario e poi alla maggior parte della classe dirigente postunitaria il contrapposto credo repubblicano, che era stato pur grandemente operante, specialmente con Mazzini e il mazziniano, come contributo all'unificazione<sup>45</sup>.

La posizione costituzionale tenuta dalla corona in quanto asse ricostruttivo della forma costituzionale dello stato italiano non è stata rilevata a sufficienza, se non di recente, dalla storiografia e dalla dottrina costituzionali d'epoca repubblicana<sup>46</sup>. Ma sembra da ritenere centrale per qualificare quella forma come un sistema monarchico: "monarchico-rappresentativo", il che indica bene il "dualismo" come carattere costitutivo del regime<sup>47</sup>. Nella realtà, la monarchia riesce ad agglutinare a sé anche personalità e gruppi che all'inizio le erano poco favorevoli (come, ma non è il solo caso, Garibaldi). La natura monarchica del regime è dunque decisiva, ovviamente assieme all'elemento rappresentativo. Per mantenerla il sovrano tiene contatti diretti con uomini politici e di governo e ne ha attorno a sé alcuni che non sono legittimati da una posizione parlamentare, tanto che la storiografia parla di "partito di corte". E comporta conseguenze dirette sull'intera vita del sistema, al di là anche dell'immediata configurazione dei poteri formali della corona e del loro esercizio, proprio come espressione di un sistema di valori, di interessi, di cultura. Ad esempio, ne viene confermata l'esistenza di una classe aristocratica e la posizione superiore dell'alta borghesia, traendo dal riferimento alla qualifica di autorità suprema propria della dinastia l'autorizzazione alla loro stessa superiorità nella società e dunque la presenza nella società civile di una forte stratificazione sociale; la corte diventa in qualche misura il punto di riferimento della cultura dominante. Elementi, questi, che, se si mantiene la concezione della costituzione che si è richiamata all'inizio, hanno un'efficienza anche giuridica e sono tutt'altro che secondari, anzi, con la forza della "fede" o almeno del "lealismo dinastico"<sup>48</sup> e dei sentimenti che esprimono, davvero qualificanti per l'intera vita

---

<sup>43</sup> V., pronunciate in tempi e nell'ambito di funzioni diverse, le espressioni pur probabilmente "calcolate" di Cavour cit. in U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale*, cit., p. 432, e le frasi di V.E. Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1921, p. 75 ss.

<sup>44</sup> Sono entrambe espressioni di V.E. Orlando, rispettivamente in *Principi di diritto costituzionale*, *ibidem*, e in *Studi giuridici sul governo parlamentare*, cit.

<sup>45</sup> Non considera quest'aspetto P. Colombo, *Monarchia/Repubblica*, in A.M. Banti e altri (cur.), *Atlante*, cit., 322. 328, che attribuisce alla monarchia una posizione di moderatrice delle divergenze che a questo proposito non pare presente. Per la rilevanza costituzionale di tale discriminazione v. U. Allegretti, *Dissenso, opposizione politica, disordine sociale*, cit.

<sup>46</sup> V. comunque il nostro *Profilo di storia costituzionale*, cit, specialmente p. 431. Di recente v. le diverse opere di P. Colombo (per un'esposizione complessiva di lui la *Storia costituzionale della monarchia*, cit.); v. pure R. Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita. 1855-1864*, Sansoni, Firenze, 1999, pp.348 ss. Considera centrale il ruolo della monarchia anche S. Merlini, *Il governo costituzionale*, cit.

<sup>47</sup> Secondo i concetti chiariti da C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, specialmente p. 146.

<sup>48</sup> Al riguardo, non sembra interpreti la complessità della situazione l'osservazione di V. Crisafulli-D. Nocilla, *Nazione*, cit., p. 793 secondo i quali "al vecchio lealismo dinastico si sostituisce la fedeltà alla nazione"; in concreto infatti le due fedeltà possono coesistere e di fatto nella realtà dell'epoca coesistono largamente (tranne nei



nazionale. Si può solo aggiungere che questo credo è indebolito dall'estraneità d'origine della dinastia, di derivazione savoiarda e dunque francese, dalla sua fisionomia accentuatamente regionale, espressione dell'egemonia piemontese - che la priva fuori del Piemonte di quel fondamento di tradizione e di quel deposito di "memoria di cui altre monarchie fruiscono -, dalla sua scarsa cultura e in qualche modo scarsa educazione, dalla sua estraneità alla città di Roma dove venne ad alloggiarsi, dallo stesso carattere chiuso delle persone dei monarchi (tranne il primo, Vittorio Emanuele II). Ciò la rende scarsamente popolare non solo tra le masse ma anche presso quelle stesse classi dei cui privilegi funzionava come tutrice e concorrerà a determinare per un verso il suo comportamento nelle crisi del novecento e per altro verso la sua caduta per voto popolare alle origini della costruzione della democrazia.

3. *Il parlamentarismo imperfetto*. Nel quadro di questi principi, si ha nell'Italia liberale uno stato rappresentativo, non certo democratico<sup>49</sup>, ma piuttosto oligarchico<sup>50</sup>. Ciò avviene non per necessità del principio monarchico, che è suscettibile di diversi svolgimenti. Ma per la natura e le scelte del secondo attore dell'unificazione e dell'intera storia dello stato liberale, che è, come d'altronde è nella logica originaria di questa forma di stato, una classe oligarchica, in Italia più ristretta che in altri paesi<sup>51</sup>.

Questa classe ha avuto, assieme alla monarchia sabauda, il merito storico di agire nel risorgimento, prima chiedendo e poi difendendo e conservando in vita il regime liberale fondato sullo statuto concesso dalla monarchia e dunque identificando unificazione nazionale e liberalismo. La sede centrale in cui essa si muove e prende il suo ruolo è il parlamento, ed essenzialmente la camera dei deputati, organo rappresentativo sulla base di elezioni. E la camera si sviluppa in modo da fondare, abbastanza rapidamente<sup>52</sup>, un regime sostanzialmente

---

repubblicani e diversamente da questi in altri soggetti freddi nei confronti della persona dei sovrani benché non della corona).

<sup>49</sup> Sulle differenze *représentatif*, cit., che si appoggia in particolare sull'autorità sia della teoria nordamericana (Madison) che francese (Sieyès) del periodo fondativo dello stato liberale e a esso posteriore (Constant).

<sup>49</sup> Non oligarchico solo in senso sociologico e tra stato (governo, come si dice) rappresentativo e democrazia v. B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, cit., che si appoggia in particolare sull'autorità sia della teoria nordamericana (Madison) che francese (Sieyès) del periodo fondativo dello stato liberale e a esso posteriore (Constant).

<sup>50</sup> Non oligarchico solo in senso sociologico e politico, ma anche in senso direttamente giuridico, secondo la teoria delle forme di stato sviluppata fin da Aristotele che vede nella forma oligarchica la titolarità d'<sup>50</sup> Infatti, a paragone di altri paesi nella stessa epoca, il suffragio resta a lungo in Italia estremamente ristretto (circa il 2,2% della popolazione) sia per le elezioni nazionali che per quelle locali.

ei poteri in una porzione ristretta di cittadini individuata in base a connotati di classe.

<sup>51</sup> Infatti, a paragone di altri paesi nella stessa epoca, il suffragio resta a lungo in Italia estremamente ristretto (circa il 2,2% della popolazione) sia per le elezioni nazionali che per quelle locali.

<sup>52</sup> La questione di quando precisamente si sia sviluppato il governo parlamentare e su che fondamento fu ed è, come si sa, vivacemente discussa e i termini della discussione oltremodo noti (se ne veda una sintesi in U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale*, cit., p- 435 ss.). La tesi più corrente è che esso si sarebbe sviluppato subito o quasi subito (Arcoleo tragli autori dell'epoca liberale, C. Mortati, Amorth, e sostanzialmente Giannini in via retrospettiva). Per contro, più d'uno (in età liberale Raggi, in sede storica Ghisalberti) ha mostrato che è solo nel cuore degli anni cinquanta con Cavour, che ne fu indubbiamente il massimo e convinto fautore, che la forma parlamentare entra in maniera franca nell'arena. Ma è questione non drammatica né così precisabile come i giuristi, con la "precisione pedantesca" che è loro propria, e scartando quella "precisione fantastica" (per usare i termini di R. Musil, *L'uomo senza qualità*, cit., p. 238) sicuramente minore ma più veritiera date le sfumature della realtà, tendono a ritenere, prendendo un fenomeno dinamico, e che quindi nel migliore dei casi si muove anche erraticamente prima di eventualmente svilupparsi compiutamente, per qualcosa di esattamente demarcabile nel tempo. In definitiva, si può ammettere che la forma parlamentare si è tendenzialmente delineata già nel regno di

parlamentare, facendo evolvere la forma di governo monarchico-costituzionale pura prevista dalla lettera statutaria. Che così fondamentale sia, e che pertanto le qualificazioni in senso attenuativo di una parte della letteratura storica rispondano più che altro all'esigenza di rilevare le ambiguità della realtà costituzionale e politica, è attestato dalla normale convinzione degli operatori del tempo, che in quanto tale ne detta i comportamenti, come pure dai dati prevalenti di tutta questa storia e dal pensiero dottrinale dell'epoca. Tuttavia, si tratta di una forma parlamentare peculiare, caratterizzata da un'accentuata dose di instabilità e da una mancata pienezza.

In numerosi e nevralgici periodi sono tornati (e talora è stato chiesto che tornassero)<sup>53</sup> i poteri regi nei confronti del governo propri d'una monarchia costituzionale pura<sup>54</sup>. Un tal carattere si è manifestato non solo all'inizio in Piemonte, sia con le nomine governative di Carlo Alberto e di Vittorio Emanuele II (oltre che con i proclami di Moncalieri di quest'ultimo) avvenute quando lo sviluppo parlamentare non era ancora assicurato, ma anche, allorché esso si era già affermato, nel corso del processo di allargamento dello stato subalpino e nello stato unitario dei primi decenni, e addirittura quando esso doveva ritenersi ormai consolidato<sup>55</sup>. E tuttavia la camera in tutti questi casi ha finito con l'accettare il ministero regio, secondo la giustificazione comune così convalidandolo con la propria fiducia e confermando dunque la forma parlamentare, ma in una versione dualistica nella quale il governo doveva godere insieme della fiducia della camera e di quella del sovrano<sup>56</sup>. Di norma, si aveva però un governo espressione della maggioranza parlamentare e, all'inverso di prima, con l'assenso e qualche volta acquiescenza del re, in tal modo confermando l'evoluzione dello statuto in tale direzione, sulla base di quello che è stato in prevalenza considerato un mutamento dello statuto in via consuetudinaria<sup>57</sup>. D'altronde, la mancanza di pienezza dello stato parlamentare discende soprattutto dal fatto che alcuni poteri regi, in particolare la nomina dei ministri della guerra e della marina e gli indirizzi di politica militare e spesso di politica estera, erano tali da incidere direttamente sull'indirizzo politico, impedendo che il governo ne assumesse la personale responsabilità, se non per l'acquiescenza che dava, e doveva dare, alle scelte della corona<sup>58</sup>. Ma ciò non nega la natura del parlamentarismo come forma del governo, poiché questa conosce storicamente varianti di notevole rilievo che non alterano lo schema logico di fondo dato dalla fiducia parlamentare. Tra le varianti vi è, accanto alla forma monistica che vede il rapporto di fiducia intercorrere solo tra parlamento e governo, quella dualistica, in cui il rapporto di fiducia

---

Sardegna e poi in Italia fin dalla prima legislatura unitaria, non senza però contrasti, variazioni e ritorni all'indietro, rimanendo dunque sempre sensibilmente precaria.

<sup>53</sup> L'episodio più noto è dato dall'articolo di Sonnino *Torniamo allo statuto* del 1897.

<sup>54</sup> La situazione richiama, *mutatis mutandis*, quella che si era avuta nella restaurazione francese, negli anni venti, con l'applicazione tentata da Carlo X della Carta del 1814 in senso costituzionale puro (e di liberalismo fortemente limitato), poi superata con la rivoluzione del 1830 e le modifiche costituzionali orleaniste, a testimonianza che non è solo italiana - sebbene si tratti di un periodo assai precedente - la vicenda di instabilità della forma di governo tra forma costituzionale pura e forma parlamentare.

<sup>55</sup> V. per il primo periodo le nomine dei governi affidati ai generali Chiodo e Delaunay; per il secondo le dimissioni di Cavour dopo Villafranca, la revoca del ministero Minghetti nel 1864, le nomine dei gabinetti Menabrea e la stessa formazione del governo Minghetti nel 1873; per il terzo, le nomine dei governi Pelloux e Saracco, con i quali veramente si ha una deviazione da una pratica in senso parlamentare ormai pluridecennale.

<sup>57</sup> Altra questione molto discussa: tale è la tesi più comune; altri indicano la lettera dell'art. 67 dello statuto o i principi generali.

<sup>58</sup> Più particolare la decisione di entrata nella guerra mondiale, condivisa, con esclusione del previo assenso parlamentare, dal re e dal presidente del consiglio e il ministro degli esteri.

che lega il governo è duplice, nei confronti del re e nei confronti del parlamento<sup>59</sup>. Il regime liberale italiano, superate le incertezze relative alla previsione statutaria di una monarchia costituzionale pura - dove il dualismo dei poteri di indirizzo politico è ben più radicale, poiché si attribuisce al solo capo dello stato la potestà esecutiva - rimane sempre nell'area della forma parlamentare dualistica, senza che si debba parlare di "pseudoparlamentarismo", di "governo parlamentare mai nato", di assenza di dinamiche "di tipo compiutamente parlamentare" o di mera "tendenza al parlamentarismo"<sup>60</sup>.

Ma, mentre spesso in questo tipo di governo l'esecutivo è in condizioni di forza, in Italia complessivamente è debole, e dunque sostanzialmente poco efficiente. Il fattore più generale che lo rende debole è la mancanza - a sua volta legata alla ristrettezza del corpo elettorale - di partiti strutturati e coesi, ristretti invece ad aggruppamenti di parlamentari e loro immediati sostenitori inclini a spostamenti della loro collocazione parlamentare secondo variabili convenienze molto legate ai loro legami locali, fino a quel fenomeno pressoché costante che è il trasformismo<sup>61</sup>. Una delle dirette conseguenze di questa assenza di struttura partitica è la mancanza di una costante capacità di direzione sul governo da parte del presidente del consiglio - tranne il caso di personalità forti che pur si sono avute in alcuni periodi - e la scarsa collegialità da parte del consiglio dei ministri, solo agevolate ma non certo impedito dal testo dello statuto. Impropriamente però si parlerebbe di sistema di natura assembleare<sup>62</sup>: infatti, anche se vi è stato qualche momento di predominio di un labile gioco parlamentare in seno alla Camera dei deputati, la storia complessiva del nostro stato liberale ha visto piuttosto una notevole centralità del governo nella vita delle istituzioni, assicurata anche dai sostanziosi poteri che lo statuto assicurava, nominalmente al sovrano ma di fatto al governo, di vari mezzi di disponibilità sul parlamento - dalla convocazione e proroga delle sessioni allo scioglimento della Camera alle nomine dei senatori - e dalle testualmente non previste ma ammesse facoltà parlamentari di delega legislativa assai larga al governo, dalle potestà d'urgenza del governo esercitate in forma di decreto-legge e di ordinanze, oltretutto dalla potestà regolamentare riconosciuta in termini parimenti assai vasti.

In definitiva, quella del nostro stato liberale è una forma di governo plurale pieno di punti labili e di intersezioni mutevoli tra corona, esecutivo e parlamento, perciò complessivamente condannato a incertezze e inefficienze; il che tra l'altro spiega i motivi per i quali la lettura storica presenti tante varietà e fluidità.

*4. Autoritarismo e insufficienze degli apparati del quotidiano.* Simile alla debolezza delle istituzioni di vertice è la cifra degli apparati che in modo ravvicinato e più continuativo accompagnano la vita di una collettività, e cioè essenzialmente le istituzioni amministrative e

---

<sup>59</sup> V. C. Mortati, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, pp. 130, 139 (con riferimento all'esperienza storica) e 146 (con riferimento alla sistematica dottrinale).

<sup>60</sup> V. rispettivamente G. Maranini (forma pseudo parlamentare), P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia*, cit., p. 74 ss., Martucci (*L'invenzione dell'Italia unita*, cit., p. 364 ), S. Merlini, *Il governo costituzionale*, cit..

<sup>61</sup> Nella vastissima letteratura disponibile sul trasformismo, sembra ragionevole la posizione di chi ne esclude l'inizio col connubio del periodo subalpino tra la destra moderata di Cavour e il centrosinistra di Rattazzi e ne sposta il vero avvio già all'età della destra storica nel parlamento italiano, consolidato dopo la vittoria della sinistra liberale dall'accordo Minghetti-Depretis e perpetuatosi nell'età giolittiana, rispetto alle tesi diffuse che lo vedono o già realizzato col connubio o dovuto ai risultati elettorali del 1876. .

<sup>62</sup> Così invece A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 9 ss.

quelle giudiziarie; debolezza che costituisce essa stessa un problema costituzionale di notevole gravità<sup>63</sup>. La fundamentalità dei loro ruoli rispettivi è della conseguente necessità della loro robustezza è per converso attestata dall'esperienza storica e sociale dei sistemi più coesi, dove tale coesione, anche quando non assicurata a sufficienza della istituzioni politiche, viene non di rado realizzata proprio per merito di un solido funzionamento delle amministrazioni e dei corpi giudiziari (si pensi a vario titolo al Regno Unito, alla Francia, alla Germania). Questa consapevolezza spiega anche la ricchezza relativa delle indagini storiografiche a essi dedicate da ormai da vari decenni, anche se non ben integrate con le analisi più strettamente costituzionalistiche. Ed è una consapevolezza confermata dalla teoria più recente dello stato rappresentativo, che ha fin dalle sue origini settecentesche trovato un complemento necessario in un grandioso apparato burocratico del quale gli organi rappresentativi, in questo eredi diretti della monarchie assolute dell'età moderna, non hanno mai potuto fare a meno<sup>64</sup>.

Infatti, la consapevolezza del ruolo decisivo dell'amministrazione, pur praticamente ignorata dal testo statutario, si è imposta subito ai costruttori del nuovo stato; così come quella della magistratura ordinaria e amministrativa, la prima delle quali soltanto considerata dallo statuto ma con garanzie depotenziate della sua indipendenza e del suo funzionamento. Anzi essi erano talmente convinti di questa prospettiva che nella prima legislatura unitaria l'unificazione è stata concepita essenzialmente come approvazione del complesso delle leggi di unificazione amministrativa e legislativa e a essa si è tentato di dare una priorità che poi in pratica fu ancora una volta ostacolata dal completamento dell'unità politica e nazionale e dell'indipendenza<sup>65</sup>. Eredi della considerazione dell'importanza data per lunga tradizione all'amministrazione e alle sue riforme nella struttura dello stato sabaudo, e delle discussioni sul giudiziario che si erano avute nelle legislature subalpine, essi hanno cominciato a impostarne la ristrutturazione già nel corso dei primi allargamenti dello stato attraverso l'opera del governo Rattazzi in Lombardia e la sua estensione via via agli altri territori del Regno. Ha trionfato qui uno degli aspetti centrali della forma data all'unificazione: uniformità, accentramento e piemontesizzazione sono state infatti le grandi scelte impresse alla nuova amministrazione, anche se la prevalenza piemontese, che in un primo tempo ha riguardato anche il reclutamento del personale soprattutto dei più alti gradi e particolarmente dei prefetti, ha per questo profilo ceduto il campo, nei primi decenni del secolo, a un reclutamento quasi esclusivo nel sud<sup>66</sup>. I problemi dell'organizzazione amministrativa sono poi stati sempre presenti nel dibattito pubblico e parlamentare, costituendo il centro della per certi versi gigantesca, sebbene affrettatamente conclusa, opera finale del primo

---

<sup>63</sup> Della consapevolezza da parte dei dirigenti liberali del valore costituzionale dell'amministrazione, se non bastasse l'intera storia del dibattito amministrativo e della legislazione relativa durante l'unificazione e al suo indomani, dà testimonianza una molto citata affermazione di Silvio Spaventa; di un'analoga coscienza per i problemi della giurisdizione fa stato la discussione prima alla camera subalpina poi a quella italiana di tutto il dibattito su quella che poi sarà la riforma sboccata nell'all. E della legge sul contenzioso amministrativo.

<sup>64</sup> V. P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, cit. Non a caso lo stesso sorgere dello stato come forma storica moderna dell'organizzazione politica è ricollegata alla nascita tra quattrocento e cinquecento delle grandi burocrazie unitarie.

<sup>65</sup> Le difficoltà maggiori furono date dalle preoccupazioni di assicurare la malferma unità politica col Mezzogiorno continentale - che dette luogo al grave problema della lotta al cosiddetto brigantaggio - e di completare l'indipendenza e l'unità territoriale con la liberazione del Veneto e di Roma.

<sup>66</sup> V. S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1977, e per significative conseguenze del fenomeno G. Melis, *L'amministrazione*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli, Roma, 1995, p. 201.

parlamento unitario (l'unificazione amministrativa del 1865), ma rimanendo malgrado ciò pressoché continuativamente all'ordine del giorno nei tempi successivi. Sono state del resto avvertite presto (le più note analisi sono state quelle di Minghetti e di Spaventa) e ben prima che ne risultasse la centralità alla storiografia le implicazioni reciproche sulle strutture parlamentari e i partiti che davano luogo a un'imperfetta distinzione tra politica e amministrazione e a un'osmosi tra le due, giustificata formalmente dalla lettera statutaria che dichiarava l'appartenenza al re del potere esecutivo e del potere di preposizione a tutte le cariche dello stato e, nell'evoluzione sopravvenuta verso il governo parlamentare, da un principio di responsabilità ministeriale inteso in maniera assorbente.

Il ruolo dell'amministrazione è stato dunque centrale per il nostro stato liberale sotto tutt'e tre gli aspetti che vengono a comporre il quadro amministrativo: l'azione amministrativa, il complesso cioè dei suoi contenuti e dunque dei suoi compiti; la sua organizzazione; i procedimenti e metodi attraverso cui l'azione e l'organizzazione svolgono il loro ruolo. Nonostante ciò, ai problemi posti da tutt'e tre queste dimensioni si è stati ben lungi dal trovare un'efficace soluzione. Anzi, dopo che alcuni miglioramenti sono stati apportati in età crispina, al tempo di Giolitti, e malgrado un più corretto uso di alcuni strumenti e l'introduzione di alcuni nuovi, se qualcosa è mancata è stata proprio l'adozione di soluzioni che stabilizzassero decisamente quei miglioramenti<sup>67</sup>. E questo è stato un terreno particolarmente problematico della diversificazioni tra le regioni italiane, poiché a fronte di un livello non di rado dignitoso delle amministrazioni del nord e del centro si è delineato nel sud un sottosviluppo dei quadri amministrativi e politici. Come attesta l'esame innanzi tutto dell'intervento statale nell'economia - terreno non unico ma particolarmente strategico dell'azione dello stato liberale per il progresso del paese e per il compimento stesso dell'obiettivo di costruzione dell'unità - i problemi dell'azione amministrativa hanno continuato a svolgersi in forme che, per quanto oggetto di una intensa "mobilitazione", hanno mancato di organicità e di continuità<sup>68</sup>.

Considerazioni analoghe valgono per i problemi maggiormente discussi dalla letteratura giuridica, quelli dell'organizzazione<sup>69</sup>. Sia innanzitutto per quanto riguarda gli enti locali. Essi sono sottoposti a un sistema prefettizio di rigido controllo, ma che tuttavia rispetto al suo modello esemplare d'origine francese è stato indebolito dalla mancanza per un verso del potere di coordinamento generale su tutte le amministrazioni periferiche statali, e dall'influenza per altro verso del "notabilato periferico" e dell'ingerenza dei parlamentari locali. Inoltre nella prassi, come è stato mostrato<sup>70</sup>, gli enti locali cercavano e soprattutto nel centro-nord in certi casi riuscivano a sfuggire alle rigide maglie loro imposte e inauguravano politiche locali robuste e nuove forme di amministrazione come i servizi municipalizzati - esemplare il caso di vari

---

<sup>67</sup> È dunque giusto aggettivare, anche riguardo a questo terreno, quello giolittiano come un "riformismo senza riforme" (v. nota 37).

<sup>68</sup> Qui cadrebbe tutto l'esame della politica economica dello stato unitario, che non è oggetto diretto di questa relazione. Per una trattazione a tutto respiro v. per una sintesi veloce ma fortemente efficace M. De Cecco, e A. Pedone, *Le istituzioni dell'economia, in Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli, Roma, 1995, p. 253 ss., da cui è tratta l'espressione tra virgolette nel testo.

<sup>69</sup> V. la ricca sintesi di G. Melis, *L'amministrazione*, cit.

<sup>70</sup> Da R. Romanelli, *Il comando impossibile*, Il Mulino, Bologna, 1988.

municipi dell'Emilia e Romagna<sup>71</sup> -. Non hanno tuttavia mai superato i confini di una posizione di autarchia (come la si è teorizzata) ben lontana da quella dell'autonomia che sarebbe stata postulata dalle tradizioni municipalistiche. E sia per quanto attiene ai profili di organizzazione amministrativa statale, conformata come rigida gerarchia dipendente dal ministro, senza conquistare come altrove l'indipendenza necessaria a un'amministrazione differenziata dalla politica, di statuto degli impiegati. E valgono anche - la cosa è assai meno notata dalla storiografia<sup>72</sup> - per l'altra fondamentale dimensione delle forme dell'attività amministrativa, che sono rimaste bloccate sulla centralità dell'atto amministrativo autoritario, indifferenti alla dimensione del procedimento, fermate negli sviluppi di una maggior tutela del privato dalla singolare concezione dell'interesse legittimo e dalla correlativa creazione di un giudice amministrativo differenziato dalla magistratura comune e legato all'amministrazione.

Questi caratteri generano sul piano pratico una scarsa efficienza amministrativa, sempre più impigliata da mille rigide regole e da crescenti controlli anche al centro, che non sembra aver l'eguale in paesi simili. Anche qui si tratta di un profilo che, benché notissimo e universalmente lamentato, non è oggetto di esplorazioni sufficienti sulle ragioni che lo determinano e gli effetti che provoca. Tra queste ragioni e questi effetti molti sono legati allo spazio geografico, perché la meridionalizzazione crescente della burocrazia si lega da un lato a un ricorso all'impiego pubblico nel sud come unico sbocco per l'attività lavorativa che supplisce alle carenze di attività più direttamente produttive, dall'altro mentre fa entrare la burocrazia - data anche la sua crescita - nel blocco sociale dominante genera anche "una sorta di incomunicabilità tra economia e istituzioni" che danneggia l'intero paese<sup>73</sup> e forse concorre nello stesso mezzogiorno a chiudere altre vie di sviluppo economico.

Autoritarismo e inefficienza insieme dell'amministrazione, dunque. Vicende per buona parte simili toccano il settore giudiziario, anch'essa dapprima fortemente piemontesizzato (anche mediante epurazione) poi in via crescente meridionalizzato; anch'esso oggetto di ripetuti interventi negli aspetti organizzativi, ma solo parzialmente innovativi anche in età giolittiana; fortemente gerarchico-burocratica, largamente imperfetta nella sua indipendenza che, mancante nei confronti del pubblico ministero, è dimidiata anche per la magistratura giudicante. Mentre sul terreno sostanziale per la giustizia penale lo sviluppo verso forme più garantiste si è avuta solo con il codice del 1889 e sul piano processuale con il codice del 1913 e per la giustizia civile si è fatta strada un'abituale lentezza dei processi; e nel complesso la magistratura è rimasta a un ruolo che si può dire di "custode dell'autorità" più che non di garante scrupoloso dei cittadini<sup>74</sup>.

A tutto questo corrisponde nella pratica un marcatamente diffuso spirito di illegalità, attestato dalle polemiche sull'ingerenza dei partiti nella giustizia e sull'amministrazione, ma a anche il livello di evasione fiscale e col diffondersi nel sud di un rapporto pericoloso tra classe dirigente e mafia.

---

<sup>71</sup> Vedi per esempio le ricche esperienze forlivesi e reggiane, legate all'influenza del repubblicano Saffi e dei socialisti Andrea Costa e Prampolini, L. Casali, *Sovversivi e costruttori. Sul movimento operaio in Emilia-Romagna*, e p. 473 ss., in *Le Regioni dall'Unità a oggi*, cit., *Emilia Romagna*,

<sup>72</sup> V. tuttavia i nostri contributi in questa linea, a partire da U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale*, cit., pp. 476 ss.

<sup>73</sup> Per queste osservazioni v. G. Melis, *L'amministrazione*, cit. p. 201.

<sup>74</sup> Per gli essenziali riferimenti v. U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale*, cit., p. 485 ss.

## II

### Il regime fascista

*1. Fondazione e stabilizzazione del nuovo regime. Uso della violenza e occultamento legalitario.*  
Il passaggio al regime fascista avviene con un uso combinato di violenza e di menzogna legalitaria. Quest'uso è già presente negli eventi del 28 ottobre 1922 e dei giorni seguenti. La rottura dello stato liberale prende infatti l'avvio con il rifiuto del re, dopo un annunciato consenso, di firmare la proposta del governo legittimamente al potere di proclamazione dello stato d'assedio, con il conseguente ritiro del gabinetto, le consultazioni per la formazione d'un nuovo governo chiaramente destinate in partenza al fallimento, la nomina a presidente del consiglio del cav. Benito Mussolini e la votazione a larga maggioranza della camera dei deputati che consacra la sua entrata in carica. Vi è dunque nell'ascesa al potere del fascismo un'apparenza di regolarità costituzionale, di fronte alla quale all'epoca e in sede storica molti si fermano<sup>75</sup>. Mancano però a questa procedura i tratti di legittimità che la facciano rientrare nel quadro del regime liberale. Essa è fondamentale diversa dai casi precedenti a cui vorrebbe apparentarsi. Le nomine governative decise dalla corona in quei casi e le conseguenti ratifiche parlamentari avevano avuto luogo in contesti, anche quando collegati a fatti di ordine pubblico, non fondamentale alterati e avevano il fine di consegnare il governo a chi potesse ricostituire un quadro di pacifica legalità. L'ascesa di Mussolini al potere avviene invece in un quadro profondamente alterato e sotto la pressione della violenza illegale propria non solo della marcia su Roma col suo carattere indebitamente enfatizzato nella sua consistenza effettiva e addirittura grottesco - benché se non altro di forte valore simbolico -, quanto più fortemente della serie degli assalti violenti perpetrati dalle squadre fasciste in un lungo periodo precedente, che conducono a far ascendere al governo proprio il massimo protagonista della violenza.

La rottura è dunque già qui. Il quadro proseguirà ugualmente con l'uso della finzione<sup>76</sup> accompagnata alla violenza contro ogni tipo di oppositore giudicato pericoloso e da una pressione sull'intera comunità nazionale appoggiata a un preciso insieme di apparati coercitivi. La finzione è riuscita: risulta infatti che una buona parte della classe dirigente liberale è caduta nell'illusione di raggiungere attraverso il fascismo il consolidamento dello stato precedente in una situazione più pacifica di quella degli anni precedenti costituzionalizzando il movimento fascista (non si può escludere che Vittorio Emanuele II stesso non avesse in mente l'instaurazione di un nuovo regime). Certo il fascismo si è ammantato in un primo periodo di rispetto per la legalità costituzionale, puntando però da subito a un insediamento definitivo di un sistema di stato nuovo. Lo aveva infatti preannunciato, per chi avesse saputo osservarlo con attenzione, con molte prese di posizione sia di Mussolini che dei suoi alleati nazionalisti, che affermavano che lo stato liberale era al tramonto e proclamavano la propria posizione antiliberale e antidemocratica

---

<sup>75</sup> Quest'apparenza - legata evidentemente al dualismo della forma parlamentare del nostro stato liberale - viene di solito indicata come "rispetto formale" delle norme tradizionali dello stato liberale da parte delle istituzioni costituzionali e dello stesso fascismo: così all'epoca (v. S. Trentin, *Dallo statuto albertino al regime fascista*, ed. ital. Marsilio, Venezia, 1983, p. 136; ed. originaria francese del 1929; G. Leibholz, *Il diritto costituzionale fascista*, Guida, Napoli, 2007, p. 9; ed. originaria tedesca 1928; ma entrambi immediatamente superando quella qualificazione in nome della illegittimità sostanziale), come in sede storica, e non di rado a questo fermandosi: v. sostanzialmente P. Colombo, *La monarchia fascista, 1922-1940*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 27.

<sup>76</sup> La parola è usata con molta proprietà da S. Trentin, *ibidem*.

e l'intento di mutare lo stato<sup>77</sup>. Il programma del fascismo, per quanto come comunemente notato privo di una teoria organica - in realtà finché è stato movimento preparatorio e nel suo primo periodo al potere, perché poi ha inteso darsela - e mantenendo sempre un carattere assolutamente pragmatico<sup>78</sup>, era dunque tipicamente rivoluzionario<sup>79</sup> e pienamente definito nei suoi obiettivi essenziali di presa di tutto il potere. Tuttavia il fascismo, soprattutto da parte di Mussolini, cercava di realizzare questi obiettivi esibendo un'apparenza di legalità che ne rendesse più digeribile l'attuazione: violenza e menzogna sono dunque gli strumenti che usa per imporsi più facilmente in una situazione come quella italiana, mista di poca cura della legittimità sostanziale e di doppiezza nell'atto stesso di infrazione delle regole tale da suggerire un loro ossequio formale<sup>80</sup>.

Violenza e menzogna sono rimasti i fattori del regime per tutta la sua durata. La prima fase, 1922-25, cosiddetta "legalitaria", non è solo dominata dal tentativo di mostrare fino al massimo compatibile con la sua natura l'ossequio alla legalità costituzionale e la continuità con lo stato liberale. Infatti, accanto all'omaggio allo stato e ai suoi procedimenti in cui rientrano di massima le attuazioni date alla legge sui pieni poteri nell'organizzazione amministrativa e in quella giudiziaria - pur riformate in senso autoritario - il fascismo ha continuato abitualmente a usare la violenza. Nell'impiego dello strumento dell'occultamento legalitario, Mussolini ha cercato di tenere a freno l'uso della violenza, che anche dopo la sua ascesa al potere si è dispiegata attraverso le azioni delle squadre e il "rassismo" soprattutto nelle province, utilizzando a tal fine la creazione della milizia volontaria di sicurezza nazionale, organizzazione "di partito, sì, ma posta sotto l'impero della legge e rigidamente subordinata ad un comando centralizzato"<sup>81</sup>. Ma ciò non ha significato la fine della violenza, semmai l'inizio della sua istituzionalizzazione, seguito poi dalla emanazione delle norme e istituzioni centrali del regime rivolte a perseguire ogni opposizione politica e sociale, e accompagnata del resto dall'eliminazione diretta attraverso l'assassinio dei maggiori oppositori o la loro morte procurata dalle condizioni di detenzione.

Il tentativo di occultare la sua natura con procedimenti formalmente legali è stato realizzato dal regime soprattutto col mantenere formalmente in vita la costituzione dello stato liberale<sup>82</sup>. Lo statuto è stato però alterato nelle sue linee fondamentali e svuotato di ogni senso

---

<sup>77</sup> V. per esempio le affermazioni di Mussolini il 4 ottobre 1922 riportate da S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., nt. 4 a p. 14, e già quelle del maggio 1921 cit. da G. Leibholz, *Il diritto costituzionale fascista*, cit., p. 13, nt. 10.

<sup>78</sup> Ne è chiara ammissione, dall'interno dello stesso fascismo, la denuncia di De Marsanich in un articolo del 1923 su *Critica fascista* citato da A. Acquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, I., Einaudi, Torino, p. 27 s. In genere si sottolineano le "prese a prestito" di elementi teorici dall'hegelismo nella versione gentiliana e nel nazionalismo statalista di Alfredo Rocco, che però, assieme al corporativismo, finirono col dargli una certa organicità concettuale.

<sup>79</sup> Così G. Leibholz, *ibidem*, p. 12.

<sup>80</sup> Non sembra appropriato definire il primo atteggiamento del fascismo al potere come segno dell'incertezza nei suoi passi, come fa uno studio serio quale quello di A. Acquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, I. cit., p. 3 ss.,

<sup>81</sup> Così A. Acquarone, *ibidem*, p. 17-18.

<sup>82</sup> La discussione sul mantenimento in vita o sulla sostituzione dello statuto, analizzata da P. Colombo, *La monarchia fascista*, cit., p. 27 ss., dura praticamente fino alle ultime tappe del regime, manifestando anche in questo la presenza di tendenze differenti in seno al fascismo e le oscillazioni dello stesso Mussolini. Si può pensare che la vera questione che ha fermato una piena riforma sia stata, nonostante il disprezzo del duce per il re e i ricorrenti reciproci dissidi, l'opportunità sempre prevalsa di conservare la copertura legalistica che essa dava al regime. Una discussione in senso analogo si è avuta anche in Germania sotto il nazionalsocialismo, ma giustamente la si dichiara



sostanziale e anche di formale vigenza con tutta una strategia di sostituzione delle istituzioni liberali realizzata attraverso leggi modificative o integrative di esso<sup>83</sup>. Di tale natura sono la trasformazione della camera dei deputati per effetto prima di un sistema elettorale ad altissimo premio di maggioranza a favore di una minoranza neanche troppo consistente poi di un sistema elettorale plebiscitario, e da ultimo con la sua sostituzione con la camera dei fasci e delle corporazioni; con l'abolizione della responsabilità governativa verso il parlamento, la fortissima concentrazione nel capo del governo del potere esecutivo e l'avocazione al governo stesso di gran parte del potere legislativo e normativo in genere; con la erezione a organo statale oltre che di partito del gran consiglio del fascismo, dotandolo anche di poteri costituzionali; con la soppressione o drastica limitazione di ogni libertà dei cittadini e del principio di uguaglianza, da ultimo con le misure antiebraiche. Rimangono il re e il senato. Ma il senato è stato completamente subordinato dalle modifiche apportate alla camera e alla distribuzione della potestà legislativa. Quanto al re, apparentemente alcune norme gli restituiscono il potere discrezionale di nomina del capo del governo e la sua revoca e ripristinano l'esclusiva responsabilità del governo di fronte a lui; ma si tratta di un potere non in concreto esercitabile, e quanto alla partecipazione all'esercizio del potere di indirizzo politico essa gli è tolta. Privando nella sostanza di reale significato quella formula della diarchia di poteri che pure viene utilizzata e che nasconde in realtà la permanente cooperazione del re con il capo del governo e lo svuotamento della sua affermata posizione di "potere di suprema decisione politica"<sup>84</sup>. Questo anche sui terreni tradizionali della politica estera e del comando militare, come dimostrano, oltre gli aspetti normativi, la sequenza dei fatti, dalla guerra etiopica, alla proclamazione dell'impero, alla sua parificazione a Mussolini nella nuova carica di primo maresciallo dell'impero, all'assunzione della corona di Albania, alla decisione

---

articolata intorno a un "falso problema" (così M. Stolleis, *Nel ventre del Leviatano*, cit., p. 24 8 e ivi il riferimento a un'ammissione di U. Scheuner).

<sup>83</sup> In questa linea di prevalenza del momento sostanziale su quelli procedurali è L. Carlassare, *La 'Rivoluzione fascista' e l'ordinamento statutario*, cit., che coglie il momento temporale della trasformazione del regime liberale nell'emanazione della legge elettorale del 1923. Sembra invece che S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., specialmente pp. 13 ss. e p. 25 dia troppo risalto alle persistenze e continuità dello stato fascista con lo stato liberale, continuità e persistenze che non riguardano le massime istituzioni costituzionali. Non bastano a caratterizzare la continuità complessiva le persistenze in campo amministrativo e giudiziario, che non possono avere lo stesso valore di quelle strettamente costituzionali; né le presenze di personale politico e tecnico precedente (vedine la sottolineatura a p. 15), anch'esse, del resto, oltre che attribuibili quando ne sia il caso a cambiamenti di posizioni molto parziali, in gran parte poi abbandonate e comunque da confrontare col ben più imponente ricambio del ceto politico dirigente. Come si fa a dire, nel secondo passo citato, che "nell'area più propria del regime le istituzioni peculiari furono poche" (anche se si aggiunge, giustamente, che esse furono "quelle cruciali")? D'altronde, non incidono sulla natura del fascismo (v. ancora p. 25) né le continuità parziali che si ebbero in seguito nello stato democratico - il loro rilevamento, come pure di quelle con lo stato liberale, dovrebbe infatti essere di condanna per questi diversi tipi di stato, non suonare quasi come attenuazione dei caratteri eversivi del fascismo -; né la comunanza di alcuni aspetti con istituzioni create altrove, che riguarda nel caso del fascismo, per quanto attiene al confronto con gli stati democratici, elementi non caratterizzanti o comunque aggiuntivi (così per le istituzioni dello stato sociale). Mentre per quanto riguarda le comunanze con gli stati autoritari e totalitari, quella comunanza non sminuisce ma conferma la natura dello stato fascista.

<sup>84</sup> Per questa posizione si esprime invece nella sua non convincente conclusione C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 1931 (qui cit. nella ripubblicazione Giuffrè, Milano, 2000), p. 220. V. nel senso qui accolto S. Labriola, *Storia della costituzione italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995, p. 233. Per l'esame della formula diarchica si veda R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci, Roma, 2011; P. Colombo, *La monarchia fascista*, cit., specialmente p. 55 ss.

dell'entrata nella guerra a fianco della Germania<sup>85</sup>. Insomma, anche la continuità costituzionale è pienamente superata dalla più sostanziale delle rotture.

Certo, l'instaurazione di un regime pienamente realizzato è stata lenta e graduale. Di solito si elencano tre tappe, quella "legalitaria" dei primi anni; la seconda inaugurata all'inizio del 1925 che introduce gli elementi decisivi del nuovo ordine costituzionale; la terza che muove dal 1928 e che li completa. La sequenza di queste tappe, che non segna discontinuità interna ma invece un'evoluzione nell'insieme coerente del regime è una marcata caratteristica del fascismo, che non ha avuto soste (se non forse nei primi anni trenta)<sup>86</sup> nell'adeguare se stesso al paradigma che fin dall'inizio cercava, e che è anche frutto della sua volontà di occultamento legalitario e continuistico nei confronti dello stato liberale e insieme del suo pragmatismo originario<sup>87</sup>. L'instabilità verificatasi nei fatti contrasta d'altronde con l'aspirazione a una durata eterna, spesso dal fascismo proclamata<sup>88</sup> e poi smentita, come per il nazismo, dalla sua durata reale, rimasta molto minore di quella dello stato liberale poi della repubblica. Ma ciò è proprio in una misura o in un'altra di quasi tutti gli ordinamenti nuovi: basta pensare alla definizione del regime costituzionale sabauda, che non assume volto compiuto se non alla metà degli anni cinquanta, o a quello unitario italiano, rimasto in fase di gestazione fino al 1861; anche se il modello più simile al fascismo, il regime nazista tedesco, pur usando per il suo insediamento cautele legalitarie analoghe a quelle del fascismo italiano, è stato capace di assai maggiore rapidità, definendosi nei primi mesi dall'ascesa al potere e completandosi in poco più di un anno<sup>89</sup>.

2. *Il modello totalitario*. Con questi suoi caratteri costitutivi, la natura del fascismo appare sufficientemente chiara e definita. Anche se si continua a dividersi nella letteratura giuridica e, in parte, in quella storica, tra la definizione del regime come stato autoritario o come stato totalitario<sup>90</sup>, quest'ultima sembra la categoria più congrua. Intanto, consta che il fascismo

---

<sup>85</sup> V. la ricostruzione di tutto ciò in P. Colombo, *ibidem*, p. 113 ss.

<sup>86</sup> Tutto quanto detto nel testo rivela l'infondatezza della soluzione data alla questione sollevata da numerosi giuristi e storici circa il momento in cui il fascismo si sarebbe realmente delineato come un regime costituzionale nuovo; momento che secondo quelle tesi viene spostato dall'avvento di Mussolini al potere al 1925-26 - quando furono emanate le "leggi fascistissime" - o addirittura al 1928, anno in cui si è definito il potere di vertice del Gran Consiglio e si è passati al sistema elettorale plebiscitario. La stessa posizione della questione non ha un senso condivisibile, intendendo per falso amore di precisione cogliere in termini statici puntuali un fenomeno eminentemente dinamico che si è avviato con determinazione ben prima di potersi completare. Un carattere analogo, e in grado maggiore, ha avuto il nazismo, del quale viene detto (v. M. Stolleis, *Nel ventre del Leviatano*, cit., p. 24) che non perviene mai a "uno stadio sufficientemente stabile della vita statale", giungendo piuttosto a "un mero esercizio di potere, senza più norme né forme".

<sup>87</sup> Anche qui ci si può ispirare alla fulminante osservazione dell'*Uomo senza qualità* di R. Musil, cit. nella nota 52.

<sup>88</sup> E similmente dal nazismo, che proclamava che "il vecchio Stato non tornerà mai" (v. la citazione di un giurista sostenitore del regime che si esprime in tal senso in M. Stolleis, *ibidem*, p. 25).

<sup>89</sup> Ma anche il fascismo comincia subito a passare all'atto, anzitutto chiedendo al parlamento una delega di pieni poteri al governo che - a parte l'uso in parte illegittimo alla sua stregua stessa poi fattone - benché avesse precedenti in altri casi non era a differenza che in quelli giustificata da situazioni di guerra. Nota la più acuta dottrina estera (G. Leibholz, *Il diritto costituzionale fascista*, cit., p. 9 ss.) che questo chiariva che "la Costituzione in Italia è solo più una legge cornice, che può conferire le basi giuridiche agli ordinamenti più differenti e opposti fra loro".

<sup>90</sup> Nel primo senso, tra i giuristi, L. Paladin, *Fascismo. Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Giuffrè, Milano, 1966; tra i filosofi, Hanna Arendt; tra gli storici delle istituzioni, malgrado il titolo dell'opera, A. Acquarone, *L'organizzazione dello stato totalitario*, cit. Mentre altri parlano di "totalitarismo zoppo" (S. Merlini, *Il governo costituzionale*, cit.) e altri imperfetto, con giusto rilievo empirico ma senza in fondo negare l'appartenenza alla categoria del totalitarismo. S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., dubita dell'appartenenza dello stato fascista alla categoria del totalitarismo attribuendogli un carattere "sfuggente" (p. 28). Totalitaria è invece la natura del fascismo,

mirava, nei suoi esponenti maggiori e in una parte della dottrina anche giuridica, a presentarsi come tale appunto sotto la nozione di regime totalitario o anche semplicemente totale, quest'ultima corrispondente a quella che è stata comune per il nazismo<sup>91</sup>. Non è possibile svalutare queste dichiarazioni considerandole come puramente retoriche (anche se enunciazioni enfatiche e retoriche senza vera corrispondenza nella realtà sono tra i contrassegni dell'intera vita del fascismo). Infatti esse rispondono alla teoria edificata alle spalle delle realizzazioni istituzionali - della quale espressione massima è la voce relativa al fascismo dell'enciclopedia Treccani - e soprattutto trovano riscontro in quelle stesse realizzazioni. Infatti quello fascista concepisce se stesso come "regime di massa", e del rapporto con le masse - alla cui insorgenza alla vigilia e durante il suo tempo deve una buona parte dell'origine e dell'affermazione in quanto reazione, accettata dall'oligarchia, alla loro pretesa di protagonismo - ha avuto una concezione molto precisa di integrazione totale di esse nello stato, che rappresenta, con la pretesa di identificare società e stato, il nucleo base del totalitarismo<sup>92</sup>. La costruzione di una "unità della fede politica" e di una "unità morale dalla Nazione"<sup>93</sup> è stato così un compito centrale dello stato fascista e del duce che ne era a capo, con valenze addirittura religiose (a questo fine si davano corsi di "mistica fascista"). Da ciò, anche, l'importanza dell'atteggiamento tenuto da subito e sempre più fortemente sulla stampa, che è stata l'oggetto, al di là dei limiti alla sua libertà, di un'azione positiva dello stato fascista<sup>94</sup>. Questo ha fatto della propaganda un suo diuturno compito, da realizzare per formare la società a sua immagine; e analogo è stato infatti l'atteggiamento nell'uso della radio così come del cinema, nella cultura, nell'educazione della gioventù e delle masse in genere e naturalmente nella scuola<sup>95</sup>.

Un "credo" fascista, dunque, ben più radicale di quello monarchico-liberale. La proiezione istituzionale di questa concezione si viene sempre più precisando nell'evoluzione del regime e raggiunge anche notevole originalità, tale da presentare un nuovo paradigma sulla scena internazionale. Oltre la piena subordinazione dell'individuo allo stato, nettamente affermata dalle enunciazioni di regime, e che determina quindi la soppressione o estrema limitazione delle libertà classiche, essa si traduce nell'inserimento dei sindacati nella struttura dello stato e poi anche nel tentativo di inserirvi attraverso le corporazioni non solo la

---

tra gli storici per E. Gentile, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato Nel regime fascista*, Carocci, Roma, 2008, per i giuristi A. Lucatello, *Profilo giuridico dello Stato totalitario*, in *Scritti Romano*, I, 1938; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 2 voll., Cedam, Padova, p. 146 e passim.

<sup>91</sup> L'enunciazione più citata è a ragione quella, firmata da Mussolini, della voce *Fascismo* dell'*Enciclopedia Treccani*, Roma, 1932; ma ve n'è numerosissime altre dello stesso capo del fascismo, come quella al congresso fascista di Roma del 1925, quella del discorso dell'Ascensione del 1927, quella pronunciata nella riunione dei giornalisti del 10 ottobre 1928, che talora definiscono la vocazione totalitaria feroce o spietata (v. le citazioni in S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., rispettivamente p. 37, 26, testo e nota, 48).

<sup>92</sup> V. le enunciazioni di A. Rocco cit. da S. Cassese, *ibidem*, p. 38. Analogamente per il nazismo, di cui si legge (Leibholz, *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritario*, trad. ital., Giuffrè, Milano, 1996, p. 85; l'ed. tedesca è del 1933) che "all'interno di questa [la sfera statale e politica] la vita come totalità deve essere radicalmente dominata dalla legge della polis".

<sup>93</sup> Ricostruite giuridicamente come funzioni dello stato e del capo del governo, con aderenza al clima dell'epoca, dal libro di C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 188 s. e 193 (il quale non rifiuta l'idea che in seno all'identità tra società e stato si verifichi nel fascismo il "potenziamento dell'autonomia dei singoli, col rendere questi in ogni loro manifestazione attivi anche nell'interesse dello Stato"!).

<sup>94</sup> Così con precisione S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., pp. 47 ss.

<sup>95</sup> Questi, che sono gli aspetti più precisi dell'azione di costruzione del consenso - e ve n'è tanti altri, come il dopolavoro - da parte del regime totalitario, sono stati molto ben rilevati già nel 1935 nelle *Lezioni sul fascismo* di P. Togliatti, Ed. Riuniti, Roma, 1970.

rappresentanza del lavoro ma anche quella del padronato e quindi dell'intera economia produttiva; nella identificazione o integrazione del partito fascista, già stabilito legalmente come unico con lo scioglimento e il divieto di tutti gli altri, nello stato stesso; e nell'organizzazione parlamentare riposante su un meccanismo elettorale del tutto falsato. La concentrazione di potere e stato nel governo, e di quest'ultimo nel suo capo - che è insieme duce del fascismo nella sua qualità di capo del partito - rientra in questo aspetto, integrando così nello stato tutto il potere sulla società e nel capo del governo e duce del fascismo tutto il potere dello stato<sup>96</sup>. La personalizzazione del regime, molto forte, non contrasta, dunque, con la sua natura, ma anzi ne è strumento: una così spinta totalitarizzazione delle masse nello stato non può che avere come sua base sentimentale e pratica se non la fede nel carisma del capo. Anche la concezione della nazione, che il fascismo eredita dal sistema di idee precedente ma che porta ad assolutizzazione, viene a confluire su questa realtà: lo stato è così concepito in senso forte come "stato nazionale"<sup>97</sup>. L'estremo si toccherà nella proiezione imperialistica che, prolungando ed esasperando le spinte e le imprese coloniali dell'Italia liberale, culminerà - in nome dell'espansione del predominio europeo - nell'occupazione dell'Etiopia e nella proclamazione dell'Impero, con la proclamazione a imperatore del re d'Italia<sup>98</sup>.

Dal punto di vista della figura giuridica, il totalitarismo fascista è incarnato nello stato in quanto tale. Ciò lo differenzia dal nazismo, che per contro si incarna nel Volk, il popolo. Ciò comporta delle differenze, perché ad esempio il diritto nel caso tedesco prevale sulla legge dello stato e la giurisdizione vi applica, come diritto libero ma ispirato al sentimento diretto del popolo, le direttive in concreto da esso scaturenti; mentre nel caso italiano è la legge a essere almeno nominalmente la fonte suprema e la magistratura vi è di massima vincolata. È probabilmente l'importanza della statualità affermata dal liberalismo italiano e insieme il proseguimento dell'occultamento legalitario voluto dal fascismo che provocano questa configurazione. Vi è collegato un carattere di "razionalizzazione" affermato come una delle caratteristiche del fascismo svolta nella copiosa emanazione di testi unici in continuità e ritocco delle leggi dello stato liberale e in altre riforme legislative su terreni nei quali l'opera legislativa dello stato liberale non si era completato<sup>99</sup>.

Questo non vuol dire che il totalitarismo sia stato pienamente realizzato, ma esso ha trovato dei limiti, che talora fanno parlare in dottrina di totalitarismo zoppo<sup>100</sup>. A parte altre imperfezioni, dovute per esempio alle approssimazioni nel rapporto normativo e di prassi tra partito e stato, e a parte, per chi sostiene il significato reale dei poteri regi e la formula della diarchia, la presenza della corona; a prescindere inoltre dalla parcellizzazione della direzione fascista mai venuta meno nonostante il primato di Mussolini - che in qualche modo prosegue le

---

<sup>96</sup> Oltre alla classica articolatissima opera di A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., si veda l'efficace sintesi delle istituzioni fasciste in S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., specialmente pp. 37 ss.

<sup>97</sup> V. le enunciazioni di Giovanni Gentile cit. da S. Cassese, *ibidem*, p. 8.

<sup>98</sup> Anche l'aspetto della proclamazione dell'impero, ma in realtà tutta la politica estera non è solo rilevante politicamente per la configurazione del regime fascista, ma qualificante anche per la sua natura costituzionale, e tuttavia è spesso trascurata nella dottrina giuridica.

<sup>99</sup> La componente razionalizzatrice è accentuata da S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., pp.21 ss.

<sup>100</sup> Così S. Merlini. in nota 92. Con pertinenza di "limiti del regime" (la chiesa, la corona, i conflitti interni al ceto dirigente fascista, una certa reazione popolare) parla E. Ragionieri, *La storia politica e sociale*, cit., p. 2230 s. Circa il limite dato dalla corona, Ragionieri lo vede in maniera penetrante soprattutto nel sentimento di fedeltà dinastica della nobiltà, dei gradi superiori delle forze armate e di qualche altro ambiente.

divisioni interne al ceto politico tanto accentuate nello stato liberale e facenti parte del particolarismo italiano -; a parte poi la necessità di salvare il ruolo dell'amministrazione e una qualche indipendenza, nei fatti, degli organi giudiziari, il limite interno maggiore nell'itinerario del fascismo è stata la mancata realizzazione secondo le premesse del sistema corporativo, pur concepito come essenziale allo stato voluto. Esso è dovuto evidentemente all'incapacità del regime di acquisire il pieno consenso e la piena e convinta integrazione nel suo seno della classe capitalista e si traduce nella marcata presenza di un importante settore "acorporativo" che copre la parte alta dell'economia, mentre lo stato corporativo riesce solo a metter ordine nelle medie e piccole imprese<sup>101</sup>.

Ma forse il limite più generale è inerente al rapporto del regime con la società italiana in toto e coi suoi membri. Per quanto privi l'una e gli altri dei diritti di libertà, essi mantengono nel profondo l'atteggiamento individualistico che viene storicamente dalla loro etica intensamente privatistica e dallo scarso senso del vincolo sociale. Nato, a voler tutto concedere, per contrapporsi all'individualismo nazionale, il fascismo non ha saputo veramente modificarlo e, al di là dei comportamenti tenuti per opportunismo o per coazione, gli italiani hanno continuato a praticare, con doppiezza e con sotterfugi di ogni genere, il loro atteggiamento individualistico e poco disposto al vincolo sociale, con quel molto di illegalismo e anche di corruzione che esso comportava.

Un altro limite proviene dal rapporto con la chiesa cattolica, di cui il fascismo ha avuto a lungo il consenso o l'acquiescenza, ma che ha sempre rappresentato per lui un soggetto fortemente radicato nella storia e società italiane, di cui gli occorreva quanto meno la non opposizione e con la quale ha dovuto infatti fare i conti con un concordato che le concedeva notevoli privilegi. Un altro limite, esterno questo ma gravido di riflessi interni fondamentali data la debolezza mantenuta nel contesto internazionale ed economico, è quello che tocca il principio di indipendenza e addirittura di supremazia italiana, così orgogliosamente proclamato. Se le potenze maggiori hanno prestato dapprima all'Italia fascista rispetto e aiuto, per esempio con i prestiti statunitensi decisivi per rialzare le nostre sorti economiche negli anni venti, poi ne sono divenute protettrici e dominanti - il Reich tedesco - ispirando per esempio l'imitazione del razzismo con la legislazione antiebraica e determinando l'entrata in guerra e la conseguente disfatta. Alla fine proprio la guerra, teorizzata come altissima espressione dell'uomo e della nazione italiana in particolare, è stato del fascismo il limite più vero. E infatti questa sua indissociabile componente non gli ha impedito l'oppressione di altri paesi - la repressione libica e la conquista dell'Etiopia, condotte anche con l'uso dei mezzi più terribili e in violazione degli obblighi internazionali discendenti la partecipazione alla Società delle Nazioni sono una manifestazione intrinseca delle idealità fasciste - ma costituirà per il regime, anche in grazia della sua scarsa preparazione militare, il limite definitivo.

3. *Gli apparati del quotidiano: persistenza, modernizzazione, strumentalizzazione.* Gli elementi propri dell'impianto del fascismo si riflettono anche sulle strutture del quotidiano, comportando mutamenti sensibili sulle autonomie locali, l'amministrazione e la giustizia.

---

<sup>101</sup> Così conclude S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., p. 140, la sua analisi del corporativismo fascista.

Nella rigida applicazione del principio di unità ereditato dallo stato liberale, comuni e province - ovviamente di riforma in senso regionalistico non si può neanche più parlare - vengono privati della rappresentanza elettiva e retti da organi nominati, attraverso i prefetti, dall'autorità governativa. Ciò fu fatto precocemente, prima addirittura della stretta sulla legislazione elettorale nazionale, e non a caso perché mantenere a livello locale un meccanismo di libere elezioni avrebbe costituito un elemento simbolico e pratico troppo estraneo alle mire del regime e perché molte amministrazioni locali elettive erano state e avrebbero potuto ancora essere un focolaio di resistenza. Per il resto bastava ricalcare il ben scarso regime di autonomia nelle funzioni proprio della legislazione liberale, inducendo i poteri di controllo prefettizi e intensificando quelli radicati al centro. I comuni, amministrati essenzialmente da un podestà assolutamente ligio al governo, sono stati così privati durante il regime di ogni posizione autenticamente dialettica, trasformandole addirittura da amministrazioni autarchiche in veri ausiliari dello stato<sup>102</sup>.

Più complessa e frastagliata la questione amministrativa statale. Qui il carattere fortemente evolutivo delle strategie istituzionali del fascismo dipende non solo dai suoi caratteri generali, ma dalle circostanze nazionali e internazionali in cui si trovò successivamente a operare. Superata la provvisoria tendenza liberista dei primi anni venti, e già dentro a questo, un orientamento in realtà preminente e crescente nel tempo porta a rafforzare la struttura autoritaria e accentrata dell'amministrazione, per esempio concentrando poteri nel tesoro e nel rinnovato sistema delle ragionierie e irrigidendo la conformazione gerarchica del pubblico impiego fino a introdurre poteri a lata e politicizzata discrezionalità governativa in diretta funzione di realizzare il conformismo politico dei funzionari pubblici acquisendo la loro fedeltà al regime<sup>103</sup>. Dunque una legislazione e una prassi non solamente interstiziali, pur proseguendo nella linea della continuità con l'amministrazione liberale, favorite in ciò dai caratteri propri di questa, diedero dunque anche all'amministrazione un sigillo marcatamente fascista. La spinta che matura negli anni Trenta è diversa e, oltre che imposta dai rimedi necessari per affrontare la crisi economica mondiale, appare più consona alla vocazione in senso totalitario del regime. Non è dunque da valutare solo in riferimento alle tendenze internazionali né solo come "modernizzazione", carattere, questo, spesso notato<sup>104</sup>. Essa si traduce soprattutto in un incremento dell'intervento statale sull'economia e la realizza con una crescita dell'apparato amministrativo e la creazione di nuove e importanti strutture dotate di individualità nei confronti dell'amministrazione statale (l'esempio più macroscopico è l'istituzione dell'IRI e delle holding che vi fanno capo), e nell'acquisizione allo stato, in genere attraverso queste strutture, di antichi centri organizzativi privati come le maggiori banche. Questo dà all'amministrazione complessiva un volto marcatamente pluralistico - ma puramente

---

<sup>102</sup> Sulle autonomie locali in regime fascista v. E. Rotelli, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale provinciale durante il regime fascista*, 1973, ora in *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Feltrinelli, Milano, 1978, p. 177ss.

<sup>103</sup> Come disse Alfredo Rocco (v. la citazione in S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., p. 41), il governo doveva "poter contare sugli impiegati per una fedele, esatta esecuzione non soltanto degli ordini particolari e delle disposizioni singole, ma altresì dello spirito e dell'indirizzo generale dell'amministrazione".

<sup>104</sup> V. P. Ungari, *Ideologie giuridiche e strategie istituzionali del fascismo*, ora in A. Acquarone- M. Vernassa, *Il regime fascista*, Il Mulino, Bologna, 1973; insiste sull'importanza di questa linea modernizzatrice S. Cassese, da ultimo *ibidem*, p. 21 s.

interno, non di pluralismo in senso politico<sup>105</sup> -, che aveva avuto anch'esso qualche precedente nella tarda età liberale e durante la prima guerra mondiale ma che complessivamente è in una linea di innovazione piuttosto che di continuità. Così pure si sviluppano importanti ordinamenti di settore quale quello proprio del settore bancario, e anche interventi di tipo sociale, senza che per questo si possa parlare di creazione di uno stato sociale<sup>106</sup>. Con questi tipi di intervento e valendosi d'una lodata generazione di grandi tecnocrati, si imprime attraverso l'organizzazione e l'azione pubblica un nuovo impulso all'economia italiana.

Più interstiziale l'azione dello stato fascista nel campo della giustizia, se si guarda alle strutture dell'ordine giudiziario e si prescinde (ma certo non lo si può) dalle sostanziose innovazioni in senso autoritario e marcatamente politico del codice penale. Trovando un terreno di complessiva continuità con lo stato liberale, ha potuto limitarsi a introdurre alcune modifiche, tuttavia rilevanti, quali: la cancellazione dell'elettività del Consiglio superiore della magistratura, l'aggravamento degli strumenti di subordinazione all'esecutivo del pubblico ministero e in parte dei magistrati giudicanti, alcune misure di epurazione dei magistrati, l'iscrizione obbligatoria al partito nazionale fascista, il potenziamento delle giurisdizioni speciali, per il resto lasciando alla prassi giudiziaria di adattarsi, ma anche talora di moderare le esigenze di una giurisprudenza di regime.

### III

#### La Repubblica

*1. Le basi popolari della repubblica democratica.* La nascita della repubblica democratica, al pari di quella di ogni altro ordinamento radicalmente innovativo, si svolge attraverso una fase di avvenimenti complessi, susseguentisi in un tempo non breve e finanche tortuosi, che vanno apprezzati non con un ragionamento statico che pretenda di fissare tale nascita in un momento preciso ma secondo un criterio eminentemente dinamico in cui il senso fondamentale è però molto chiaro.

Il processo inizia il 25 luglio 1943 con la deliberazione dell'organo più alto del regime fascista che non si attiene però né nei presupposti né nelle modalità alle disposizioni dell'ordinamento di allora e con l'atto del re di revoca e di arresto di Mussolini e di nomina di un capo di governo di sua stretta fiducia, seguito quasi immediatamente dall'abrogazione delle principali istituzioni del fascismo. L'intervento regio, che viene considerato quasi unanimemente un colpo di stato rispetto all'ordinamento fascista, fu ispirato dall'intento di Vittorio Emanuele III e della sua cerchia "di mantenere il consenso popolare attorno all'istituto monarchico" e di far "emergere la irresponsabilità della Corona" nelle vicende del fascismo. Se l'intento si fosse realizzato, è però dubbio che si sarebbe trattato di un ritorno all'ordinamento della monarchia

---

<sup>105</sup> Non si può parlare dunque di una linea di "pluralizzazione del potere" che costituisca una vera "pluralizzazione dello stato" da porre sullo stesso piano della sua concentrazione totalitaria, come fa S. Cassese, *Lo Stato fascista*, cit., p. 18 ss. Si tratta solo di una pluralità interna all'amministrazione la quale, nel suo insieme, resta strumento diretto del governo.

<sup>106</sup> Per l'analisi di questi tipi di legislazione economica si vedano molti scritti di M.S. Giannini. Impropropriamente G. Bognetti, *Nel quarantennale della costituzione. Due lezioni*, Giuffrè, Milano, 1989, giunge addirittura ad affermare che "il fascismo può considerarsi una versione di stato sociale meno le libertà politiche e sindacali".

parlamentare prefascista perché, nonostante l'impegno per atto legislativo alla convocazione entro quattro mesi dalla fine della guerra delle elezioni della camera dei deputati, tutto l'atteggiamento iniziale del re e del governo Badoglio sono stati nel senso di negare vera legittimazione ai risorgenti partiti e di reprimere il movimento operaio; per cui è piuttosto possibile pensare, con un'interpretazione appoggiata da fonti autorevoli, che si intendesse dar vita a una sorta di monarchia costituzionale pura appoggiata da un'alleanza con la chiesa<sup>107</sup>. Subito però, con l'insorgere di fattori politici di più radicale rottura, e in particolare di partiti politici che - superando l'idea della crociana "parentesi fascista" - rifiutavano il ritorno allo stato liberale precedente, si è aperta una discontinuità politica e di valori oltre che col fascismo anche con lo stato liberale e si è affermata la netta volontà di costituire un nuovo stato democratico. A una fase fluida di lotta fra queste due tendenze, dopo la vicenda dell'armistizio con gli angloamericani, l'occupazione nazista di una parte del territorio italiano e l'avvio della lotta di liberazione dai tedeschi, fa seguito, dopo la liberazione di Roma, un regime di "costituzione provvisoria" che, con l'emanazione del d.l. 25 giugno 1944 n. 151 che sancisce l'obbligo di convocare un'assemblea costituente, segna a tutti gli effetti, come ebbe a scrivere Calamandrei, "l'atto di nascita dell'ordinamento democratico"<sup>108</sup>. Da questo punto in avanti i partiti politici risorti e nuovi sono stati i protagonisti, sia agendo direttamente nello spazio pubblico che formando un governo provvisorio, molte volte rinnovato, carico dei poteri legislativi, di governo e di guida dell'amministrazione.

L'instaurazione del nuovo ordinamento inizia a trovare la sua stabile definizione il 2 giugno 1946 con lo strumento del referendum istituzionale che decide per la repubblica e con la contemporanea elezione dell'assemblea e prende forma finale dal 1 gennaio 1948 con l'entrata in vigore della costituzione. Il senso della scelta referendaria, che ha natura completamente diversa dai plebisciti che avevano coronato il risorgimento perché si svolge in condizioni di piena libertà di propaganda e di voto e col suffragio anche femminile, termina con una decisione che ha avuto l'efficacia di una consacrazione direttamente popolare del nuovo regime. Il procedimento utilizzato, a prescindere dalle ragioni politiche che hanno giocato nella scelta, dello strumento, all'epoca altamente controversa, ha avuto anche il merito, secondo la diagnosi di molti<sup>109</sup>, di

---

<sup>107</sup> Per questa ricostruzione v. P. Caretti, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, a cura di E. Cheli, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 38-47. Analogamente si esprime P. Barile, *Il caso italiano*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La nascita delle costituzioni europee del secondo dopoguerra*, Cedam, Padova, 2000, p.180 s. Il tentativo del re di salvare l'ordinamento monarchico precedente il fascismo è stato appariscente e non si è esplicato solo in questa fase con i governi Badoglio, ma è proseguito poi con la nomina del figlio Umberto a luogotenente, poi con la tarda abdicazione e con gli altri "tentativi di rottura, a favore della Monarchia, della 'tregua istituzionale'" (v. su questo e altri aspetti l'esame della vicenda condotto all'epoca da C. Mortati, *La Costituente*, Darsena, Roma, 1945, ripubblicato in *Raccolta di scritti* vol. I, Giuffrè, Milano, 1972, p. 204 ss.). Del tutto infondata appare l'interpretazione, sostenuta fino all'8 settembre, di escludere che l'esonero e l'arresto di Mussolini abbiano configurato un colpo di stato, perché l'intervento del re sarebbe avvenuto nei limiti dell'ordinamento fascista, sostenuta da C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Laterza, Roma-Bari, 1974, p. 379 ss.) D'altra parte non sembra, come ancora qualcuno sostiene, che l'azione del re abbia costituito l'estrema applicazione di un'astratta legalità statutaria, che aveva già nello stato liberale abbandonato la forma di un governo puramente regio.

<sup>108</sup> P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla costituente e i suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, p. CII. Già prima si era avuta la messa in campo per la nascita della democrazia di una base popolare, con l'azione dei rinati o nuovi partiti cui è seguita, dopo la liberazione di Roma e la nomina del luogotenente, la nomina di un governo popolare, formato da rappresentanti del Comitato di liberazione nazionale.

<sup>109</sup> Questa è la valutazione, fra altri, di P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 1977, e quella di P. Ridola, *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, II, 1410. Mentre all'epoca la scelta di devolvere a un referendum la



assicurare a questo un primo e qualificante fondamento di inequivoca legittimazione popolare del nuovo stato e di sgombrare la strada all'assemblea costituente, liberandola da una discussione su un problema altamente controverso che avrebbe potuto impigliarne i lavori e consentendole così di dedicarsi agli altri e non meno impegnativi temi posti dalla definizione di una nuova struttura dello stato e della società. A sua volta l'elezione dell'assemblea, è stata la seconda grande e complessiva manifestazione della sovranità popolare nella fondazione del nuovo stato, che ha superato la concessione dall'alto della precedente costituzione liberale e ha accolto finalmente come base per l'instaurazione di un ordinamento libero le forme di sovranità costituente respinte durante l'epilogo del risorgimento<sup>110</sup>.

Non si tratta solo di basi formali. Questi eventi maturano in un clima che assicura a esse il consenso sostanziale del popolo italiano. Un clima, per usare l'antica espressione di Mazzini<sup>111</sup>, di "sovreccitamento della vitalità popolare", che ben dipinge il periodo postbellico, a partire dal senso di liberazione con cui è stato accolto il 25 luglio e dall'effervescenza che segue (nonostante momenti di caduta) e raggiunge l'acme con la liberazione. In questo si iscrive la grande vicenda della resistenza nella quale una parte consistente degli italiani si impegna con sacrificio delle proprie condizioni di esistenza e della stessa vita, in forma sia di lotta armata (inclusa la partecipazione del corpo volontari della libertà a fianco degli eserciti alleati) che di appoggio alla stessa da parte di un tessuto popolare più largo, in vista del triplice obiettivo della definitiva eliminazione del fascismo, della liberazione dalla Germania nazista e della ricerca di una nuova condizione politica e sociale, sia pure intesa questa con diversità di accenti secondo le diverse opzioni ideali<sup>112</sup>. Non che la partecipazione popolare, in particolare quella ai lavori costituenti, sia stata uniformemente consapevole e personale da parte di tutti gli ambienti sociali e di tutti i cittadini; in questo senso è sempre vero ciò che è stato messo in risalto dallo studio fondamentale di Enzo Cheli, secondo il quale l'assemblea costituente ha operato in condizioni di isolamento dal paese e ha dato vita a un prodotto costituzionale più avanzato che non il clima intellettuale complessivo proprio della società italiana<sup>113</sup>, e in ogni caso più preciso. Né che sia mancata - a parte il tentativo diretto della monarchia - una qualche opposizione o indifferenza anche sugli orientamenti fondamentali. I valori e gli interessi di una parte rilevante del paese non andavano nella direzione della costruzione d'una piena democrazia. In strati di piccola borghesia

---

decisione su repubblica o monarchia è apparsa a molte correnti politiche - ad esempio a quelle comuniste e socialiste, che hanno poi accettato l'orientamento contrario fatto fortemente valere da De Gasperi - ispirata a un *bias* per la forma monarchica o comunque foriera di incertezze e difficoltà.

<sup>110</sup> M.S. Giannini (*op. e loc. cit.* in F. Taddei, *La Costituente nella politica del PSI*, in *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, a cura di R. Ruffilli, II, Il Mulino, Bologna, 1979, nt. 51 a p. 41 s.) rilevava che la Costituente doveva essere "il primo organo costituzionale dello Stato", e non già essere ridotta "o a un Comitato governativo per la redazione della Carta Costituzionale o ad un'Assemblea succedanea alla Camera dei Deputati".

<sup>111</sup> Non a caso rievocata all'epoca dal fervido libro di C. Mortati, *La Costituente*, Darsena, Roma, 1945, ripubblicato in *Raccolta di Scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, I, p. 5. È lecito affiancarvi la memoria personale, seppur ancora adolescenziale, di chi scrive?

<sup>112</sup> La più analitica distinzione dei tre obiettivi della resistenza è dovuta a C. Pavone, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità della Resistenza*, Bollati Boringhieri, Torino, 1991.

<sup>113</sup> E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, in S. Woolf (a cura di), *Italia 1943-50: La ricostruzione*, Laterza, Roma-Bari, 1974. Giuseppe Dossetti, con riferimento alla definizione dei principi fondamentali della Costituzione (ma in un quadro di memorie che complessivamente va oltre quella parte e in un riesame tutt'altro che ispirato a enfasi sul valore di un lavoro a cui aveva contribuito da protagonista), ha attestato a distanza di tempo che "c'era una certa forza non solo in commissione, non solo in assemblea, ma anche nel consenso politico che potevamo percepire nel paese" (v. *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 61).

e di ceto medio, e anche in ambienti della grande borghesia, come pure nel mondo cattolico e al vertice della Chiesa, le radici dello stato autoritario non erano spiantate e si facevano sentire rischi di un'involuzione autoritaria e di guerra civile, "in un tessuto sociale, economico e politico per sua natura" - e per la sua storia - "poco incline alla democrazia"<sup>114</sup>. E i ceti operai e contadini si muovevano più nell'obiettivo di un cambiamento della loro condizione economica e sociale aggravata dalle rovine della guerra e dalle difficoltà del dopoguerra che in quello della costruzione di istituzioni nuove. Ma la partecipazione al voto del referendum e delle elezioni è stata altissima, e la decisione per la repubblica è stata presa con una maggioranza non unanimitica ma netta - del 54,26% dei votanti, che scenderebbe al 50,01 se si volesse, come si tentò, di calcolarla sui soli voti validi -, mentre a sua volta la composizione dell'assemblea ha dato una maggioranza altamente elevata ai partiti schierati per l'innovazione. Attorno a queste decisioni il fervore dei partiti e quella del ceto intellettuale erano notevoli, così che i lavori direttamente rivolti all'elaborazione della costituzione, in vista della formazione dell'assemblea e durante e in seno a essa, si sono svolti nel complesso in un'arena partecipativa ricca, che può dirsi un riflesso sufficientemente fedele della società italiana dell'epoca.

Certamente, che la transizione si sia aperta con un atto dell'organo di vertice del regime fascista e con il colpo di stato monarchico, nel quadro dominante della sconfitta bellica e in una condizione di dipendenza dagli alleati occupanti, anziché per una rivoluzione liberamente scaturita dal basso, non è stato indifferente e ha svolto conseguenze negative significative su tutto il processo. Le ha svolte sui tempi, che ne sono stati considerevolmente rallentati, e nei procedimenti, che sono stati segnati dalle contraddizioni tra un itinerario democratico e l'ipoteca da parte di poteri a esso estranei, e di conseguenza da molte incertezze sull'esito finale e sui singoli passaggi. Tuttavia, fondamentalmente il processo è stato guidato dalla forza autonoma del popolo italiano, attraverso il voto, il sostegno a partiti liberamente sorti e il loro concorso e convergenza e con varie forme di partecipazione diretta. Così la fondazione della repubblica, in misura ben più elevata a paragone delle precedenti fasi del percorso unitario, ha visto come attore una base popolare complessivamente attiva e partecipe, stabilendo una novità di alto rilievo rispetto alla storia che precede, che ha dato un promettente avvio a un protagonismo di massa nella evoluzione stessa della repubblica.

*1.1 La costruzione dello stato nuovo e le sue difficoltà.* Considerata analiticamente, la preparazione della nuova costruzione è stata piena di grandi luci e di qualche ombra<sup>115</sup>.

---

115 Così E. Cheli. *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 33. Un vivido quadro dell'opinione del tempo è dato, con riferimento sia ai ceti medi che all'atteggiamento della chiesa, da P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, cit., che sottolinea le possibilità di ricaduta in forme di stato autoritario, tra l'altro interpretate dal rifiuto della politica veicolata dal movimento, poi partito, dell'uomo qualunque (p. 143 ss.), che ha avuto alla costituente trenta deputati e non era privo di "non celata nostalgia per il fascismo [...] riassunta nello slogan 'si stava meglio quando si stava peggio'", come anche chi scrive può attestare sulla base di memorie personali (sull'esperienza dell'uomo qualunque v. T. Forcellese, *L'Uomo qualunque. L'idea dello "stato amministrativo" alla Costituente*, in *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, Carocci, Roma, 2010, p. 445 ss.)

<sup>115</sup> Sulla fase preparatoria e quella del lavoro di assemblea, rimangono tuttora particolarmente preziose le analisi in occasione del trentennale della Costituzione: v. Consiglio regionale della Toscana, *L'Italia negli ultimi trent'anni. Rassegna critica degli studi*, Il Mulino, Bologna, 1978; *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, a cura di E. Cheli, Il Mulino, Bologna, 1979, *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, a cura di R. Ruffilli, 2 voll., Il Mulino, Bologna, 1979; *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, 2 voll., cit.; U. De Siervo, *Scelte e confronti costituzionali nel periodo costituente. Il progetto democratico cristiano e le altre proposte*, in *Jus*, 1979, p. 124 ss.

L'obiettivo è stata la costruzione di uno stato nuovo, tale da superare i limiti e le contraddizioni dello stato liberale, oltretutto spogliarsi dell'eredità del totalitarismo fascista. Dello stato liberale si mantenevano, in realtà, le basi fondamentali. L'unità innanzi tutto, che non veniva messa in gioco se non dalle tendenze separatiste che percorrevano la Sicilia (e appena accennate in Sardegna) e da potenziali tendenze dell'Alto Adige e della Valle d'Aosta a gravitare rispettivamente verso l'Austria e verso la Francia, ma che le forze nazionali prevalenti rifiutavano fermamente e hanno saputo contenere con la veloce concessione di altrettante autonomie regionali. Con questo, si manteneva anche il senso della nazione italiana e della sua sovranità e indipendenza internazionali, reagendo ad atteggiamenti di perdita di identità legati alla sconfitta bellica, all'armistizio dell'8 settembre e allo sbandamento conseguente, sebbene il senso di vera indipendenza sia rimasto sminuito, anche terminato il regime di occupazione, dalla subalternità in cui la nostra debolezza e le scelte delle classi dirigenti ci hanno posto nei confronti dell'alleato americano. Rimaneva poi il liberalismo politico, il recupero e anzi il potenziamento dopo il fascismo della base di libertà civile e politica che, con tutti i suoi limiti, era stata al fondo dello stato monarchico-liberale. La chiarezza di questi punti, variamente sentiti, è stata altissima nei tre partiti politici di massa e nei partiti minori più legati all'esperienza dell'antifascismo, le forze cioè che hanno dominato il periodo preparatorio e l'assemblea costituente, mentre il loro orientamento è stato contrastato solo dai liberali più legati all'esperienza precedente e dai qualunquisti. Poiché esse hanno saputo conquistarsi l'egemonia rispetto ai sostenitori e ai nostalgici della monarchia, ai residui fascisti e alla pur larga fascia degli inerti, il proposito centrale di un rinnovamento tendenzialmente completo dello stato è risultato in principio operante entro margini molto ampi.

Una parte imponente del dibattito verteva più sulle grandi visioni ideologiche, per significative e stimolanti che fossero - rapporto tra liberalismo e socialismo, prospettive di costruzione del comunismo, visione cristiana dello stato e della società - che non sui problemi specifici del quadro giuridico ed economico in cui collocare la ricostruzione dello stato e in particolare la nuova strutturazione dei suoi apparati<sup>116</sup>. Con la conseguenza, anche, di una tendenza, eccetto che (come è stato detto)<sup>117</sup> per i giuristi e soprattutto da parte della democrazia cristiana, a un'inclusione di esperti forse troppo scarsa rispetto ai problemi da affrontare nell'assemblea costituente, e talora alla loro utilizzazione come esperti subordinati. Nonostante nessuno negasse i collegamenti sussistenti tra le scelte di orientamento generale e quelle più concrete della struttura sociale, economica e giuridica, né nei protagonisti politici né in parte negli stessi tecnici intervenuti nelle varie sedi preparatorie esisteva in tutto una consapevolezza abbastanza ramificata di quei collegamenti e una preparazione complessiva delle varie forze al compito di rifondazione costituzionale: non una preparazione remota durante l'esilio e la resistenza, né una più recente formatasi durante la fase di ricostruzione del quadro politico. A differenza che in Francia, non sono esistiti progetti articolati di costituzione, né da parte di organismi istituzionali e di partiti né da parte di singoli, e non è esistito un progetto preparato dal

---

<sup>116</sup> È noto ad esempio che, a parte le posizioni della chiesa e del mondo cattolico, vi era una difficoltà a staccarsi dai quadri mentali dell'hegelismo e dalla svalutazione, crociana ma non solo, del diritto e della cultura giuridica, e che il quadro intellettuale comunista era più di formazione filosofica e letteraria che giuridica ed economica.

<sup>117</sup> Così S. Basile, *La cultura politico-istituzionale e le esperienze "tedesche"*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, Il Mulino, Bologna, 1980, I, 54 ss.

governo<sup>118</sup>. Esistevano però studi e programmi talora generici, talora più determinati, prodotti da parte (oltre che di alcuni personaggi) dai partiti stessi, tra cui hanno avuto forse la più notevole articolazione quelli della democrazia cristiana e, con il minor peso dovuto alle loro dimensioni, quelli del partito d'azione e del partito repubblicano<sup>119</sup>. E vi è stata una preparazione per dir così istituzionale attraverso la consulta nazionale e, maggiormente, attraverso gli studi promossi dal ministero per la costituente, specialmente attraverso la commissione Forti di studi per la riorganizzazione dello stato, le cui discussioni sono risultate sensibilmente influenti sui lavori dell'assemblea. Sono intervenute inoltre, intorno e durante i veri e propri lavori costituenti, elaborazioni e prese di posizione di corpi istituzionali dello stato volte a influire direttamente, e spesso con successo, sulle decisioni dell'assemblea al fine di vedere assicurate nella costituzione alcune esigenze, aventi in casi importanti carattere innovativo ma in altri ispirate alla continuità con i precedenti ordinamenti e magari cariche di ambiguità corporative in funzione della collocazione di quei corpi nell'ambito del nuovo stato<sup>120</sup>. Le indagini disponibili hanno poi messo in evidenza altre componenti della "produzione sociale della costituzione, focalizzando l'attenzione sui vari luoghi della cultura e della società civile e sui vari personaggi che non hanno mancato di esprimere idee in vista della nuova costituzione<sup>121</sup>.

Non è facile invece a tutt'oggi il bilancio di quanto sia stata coinvolta nella preparazione la base popolare più larga. Mancano ancora indagini, certo non facili, sulla parte passiva della società, che andrebbe riconosciuta nelle sue particolari e variate posizioni seppure poco esplicite e con vuoti notevoli. Del resto, questa parte che resta anche nelle moderne società di massa non costituisce un peso puramente negativo, ma col suo consenso anche solo implicito e di delega alle forze politiche concorre a determinare la costituzione, soprattutto se, in mancanza di coazione, manifesta la sua "volontaria adesione" allo stato, al punto che esso "cade nella più profonda crisi di realtà" o neppure si costituirebbe "se cessa di sorreggerlo e attuarlo"<sup>122</sup>. Sembra poi che la sensibilità per il processo costituente sia stata più vivace al centro-nord rispetto "clima del sud" evocato da un celebre articolo di Aldo Moro che ha avuto molte manifestazioni, ad esempio col rilevante successo dell'uomo qualunque nelle elezioni dell'assemblea costituente e nel turno amministrativo dell'autunno 1946. Una penetrazione nella società dell'idea di costituente e di costituzione è stata comunque oggetto di cura da parte quanto meno di alcuni

---

<sup>118</sup> L'assenza di un progetto governativo, a differenza che in Francia dove ha molto pesato, ha probabilmente favorito l'accordo in assemblea anche tra partiti non tutti, o non in tutte le fasi, presenti in seno alla compagine governativa. Si può anche sostenere che la mancanza, più in generale, di un progetto base previamente elaborato all'esterno dell'Assemblea costituente e da cui questa potesse partire ha agevolato l'originalità dei suoi lavori e la ricerca di accordo tra le sue parti componenti.

<sup>119</sup> Per un certo tempo, la letteratura storica ha enfatizzato i programmi e le idee del partito d'azione, anche perché sostenuti con particolare vigore intellettuale e politico; ma più tardi si è attirata l'attenzione sulla ricchezza della proposta democristiana: v. in particolare U. De Siervo, *Scelte e confronti costituzionali*, cit.

<sup>120</sup> V., sull'apporto alla costituente di corpi istituzionali come le varie magistrature, U. Allegretti, *Intellocutori dell'Assemblea costituente*, in S. Rodotà (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 165 ss.; e sui lavori della prima Commissione Forti, quella sulla riforma dell'amministrazione (la cui opera è pure da considerare in un quadro costituzionale complessivo) U. Allegretti-G. Focardi, *Amministrazione, Costituente, Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, a cura di M. Fioravanti e S. Guerrieri, Carocci, Roma, 1998. Innovazioni senz'altro positive riguardano le prese di posizione della magistratura ordinaria per la sua indipendenza; ispirate alla continuità e più problematiche (almeno ad avviso di chi scrive) sono state quelle sul loro inserimento in costituzione manifestate dalle magistrature amministrative.

<sup>121</sup> V. in particolare la bella ricerca *Costituenti ombra*, cit.

<sup>122</sup> Così R. Smend, *Integrazione*, in *Costituzione e diritto costituzionale*, cit., p. 286); similmente C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 64 s.

partiti: per esempio nell'azione di alcuni ambienti democratici cristiani e di alcune organizzazioni cattoliche, nella variegata opera delle riviste dell'area liberaldemocratica e di quella comunista, nello sforzo dei comunisti per la costruzione di una coscienza di base attorno al problema della costituente. Quest'ultima, mentre poneva l'assemblea in una luce quasi carismatica e lucidamente escludeva la costruzione di una società comunista limitando l'obiettivo alla "democrazia progressiva", svegliava il già acuto bisogno popolare di superamento delle strette postbelliche e di adozione di incisive riforme economiche e sociali, ma a prezzo di una sovrapposizione non chiara tra obiettivo di conseguimento di forza elettorale negli organismi rappresentativi, adozione delle riforme ed elaborazione di una carta costituzionale; il secondo di questi obiettivi indubbiamente aveva maggior eco alla base, ma sarà proprio quello a cui la ripartizione del potere legislativo tra costituente e governo farà rinunciare.

Ulteriori problemi nascevano dal rapporto per un verso con i governi alleati<sup>123</sup> e per altro verso con la chiesa<sup>124</sup>. Anche per questo, la preparazione è andata incontro a lentezze, legate nella fase preparatoria a incertezze che a differenza che in Francia hanno portato a più di un anno

---

<sup>123</sup> Sicuramente il processo che ha segnato l'instaurarsi del nuovo ordinamento ha trovato dei condizionamenti nell'influenza esercitata dagli atteggiamenti degli alleati dipendenti dal regime di occupazione bellica dell'Italia, le cui ultime manifestazioni cessano solo contemporaneamente alla fine dell'assemblea costituente con l'entrata in vigore del trattato di pace (e in altre forme ha proseguito anche dopo). Nonostante i documenti e le ricerche via via pubblicate continuano però a sussistere al riguardo incertezze di valutazione. Forse si può dire che le più pesanti tra queste prese di posizione debbono essere riferite soprattutto ai procedimenti e ai tempi delle vicende più che ai diretti contenuti delle scelte. Ciò non è stato senza peso sulle difficoltà della presa di potere delle forze alternative alla monarchia finché questa è stata in gioco - forse per un verso favorite rispetto ai governi Badoglio ma a condizione per altro verso che raggiungessero un compromesso con la monarchia stessa - e sul bilanciamento del peso rispettivo tra i partiti di sinistra e gli altri, quindi sugli esiti di sostanza dei processi<sup>123</sup>. Ma, se quelle prese di posizione hanno condizionato in misura significativa gli indirizzi di governo e li hanno spinti a esiti gradualmente meno innovativi<sup>123</sup>, più raramente hanno inciso sulla sostanza ultima delle decisioni fondamentali di lungo periodo, in definitiva manifestatesi con autonomia sia sulla riforma istituzionale che sull'impianto della costituzione, e poco o nulla hanno interferito, al contrario di quel che è accaduto in Germania e in Giappone, sulla definizione delle proposizioni costituzionali, così che non sono risultate realmente determinanti per i connotati del nuovo ordinamento<sup>123</sup>. Se dunque il processo costituzionale italiano è stato nel complesso autonomo, esso però non ha potuto far a meno di tener conto dei condizionamenti crescenti provenienti dal quadro internazionale dalla creazione di una forte contrapposizione tra i vincitori della guerra. Esso si è trovato stretto fra la volontà del fronte conservatore di distanziarsi dal blocco sovietico e quella delle sinistre di non cedere a una pura restaurazione del capitalismo. Comunque, il fronte costituzionale è stato capace di non abdicare ad alcune scelte che collocavano le proposizioni della carta - per esempio quelle sul terreno socio-economico - in un'area distinta da quella sovietica ma al tempo stesso di frontiera rispetto a quella occidentale, pur invece praticando in concreto politiche economiche e sociali conformi a quelle di tale ultima area.

<sup>124</sup> La chiesa, che fin da prima della caduta di Mussolini ha saputo agire, cautamente ma tempestivamente, per il distacco dell'Italia dal fascismo attraverso i suoi contatti con la monarchia e gli Stati Uniti, non solo ha seguito con costanza l'evoluzione dei rapporti di governo e delle decisioni fondamentali del processo costituzionale, ma ha particolarmente condizionato, con una pesante e immediata influenza esercitata dalle organizzazioni a lei facenti capo e con dirette prese di posizione della gerarchia vaticana fino allo stesso vertice pontificio, la formazione e l'appoggio all'organizzazione politica dei cattolici e del partito della democrazia cristiana, dopo qualche esitazione voluto come unica espressione del mondo cattolico. Giungendo a far conoscere un proprio progetto di costituzione elaborato attraverso i gesuiti e ad accompagnare con l'espressione delle sue posizioni l'intero lavoro della costituente, è pervenuta ad assicurare che nella costituzione passassero una parte rilevante dei suoi desiderata, tra i quali preminente il diretto accoglimento in essa del sistema dei patti lateranensi. Per queste complessive vicende, v. G. Sale, *De Gasperi gli Usa e il Vaticano all'inizio della guerra fredda*, Jaca Book, 2005, e riassuntivamente B. Bocchini Camaiani, *La Chiesa, i cattolici e la Costituente*, in *Dal 1848 al 1948: dagli statuti alla Costituzione repubblicana*, a cura di S. Rogari, Polistampa, Firenze, 2010, p. 143 ss.

di intervallo tra la fine della guerra e la convocazione dell'assemblea costituente e hanno molto fatto i prolungare rispetto alle aspettative i lavori stessi dell'assemblea<sup>125</sup>.

*1.2 Ricchezza e limiti del lavoro costituente.* Gli attori più diretti della formulazione dei caratteri del nuovo stato sono stati i partiti presenti alla costituente. Complessivamente non si tratta di un vero e proprio "compromesso" intervenuto tra di loro, ma di un "incontro" o "accordo", perfino di una "unità" (tutti termini che sono stati usati nel corso dei lavori) tra le forze prevalenti e comunque fra le tre grandi parti politiche presenti in assemblea; un "patto", si può anche dire, riflettendo così le caratteristiche di un'intesa durevole, stipulata con lo scopo di una durata al di là del breve termine della costituente e della sua immediata chiusura. Nasce da un atteggiamento sostanzialmente univoco, volto per il tempo breve e medio - pur nella differenza degli obiettivi ultimi: rispettivamente, giungere in tempi più lunghi a una società socialista o entrare a pieno titolo nella comunità dell'occidente - a mettere a punto un fondamentale accordo sui caratteri della società e dello stato a cui si dava vita<sup>126</sup>, in particolare nei fondamentali lavori della prima sottocommissione ma anche in quelli della terza. Sicuramente l'intesa è stata assai minore nella seconda sottocommissione e nel suo comitato speciale per il problema regionale, poiché l'accordo abbastanza agevole sui principi e sui diritti non si riproduceva sui più ostici problemi della struttura organizzativa, sui quali tendeva a scaricarsi, soprattutto man mano che avanzava sul terreno governativo, la crescente conflittualità in campo politico, in particolare tra la democrazia cristiana e le sinistre, al punto che, come è stato rilevato, vi è stata in quella sottocommissione poi in aula una "perdurante continua contrapposizione su tutti i punti fondamentali"<sup>127</sup>. Su molti di quegli argomenti la decisione è stata il frutto di convergenze dovute a reciproche concessioni oppure a intese raggiunte per la necessità di evitare la rottura e talora sottoscritte da maggioranze che non comprendevano tutte le forze sostenitrici dell'intera costituzione o ne includevano altre al posto di qualcuna di quelle. Ma nell'insieme la condivisione è stata alta (molto più che in Francia) tanto da destare in seguito una certa meraviglia e ha coinvolto, accanto al partito comunista che obbediva a una linea compatta segnata dalla sua direzione, e ai socialisti (nonostante le loro differenze interne), l'intera democrazia cristiana, che pure poteva per la sua composizione non omogenea non risultare ugualmente compatta<sup>128</sup>. Ed è rimasta fundamentalmente integra nonostante sia stata messa a dura prova dalla rottura del tripartito consumatasi sul piano governativo, portando a un'approvazione finale della carta che ha mantenuto il novanta per cento dei suffragi<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> La lentezza dei lavori costituenti, da varie parti criticata all'epoca, ha però forse favorito un'elaborazione più adeguata della Costituzione di quel che non sarebbe avvenuto in condizioni di maggiore rapidità. La Francia, che ha avuto una fase costituente più rapida, ha conosciuto però rispetto alla nostra condizioni di maggiore dissenso tra le varie parti politiche e la costituzione infine approvata è risultata complessivamente meno evoluta della nostra ed è riuscita ad avere una durata di soli dodici anni.

<sup>126</sup> Oltre che nel corso della resistenza, un tale atteggiamento è stato chiaramente detto e praticato dai protagonisti (e specialmente da Dossetti, Togliatti e Basso) e ha guidato il loro confronto e le loro decisioni.

<sup>127</sup> Così U. De Siervo, *Scelte e confronti nel periodo costituente*, cit., p. 174 ss.

<sup>128</sup> Lo sottolinea U. De Siervo, *Scelte e confronti costituzionali*, cit., p. 158 ss. (secondo il quale addirittura in seno alla costituente i democristiani avrebbero dato vita a "un vero e proprio complessivo progetto costituzionale").

<sup>129</sup> Giustamente si nota (v. P. Ridola, *L'esperienza costituente come problema storiografico*, cit., p. 1421) che dopo la rottura del tripartito l'intesa si è convertita "in una sorta di patto di autotutela fra forze, i cui antagonismi la nuova situazione politica aveva radicalizzato". Resterebbe da chiarire con indagini più accurate quale livello di convinto assenso vi sia stato, in particolare, in quella notevole parte della democrazia cristiana che non si riconosceva nel "gruppo dossettiano"; ma resta il fatto che sui terreni fondamentali essa sostanzialmente ha delegato le trattative a quel gruppo o lo ha lasciato fare e non ha fatto mancare il suo consenso al prodotto raggiunto.

Quanto al governo - che a questo punto non è più un governo provvisorio ma un'espressione parlamentare che sta in vita attraverso il rapporto di fiducia con la costituente - il suo ruolo, tutt'altro che di poco valore, è stato quello di consentire che l'assemblea attendesse con piena disponibilità al suo compito, e ciò anche quando con l'estromissione delle sinistre dal governo si è realizzato un equilibrio politico molto diverso da quello in iniziale<sup>130</sup>. Certo, se si adotta un'ottica costituzionale capace di compenetrare la formalità della carta con i suoi presupposti materiali, non si può non rilevare che, nonostante tutto, l'intesa sulla costituzione ha avuto alcuni importanti limiti. Il disaccordo dei partiti sulle mete ultime del loro agire si è tradotto in un vero e proprio "dualismo"<sup>131</sup> nell'opera di costruzione del nuovo ordinamento, con la rinuncia - una differenza negativa importante rispetto alla situazione francese<sup>132</sup> - all'adozione delle riforme di struttura che avrebbero potuto concretarsi in nazionalizzazioni di monopoli industriali, in leggi di riforma agraria, in stabilizzazione della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese avviata con l'esperienza dei consigli di gestione e in altre modifiche degli assetti economici e sociali, pur presenti nei programmi della democrazia cristiana e non solo dei socialisti e dei comunisti. In questo ha molto giocato la divisione di compiti tra governo e organo rappresentativo costituente, che ha fatto dell'apparato governativo un motore dell'attività dello stato che esorbitava dalla consueta forma parlamentare e dalla normale separazione dei poteri, la cui base formale e autenticamente costituzionale è stata la decisione presa dopo un dibattito "aspro", anche in questo contrariamente alla Francia, dalla seconda costituzione provvisoria - il d. lgs. n. 98 del 1946 - e ribadita a larghissima maggioranza, contro una proposta di Calamandrei fatta valere all'avvio dell'assemblea costituente<sup>133</sup>. Qui si vede come la distribuzione del potere tra apparati di rappresentanza elettiva diretta e esecutivi sia pure ancorati alla fiducia dei primi influenzi i contenuti delle scelte democratiche. Le ragioni fondamentali del fenomeno possono però essere rintracciate anche nell'evolvere della stessa società, verso un ritorno a equilibri più tradizionali e insieme nel definirsi dell'inserimento dell'Italia nel blocco occidentale.

---

<sup>130</sup> Restano alcuni interrogativi sulla posizione di De Gasperi. Del lavoro costituente egli propriamente non "si è disinteressato", benché sia intervenuto in assemblea solo per i patti lateranensi e negli ultimi giorni dei lavori sullo statuto del suo Trentino-Alto Adige, ma piuttosto "ha lasciato fare" ai dossettiani, che avevano una linea politica assai diversa dalla sua, al punto che (così rievoca questo doppio fronte democristiano Dossetti, *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, cit., p. 59 s.) è stato da essi "motorizzato", tanto che "ha partecipato con una certa cordialità e ha patrocinato il nostro incontro con Togliatti".

<sup>131</sup> Per l'espressione v. P. Caretti, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, cit., p. 75.

<sup>132</sup> Per la vicenda francese v. G. Focardi, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione: Francia e Italia 1943-1948*, Bononia University Press, 2004. Similmente in Inghilterra, dove non esisteva un problema di ricostruzione costituzionale ma fu messa in opera un'imponente serie di interventi statali sul piano economico e sociale.

<sup>133</sup> L'asprezza di quel dibattito e la vicenda del rigetto della proposta Calamandrei da parte della costituente sono messi in rilievo da P. Caretti, *op. cit.*, pp. 69 e 74. Le osservazioni della letteratura su questa divisione del lavoro sono divise su tesi opposte, entrambe provviste di argomenti forti: secondo l'una l'assemblea, se investita di poteri legislativi più ampi, avrebbe probabilmente affrontato il tema delle riforme; secondo l'altra ciò non sarebbe avvenuto e se così fosse stato si sarebbe reso più difficile il lavoro costituente vero e proprio. A sostegno della prima tesi si potrebbe sostenere che, come è avvenuto in Francia, meno difficilmente le riforme sarebbero state approvate in assemblea piuttosto che con una legislazione governativa (la quale infatti si è guardata bene dall'introdurle), a causa della diversità dei rapporti di forza tra la democrazia cristiana e i partiti di sinistra rispetto al governo e con la forte influenza che in seno alla democrazia cristiana stessa aveva il gruppo di sinistra dossettiano, molto avanzato e fortemente determinato sul piano socioeconomico rispetto alle correnti centriste e di destra. Le due tesi sono discusse da C. Fiumanò e R. Romboli, *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in *La fondazione della Repubblica*, a cura di E. Cheli, cit., p. 381 ss.

In un aspetto la situazione è stata però ben diversa e carica di potenzialità ricche di premesse positive per un possibile avvenire. Nella costituzione stessa sono state inserite quelle prospettive socioeconomiche che erano da molte parti richieste, oggetto tra i più diretti dell'intesa costituzionale assicurato per opera delle componenti comunista e socialista e di quella democristiana dossettiana. Il patto costituzionale è stato così stipulato costituzionalizzando dettagliati contenuti sociali e potenzialità di ristrutturazione dell'economia, tra l'altro con una nuova forte originalità positiva rispetto alla coeva seconda costituzione della quarta repubblica francese (al contrario della prima che era però fallita) e di quella che sarebbe stata la legge fondamentale tedesca. Anche in questo, tuttavia, il sacrificio fatto è stato notevole, traducendosi nella rinuncia a una costituzione operativa in tutte le sue parti, e riconducendo una sua così importante componente ai termini di una normativa in forma di "principi" o "programmatica", la cui inevitabilmente complessa attuazione veniva rinviata al tempo posteriore<sup>134</sup>. In tal modo, lo stato sociale in Italia nasce in forme precarie, consacrato per un verso da disposizioni costituzionali tra le più articolate e precise dell'occidente, ma non attuato nel periodo della transizione - che notoriamente costituisce in genere la fase più idonea all'innovazione - e dunque rinviato al futuro, con tutte le difficoltà che questo rivelerà. Un netto iato tra piano costituzionale formale e piano legislativo anche nelle parti più materialmente costituzionali, che già aveva caratterizzato il regime liberale, rimane così una caratteristica del paese.

Si può esprimere la complessità di questo processo con l'idea, ben radicata per la storia della repubblica, di "repubblica dei partiti"<sup>135</sup>? Questi sono stati senza dubbio gli apparati che hanno concentrato come attori primari i processi decisionali; e infatti, al pari che nella fondazione, si sono assicurati questo ruolo nella storia seguente della repubblica. Tuttavia sono legittimi alcuni interrogativi. Empiricamente, la molteplicità e l'intreccio degli attori e dei partecipi più e meno e diversamente attivi è più complessa di quanto questa formula, se presa con troppa semplificazione, direbbe. Sul piano teorico, non si può dimenticare che Mortati<sup>136</sup> ha sempre sottolineato che la costituzione in senso materiale ha, sì, il suo fondamento nelle forze politiche organizzate, ma trova nel "fine fondamentale dell'ordinamento" da esse concepito e fatto valere (e ciò partitamente per ogni forma storica di stato) l'elemento normativo e il criterio decisivo di costruzione dell'intero ordinamento<sup>137</sup>. Ne deriva, di fronte all'ordinamento della repubblica fondato sulla costituzione del 1948, la necessità di esaminare se, seppure in prevalenza tramite i partiti costituenti, il nuovo stato non abbia trovato la sua origine in una più generale capacità mostrata dall'intera società italiana di raggiungere un'autorappresentazione di sé definita nel suo processo e nei suoi contenuti dal concorso di tutti i suoi componenti. D'altronde una riflessione che voglia fare i conti con le acquisizioni teoriche del presente non può non interrogare la storia arricchendola col cercare "ciò che vi è dietro i testi normativi" e i loro diretti autori e riconoscendo che "la costituzione non è solo un testo giuridico o un

---

<sup>134</sup> Anche questo è stato il frutto di una direttiva enunciata e fatta seguire, contro un'iniziale tendenza contraria del suo partito, da Togliatti, che la collegava alla proposta generale della democrazia progressiva. Si conosce invece l'insoddisfazione di Calamandrei per questa rivoluzione rimandata e solo promessa.

<sup>135</sup> I caratteri della repubblica dei partiti sono approfonditi, anche per la successiva storia della repubblica, da P. Scoppola, *La repubblica di partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997.

<sup>136</sup> Il concetto di C. Mortati è ritenuto "rivoluzionario" per quanto riguarda il ruolo delle forze politiche: v. G. Zagrebelsky, *Premessa* a C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. XXVII; in senso analogo v. F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 97 ss.

<sup>137</sup> V. C. Mortati, a cominciare da *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 87 ss.



armamentario di regole normative, ma anche l'espressione di uno stadio evolutivo culturale, un mezzo di autorappresentazione culturale del popolo, lo specchio di un patrimonio culturale e fondamento delle sue speranze"<sup>138</sup>. Sarebbe in questa luce in qualche modo culturalmente arretrata la pur fondamentale considerazione dei partiti come fondatori e attori della costruzione della costituzione repubblicana e si può legittimamente interrogarsi sul ruolo giocato da altri elementi sulla dinamica della sua instaurazione. Forse le ragioni della capacità di consenso dei principali partiti sulla costituzione andrebbero allora cercate più a monte dell'assemblea costituente. Per cogliere quelle radici bisogna rifarsi non a una schmittiana "decisione" che "viene dal nulla" ma interpretare ciò che è maturato nel cuore delle complessive scelte sociali e nelle tradizioni e reazioni storiche e culturali del paese<sup>139</sup>. Sarebbe cioè accaduto che, dentro "l'esperienza del dolore" provocata dal fascismo e dalla guerra<sup>140</sup>, il popolo italiano abbia saputo nel suo complesso superare le forze d'inerzia operanti nel suo seno e la prevalenza di quell'"individualismo" e di quell'affezione di ciascuno al suo "particolare" temuti dalle personalità più avvertite come lo stesso Mortati<sup>141</sup>. Un atteggiamento, questo, che veniva dalla lunga storia del particolarismo italiano e che non era solo un'eredità della diseducazione impiantata dal fascismo ma era anche risvegliato dalle preoccupazioni di ciascuno per il proprio benessere e il proprio futuro personale nella lamentevole situazione del dopoguerra. Eppure quel popolo è riuscito a esprimere anche una ripresa della sua pur imperfetta coscienza del vincolo solidale che lega i cittadini di uno stato, necessaria a una società che voglia sottrarsi al rischio di ricadere in un regime antidemocratico. Questo clima, coi suoi slanci e le sue speranze, e insieme coi suoi pericoli e le sue bassezze, i costituenti lo hanno vissuto e manifestato nel corso del loro lavoro, e il loro è stato il prodotto in avanti di uno "spirito" e di una "cultura" che la teoria costituzionale recente individua come matrice dello "stato costituzionale" contemporaneo.

La forza realmente "costituente" di questo spirito e di questa "cultura" è convalidata e irrobustita dall'ampio spazio geopolitico in cui si collocava la rifondazione del nostro stato. Un grande protagonista del processo costituente, Giuseppe Dossetti, ha molto tempo dopo testimoniato quanto il "grande fatto globale" da cui "la Costituzione italiana è nata ed è stata ispirata" - i sei anni della seconda guerra mondiale e le loro conseguenze - sia stato "presente sin dagli inizi ai lavori precostituenti e costituenti"<sup>142</sup>. La parentela della nostra carta con le altre costituzioni postbelliche va dunque al di là della ricognizione, pur utile per tanti versi, della derivazione di tanti suoi aspetti dalle costituzioni che la hanno di molto o poco preceduta e dalla diretta o meno diretta conoscenza e ispirazione che da questo hanno avuto i costituenti. Queste ultime sono infatti meno importanti che non la generale sintonia della generazione costituente e del suo prodotto con un clima spazialmente assai ampio in cui l'una e l'altro si inseriscono. Sintonia che, secondo la dottrina dello stato costituzionale è una delle caratteristiche di questo tipo di stato (la "circolazione dei modelli" è del resto un fenomeno caratteristico della storia

---

<sup>138</sup> P. Haeberle, *Costituzione e identità culturale*, cit. p. 11.

<sup>139</sup> È l'ordine d'idee individuato per lo stato costituzionale da E. Cheli, *Lo Stato costituzionale*, cit., p. 18, e particolarmente teorizzato da P. Haeberle, del quale si può vedere *Il caso tedesco*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La nascita delle costituzioni europee*, cit., p. 126 ss.

<sup>140</sup> All'esperienza del dolore come radice di grandi fatti costituzionali si riferisce, per lo stato sociale, S. Natoli, *Dal potere caritatevole al Welfare State*, in *Nuove frontiere del diritto. Dialoghi su giustizia e verità*, con introduzione di P. Barcellona, Ed. Dedalo 2001, p. 129 ss.

<sup>141</sup> V. in tal senso la prefazione a *La Costituente*, cit., p. 4.

<sup>142</sup> V. G. Dossetti, nel discorso *Le radici della Costituzione*, in *I valori della Costituzione*, Ed. San Lorenzo, Reggio Emilia, 1995, p. 64 ss.

politica e giuridica), che consente anche la sua comprensione e il suo trattamento, compresa la sua interpretazione, alla luce della comparazione oltre che della storia.

2. *Uno "stato costituzionale"*. Il lavoro costituente ha saputo dunque dar forma giuridica alla cultura e alle scelte che venivano maturando nella società italiana, dandoci "uno dei primi esempi di stato costituzionale realizzati nel contesto europeo"<sup>143</sup>. Di uno stato cioè, che sebbene non costituisca "un modello definito in tutti i suoi aspetti", contiene "un segno preciso d'orientamento"<sup>144</sup> e che, sviluppando caratteri inauguratisi fin dal settecento, ha dato loro uno svolgimento più forte, facendo della costituzione la legge superiore rispetto a ogni altra norma, legge del parlamento compresa, legge rigida e garantita da una speciale funzione della giurisdizione, capace di dar regola all'intera vita del paese, non solo allo stato e alla sua organizzazione, non solo ai rapporti dei cittadini con lo stato, ma a tutta la sfera dei rapporti sociali, economici e culturali in cui si svolge la loro esistenza. Ai diritti di libertà tradizionali, assicurati con molta maggior forza che in passato, si sono affiancati i diritti sociali, economici e culturali, all'uguaglianza formale quella sostanziale; l'articolazione organizzativa fondata sull'antica separazione dei poteri e con base nella democrazia rappresentativa si è resa più complessa con la creazione di organi neutrali e di garanzia quali il presidente della repubblica e la corte costituzionale e con il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura; il potere è stato più incisivamente articolato altresì con il riconoscimento dell'autonomia ai comuni e alle province e con la creazione della regione come nuovo e più ampio livello territoriale; sono stati ammessi interventi diretti del popolo tramite il referendum; si sono previsti procedimenti per il rapporto tra la costituzione e la dimensione del tempo prevedendo appositi procedimenti di revisione costituzionale e l'intangibilità dei principi è stata consegnata a "clausole di eternità"; si sono infine regolati i rapporti con l'ordinamento internazionale e posto un fondamentale indirizzo di pace e collaborazione tra i popoli e di adesione ad organismi internazionali limitativi della sovranità statale.

In tutto questo gli elementi fondamentali della costituzione italiana quadrano pienamente con le teorie recenti dello stato costituzionale<sup>145</sup>. Naturalmente non tutti gli elementi costitutivi di questo tipo di stato né la sua specifica nozione - non ancora concettualizzati all'epoca in un corpo di dottrina organico, ma nei loro antecedenti classicamente espressi in sintesi dall'art. 16 della dichiarazione dei diritti del 1789 - hanno formato parte esplicita dei discorsi di allora. Ma ciò non toglie che vi fossero sostanzialmente presenti e quindi siamo oggi autorizzati, con riflessione più consapevole, a leggerli nel prodotto costituzionale storicamente dato.

Ciò che consente di riportare gli assetti configurati dall'assemblea al modello dello stato costituzionale è innanzi tutto la fermezza con cui essa ha saputo porre a base di tutto l'edificio la rigidità della costituzione, con la convinzione generalizzata dei suoi membri, inclusi una parte di quelli non facenti parte dell'accordo costituente come i qualunquisti e tranne gli esponenti delle concezioni più legate al vecchio ordinamento statutario, manifestate in particolare dal famoso intervento di Orlando ma inizialmente condivise per esempio da un esponente comunista di primo piano quale Terracini. Tali assetti sono stati globalmente tradotti in un edificio coerente,

---

<sup>143</sup> Così E. Cheli, *Lo Stato costituzionale*, cit., p. 7 s.

<sup>144</sup> Così G. Zagrebelsky, *Fragilità e forza dello Stato costituzionale*, cit., p. 9.

<sup>145</sup> Per una visione sintetica di questo modello, v. P. Haeberle, *Il caso tedesco*, cit.; E. Cheli, *Lo Stato costituzionale*, cit., p. 17 ss.

tranne forse - e qui potrebbe vedersi una spia di una non piena appropriazione dell'idea base - la debolezza delle norme adottate con l'art. 138 in merito alla disciplina della revisione costituzionale e della formula con cui è espressa la previsione di intangibilità. Sul primo punto, è vero infatti che sono stati introdotti elementi di aggravamento procedurale e di rafforzamento della maggioranza nel processo di deliberazione delle leggi di revisione, e la possibilità di appello diretto al popolo per il caso che la votazione parlamentare non abbia raggiunto i due terzi, ma è vero anche che le garanzie richieste restano molto al di sotto di quelle previste da altre costituzioni. Sul secondo punto, sebbene la sottrazione a revisione della forma repubblicana sia stata esplicitamente prevista, e il predicato dell'invulnerabilità, che può equivalere a irriducibilità, sia stato riconosciuto ai diritti della persona, tuttavia non è attestata una precisa volontà dei costituenti di introdurli con estensione all'intero campo dei principi fondamentali connotanti la Repubblica, nonostante che l'esigenza sia stata esplicitata per certi profili da alcuni fra loro<sup>146</sup>.

Inoltre, nell'affrontare alcuni problemi che nell'ambito del modello dello stato costituzionale ammettono soluzioni diversificate, quelle adottate dalla costituzione non sempre sono state pienamente coerenti con esigenze pur contenute nel modello. Queste insufficienze si riferiscono innanzi tutto alle modalità prescelte per la forma di governo parlamentare. Molti costituenti hanno avvertito (per dirla con le parole di uno dei più consapevoli del problema, Mortati) che a questo proposito vi è nello stato contemporaneo un "confluenza di esigenze diverse": "il bisogno di garantire la sfera di libertà dei cittadini da interventi arbitrari dello Stato" e "di assicurare il rispetto del metodo democratico", e per altro verso "i fini di conservazione di potenza, [...] di efficacia, [...] di rapidità, di unitarietà, di stabilità", tanto più necessari "quando lo Stato assuma fra i propri compiti l'intervento nella sfera dei rapporti economici [...] per l'attuazione di una migliore giustizia sociale"<sup>147</sup>. Tuttavia, e nonostante l'orientamento deliberato con l'ordine del giorno Perassi, l'assemblea si è limitata a modesti accorgimenti per la razionalizzazione dei rapporti governo-camere, senza adottarne altri, pur proposti o adombrati, come - secondo quella che sarà poi la soluzione dell'ordinamento tedesco - la sfiducia costruttiva, o comunque il voto a maggioranza assoluta per la mozione di sfiducia o altri più drastici, come un minimo di durata fissa per il governo una volta che abbia avuto la fiducia, come avanzato da Mortati in costituente<sup>148</sup>. E ha perfino adottato una modalità di funzionamento delle camere derivante dalla camera fascista, cioè la previsione di commissioni parlamentari dotate in casi assai larghi di poteri legislativi.

---

<sup>146</sup> Una delle esplicitazioni è dovuta a Calamandrei, che nel discorso in sede di discussione generale in aula del progetto osservava che la dichiarazione di immutabilità della costituzione riferita alla forma repubblicana avrebbe dovuto essere formulata "a fortiori per quelle norme che consacrano i diritti di libertà".

<sup>147</sup> V. C. Mortati, *Il problema della direzione politica dello Stato*, cit., I, p. 487 ss., nel quale svolge un pensiero già esplicito nella proposte da lui formulate nei lavori della II sottocommissione dell'Assemblea costituente.

<sup>148</sup> Quest'ultima proposta, che (così viene ritenuto) avrebbe generato una forma di governo intermedia tra la parlamentare e la direttoriale (v. F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, cit., p. 78 e 81 s.) anche se da C. Mortati veniva prospettata (nelle sedi cit. nella nota precedente) come compatibile con la prima di tali forme. Un ordine di idee che si può ritenere consimile a quello di C. Mortati era stato espresso da M. S. Giannini nel suo contributo del 1946 al primo congresso nazionale del PSIUP, nella linea che più tardi egli avrebbe definito come proposta per un governo di tipo direttoriale: v. su questo M. Pastorelli, *Massimo Severo Giannini. Il nuovo ordine democratico tra pluralismo, giustizia sociale e dirigismo economico*, in *Costituenti ombra*, cit., p. 257 ss.

Un altro punto problematico riguarda la configurazione del modello bicamerale. Questo è stato uno degli argomenti su cui le incertezze dei lavori costituenti sono state massime, e che ha formato l'oggetto di incontri tra i più compromissori fra istanze opposte dei vari schieramenti. La scelta finale ha indubbiamente fatto prevalere - con la configurazione di due camere paritarie nelle funzioni e estremamente simili nella struttura - l'istanza di reciproca garanzia tra parti politiche contrapposte rispetto a quella di efficienza e anche a quella di piena rappresentatività del sistema organizzativo pluralistico che la costituzione creava. Tale rappresentatività sarebbe stata efficacemente assicurata qualora si fosse istituita, non tanto una seconda camera formata con rappresentanti delle categorie - sulla quale la democrazia cristiana ha insistito finché ha potuto ma che era piuttosto il riflesso di vecchie ideologie poco coerenti con lo stato contemporaneo - quanto una camera formata dai rappresentanti delle regioni, che sarebbe stata invece logicamente connessa con lo stato regionale al quale si è dato vita.

Terzo punto problematico, l'amministrazione. Di fronte allo stato nuovo, sarebbe stato necessario un ripensamento di tutta la problematica inerente a quella che è una struttura e funzione fondamentale dello stato moderno e della stessa democrazia<sup>149</sup>. Tanto più quel ripensamento era necessario in quanto essa aveva rappresentato una strozzatura degli ordinamenti italiani precedenti. Ma nella cultura dell'epoca non era presente l'idea che l'amministrazione potesse essere oggetto di un completo riposizionamento nell'ambito dello stato democratico. In verità la percezione dell'inadeguatezza dell'amministrazione era talmente diffusa che addirittura il primo governo della transizione, quello diretto da Bonomi, aveva posto sotto studio, istituendo l'apposita I commissione Forti, la riforma dell'amministrazione. Sennonché non si trattava di una percezione tanto radicale da vincere l'indifferenza generale del ceto politico e le resistenze della burocrazia ad affrontare la riforma col dovuto rigore e con impegno prioritario di fronte alle altre esigenze di rinnovamento. Così, a differenza che in Francia e in Germania, che pure erano paesi a struttura amministrativa ben altrimenti solida - forse proprio per questo a ciò più sensibili - l'età della transizione, in astratto la meglio indicata per radicali riforme, non è stata utilizzata per la riforma amministrativa. Le innovazioni indicate dalla I commissione Forti, nel complesso tradizionaliste ma pur non prive di novità significative<sup>150</sup>, non hanno avuto corso, e la stessa assemblea costituente, suggestionata dall'atteggiamento complessivamente svalutativo della costituzionalità del tema assunto dalla II commissione Forti<sup>151</sup>, ha incluso nella costituzione solo poche norme di principio. Non secondarie, peraltro, a partire dall'indicazione delle esigenze di imparzialità e di buon andamento, eredi di antiche insoddisfatte richieste ma finalmente portate a espressione positiva e in ragione della loro stessa costituzionalizzazione cariche di potenzialità innovative, tradotte anche in alcuni principi più specifici riguardanti la struttura dell'organizzazione; ma nel resto vi è piena continuità di concetti, di espressioni e di istituti col sistema precedente<sup>152</sup>. Così la

---

<sup>149</sup> Sulle carenze della nostra costituzione sull'amministrazione si è espresso ripetutamente U. Allegretti (v. *Amministrazione pubblica e costituzione*, cit.).

<sup>150</sup> Per le innovazioni centrate sul procedimento, v. U. Allegretti, *Procedimento amministrativo*, in *Giuristi e legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto*, a cura di P. Grossi, Giuffrè, 1997, e Id., *Il procedimento amministrativo nella Commissione Forti*, in *La Costituzione italiana*, a cura di M. Fioravanti e S. Guerrieri, cit., ora entrambi inclusi in *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2010.

<sup>151</sup> Su ciò il contributo di E. Balboni, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, cit., p. 225 ss.

<sup>152</sup> V. U. Allegretti, *Amministrazione pubblica e costituzione*, cit.

costituzione è venuta a essere, in questo campo, l'erede diretta sia dello stato liberale che dello stato fascista. In affinità con questo orientamento, e sotto la pressione di organismi e uomini, fuori e dentro la costituente, legati alle antiche tradizioni e alla visione prevalente nei corpi amministrativi di cui facevano parte alcuni anche autorevoli costituenti (come Costantino Mortati e Aldo Bozzi), è stato ottenuto - dopo ripetute, lunghe e talora confuse discussioni negli organismi preparatori e nella stessa costituente, e nonostante alcune posizioni vivacemente contrarie, come quelle di Calamandrei e inizialmente di alcuni componenti del partito comunista - la costituzionalizzazione dei grandi corpi amministrativi quali il consiglio di stato e la corte dei conti e delle rispettive multiple funzioni<sup>153</sup>.

Da queste componenti non del tutto adeguate delle basi del nostro stato costituzionale viene dunque che il suo spazio meno felice è dato dalla debolezza di alcune soluzioni organizzative, mentre i suoi pregi maggiori sono, oltre che al pluralismo dei poteri, al contesto dei principi e delle enunciazioni programmatiche: una duplicità, se non una intenzionale doppiezza, destinata a pesare sulla storia posteriore<sup>154</sup>.

Tuttavia non è sui soli elementi strutturali e formali - evidentemente decisivi sul piano concreto - che si rivela la natura forte dello stato costituzionale. Questo riposa su una "immagine dell'uomo [...] complessa quanto lo è l'uomo stesso" quale essere non solo razionale e men che meno solo economico ma anche "costituito emotivamente" e che perciò ha bisogno di concezioni di scopi e perfino di sogni che toccano insieme la memoria e il futuro<sup>155</sup>. Tutto questo è presente nella nostra costituzione. La memoria ad esempio nell'art. 9, che da questo punto di vista, lungi dall'essere, come per un certo tempo è stata ritenuta perfino da autori di primo piano, proposizione superflua e priva di significato giuridico, consacra come bene particolare dello stato italiano, sulla base di una precisa natura storico-geografico-culturale, il patrimonio culturale, il paesaggio e, a seguito di sviluppi concettuali più tardi, l'intero ambiente. E anche nella norma sulla bandiera, quell'art. 12 che, anche qui a differenza di quanto può essere ritenuto, nel collocare a giusto titolo tra i principi fondamentali l'identificazione della bandiera italiana, l'ha stabilita nel tricolore perché legato alla graduale fondazione storica della nazione<sup>156</sup>. Il futuro, a sua volta, sta al cuore delle norme della costituzione. È condensato infatti in quella norma,

---

<sup>153</sup> V. U. Allegretti, *Interlocutori della Costituente*, cit.

<sup>154</sup> Un altro tema non pienamente armonico con la figura dello stato costituzionale è il trattamento della chiesa cattolica, con il riconoscimento in costituzione dei patti lateranensi. È vero, come già in costituente chiari quello che fu pure il massimo sostenitore di quella soluzione - Giuseppe Dossetti - che quel riconoscimento è attenuato dall'ammissione della rivedibilità degli stessi senza bisogno di revisione costituzionale, e con questo si è potuto ragionevolmente escludere (come in seguito è diventato certo) la diretta costituzionalizzazione delle singole norme dei patti. Ma l'aver fatto rinvio per la definizione dei rapporti tra stato e chiesa a quei patti e non unicamente al metodo concordatario, come proposto da varie parti (a un certo punto da un intervento non scontato del capo provvisorio dello stato De Nicola e, sembra, con l'accettazione da parte dello stesso De Gasperi), ha sicuramente rappresentato una deroga ai principi del nuovo stato, tenuto conto che alcune norme sia del trattato che del concordato lateranensi erano contrarie a tali principi. Merita ricordare che Dossetti ebbe a sostenere che casi di contrasto non si davano, ma più tardi, nell'intervista *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, cit., p. 75, ammise: "non ne ero convinto".

<sup>155</sup> P. Haerberle, *Costituzione e identità culturale*, cit., p. 37 ss.

<sup>156</sup> E 'questa una di quelle norme sui simboli (inni, motti, feste ecc.) che vanno sempre più emergendo come elementi significativi degli stati e delle loro unioni, e che non a caso sono valorizzati nella teoria (v. ancora P. Haerberle, *op. ult. cit.*, p. 21 ss, con particolare riferimento alle feste) e la cui importanza è rilevata anche dalla lotta che si svolge politicamente attorno a essi (v. il caso della fallita costituzione europea, il discredito ripetutamente gettato dalla lega nord sul tricolore e sull'inno nazionale italiano e la giusta rivalutazione, da parte dei presidenti Ciampi e Napolitano, dei simboli della repubblica).

giustamente considerata preminente dalla dottrina classica e spesso ancor oggi invocata, dell'art. 3, secondo comma, che prescrive alla repubblica un "compito", evidentemente da realizzarsi attraverso un processo che quando la costituzione è stata emanata, ma ancora oggi, è proiettato in un lungo avvenire e condensa un impegno di azione per tutto un futuro. Al futuro è in parte declinato il fondamento della repubblica, il lavoro, elemento che per l'uomo non è solo mezzo economico di sussistenza ma fattore di elevazione personale e di solidarietà sociale e così è contenuto nelle formulazioni dedicate ai vari diritti sociali e nello stesso art. 9. Ancora (e si potrebbe continuare) al futuro apre la normativa costituzionale sui rapporti internazionali, con l'art. 10 e con l'art. 11, il cui ultimo comma addirittura spinge la repubblica a farsi promotrice di una nuova vita internazionale, della quale l'integrazione europea è stata esplicitamente (si veda una nota dichiarazione di Moro in assemblea) anche se non testualmente considerata parte primaria. Da questo punto di vista, l'aver introdotto nella carta tante norme programmatiche, lungi dall'apparire un mero compromesso tra chi avrebbe voluto la trasformazione immediata della società e chi le differiva a semplice "promessa", non è segno negativo ma al contrario pregio di una costituzione che inaugura un futuro, introduce una prospettiva e se si vuole formula un sogno, che intende indicare a tutti i cittadini oltre che ai poteri pubblici<sup>157</sup>.

È così che la costituzione è stata in grado di affrontare, non si vuol dire di risolvere, praticamente tutti i problemi della vita della società italiana rimasti aperti o aggravati nelle due fasi precedenti dello stato unitario, che hanno trovato in essa, magari solo in forma programmatica, basi esplicite o implicite, programmatiche od operative per poter essere positivamente affrontati<sup>158</sup>. Così è per la soluzione del nodo individualismo-solidarietà, per quello del particolarismo oligarchico e del particolarismo territoriale, della disuguaglianza e differenziazione sociale, della divisione del potere e della partecipazione popolare. Così pure è per quello della vita economica e produttiva, delle relazioni internazionali, delle relazioni religiose, del rapporto con la natura e la cultura. Infine, è affrontato il nodo del dovere di legalità costituzionale e di osservanza della legge: si pensi all'art. 54, solo da poco riappropriato alla consapevolezza comune ma che non a caso chiude la parte della costituzione sui diritti e doveri dei cittadini, e che va considerato non solo nel secondo comma che prescrive particolari doveri di disciplina ed onore ai titolari di cariche pubbliche, ma anche nel primo che impone la fedeltà alla repubblica e un comportamento di osservanza della costituzione e di legalità a tutti i cittadini: come dire, la prescrizione del "patriottismo costituzionale" teorizzato dalla riflessione tedesca come base nuova e forte dell'identità nazionale.

3. *L'attuazione della Costituzione tra congelamento e sblocco.* Su basi di questo genere, la costituzione repubblicana, come e più di ogni altra carta suprema, non poteva che aprire un futuro di evoluzione alla vita del paese, non certo chiuderlo come fosse già realizzata. Perciò tutto il seguito della storia costituzionale della repubblica dai suoi esordi a oggi è dominato da un intreccio di dinamiche assai diversificate e perfino contraddittorie, che rispondono a concetti che possono esser resi dalle seguenti coppie opposte:

---

<sup>157</sup> L'esprimersi per principi, e non solo per regole puntuali, è un carattere coesistente allo stato costituzionale: v. G. Zagrebelsky, *Fragilità e forza dello Stato costituzionale*, cit., p. 45 ss.

<sup>158</sup> Per quest'ordine di idee, v. U. Allegretti, *Essenza e futuro della Costituzione repubblicana*, in *Le forme della razionalità tra realismo e normatività*, a cura di C. Vinti, F. Minazzi, M. Negro, A. Carrino, Mimesis, Milano, p. 515 ss.

- attuazione delle norme costituzionali (inclusa l'applicazione dei principi enunciati nella costituzione secondo misure legate alla loro elasticità e nei congrui casi al loro contenuto meramente facoltizzante); e per converso, loro inattuazione;
- sviluppo dei principi alla stregua delle loro esplicite o nascoste potenzialità e delle evoluzioni culturali e sociali destinate a intervenire nei vari tempi; ma anche arretramento delle applicazioni e attuazione o richiesta di revisioni costituzionali;
- possibilità stesse di crisi e di messa in questione dell'impianto di parti importanti della costituzione; e tuttavia forte resistenza costituzionale.

Tutti questi movimenti riguardano sia gli apparati organizzativi sia la società civile e lo statuto e l'atteggiamento dei cittadini. Possono nel tempo predominare l'uno sull'altro o più spesso sommarsi e intrecciarsi tra loro; di essi perciò, mentre sarebbe praticabile una narrazione cronologica, è anche possibile, come in prevalenza si farà in questo paragrafo e nei due seguenti, un'analisi sincronica di ciascuno.

Soprattutto agli inizi, la dinamica attuazione-inattuazione<sup>159</sup> ha determinato una pesante situazione di "congelamento costituzionale", fenomeno fra tutti il meno consono alla natura della norma suprema. Al di là della riconduzione agli effetti della guerra fredda esterna e della collegata rottura interna tra i partiti, ne vanno rappresentate anche ragioni più generali e più profonde che le danno la maggiore densità. Da un lato, sta l'evoluzione che va consumandosi in seno alla società verso una presa più forte di una concezione individualistica della vita, che andrà accentuandosi lungo l'intera storia della repubblica anche se non rimarrà mai scompagnata da un ricco filone di esercizi di solidarietà e operazioni di volontariato che a loro volta avranno più tardi manifestazioni assai ricche. Si irrigidiscono così le frontiere tra i gruppi sociali, emergono sia una borghesia industriale aggressiva che una classe media che cercano la propria promozione in contrapposizione al proletariato e che la trovano accantonando il senso della elaborazione di una società più egualitaria e riducendo i tentativi operai e contadini - che pure si esprimono proprio in quel momento in lotte assai significative - di partecipare ai benefici della ricostruzione e dell'incipiente sviluppo dell'economia. La politica economica inaugurata da Einaudi ne è la traduzione in termini governativi; ma c'è qualcosa di più profondo e di più interno, che riguarda l'allontanamento degli spiriti da quell'ideale di armonizzazione tra valore (e bisogni) dell'individuo e sua intrinseca socialità, che le norme supreme presiedenti al patto costituzionale avevano proposto con tanto splendore per orientare la vita intera del paese e dirigerne il futuro<sup>160</sup>. Si può ritenere che giochino qui antichi fattori stratificati nella società e nella cultura italiane: quell'individualismo e quel particolarismo che avevano contrassegnato una lunga storia e che artisti e uomini di sapere (da un Giacomo Leopardi a un Giulio Bollati) non hanno mancato

<sup>159</sup> Su di esso si appunta il dibattito contemporaneo e molta letteratura retrospettiva: si veda la sintesi di M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello stato repubblicano*, 1981 (ora in *Le istituzioni del federalismo. Quaderni 2*, Maggioli, Rimini, p. 11 ss.), che tuttavia ricorda anche fatti relativi all'applicazione dei principi e al loro sviluppo.

<sup>160</sup> Si è già proposta questa considerazione in U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., p. 572 ss., e in un quadro più largo in Id., *Diritti e stato nella mondializzazione*, Città aperta, Troina, 2002, p. 50 ss. E v. l'analisi della "mobilitazione individualistica dei ceti medi" e della loro utilizzazione con un "ruolo nel controllo dei lavoratori marginali" in un periodo in cui il tipo di sviluppo fondato sull'esportazione comportava una forte compressione dei salari, compiuta da A. Pizzorno, *I ceti medi nei meccanismi del consenso*, in *Il caso italiano*, a cura di F.L. Cavazza e S. R. Graubard, Garzanti, Milano, 1974, II, p. 315 ss., alla lettura del quale aderisce S. Tarrow, *Aspetti della crisi italiana: note introduttive*, in *La crisi italiana*, a cura di L. Graziano e S. Tarrow, Einaudi, Torino, I, p. 22 ss., che precisa le condizioni che hanno reso possibile alla democrazia cristiana l'adozione di una scelta di questo tipo.

di percepire come “caratteri originali” degli italiani<sup>161</sup>. Molto vi influisce l’inserimento ormai a pieno titolo dell’Italia nel blocco occidentale, sul piano economico con la dipendenza dagli aiuti del piano Marshall, l’adesione agli accordi di Bretton Woods e l’adozione di una politica economica di liberismo internazionale, sul piano politico-militare con l’entrata nel patto atlantico. La saldatura con gli obiettivi di vita maturanti nell’occidente, l’influenza già affermata ma crescente dell’ideale americano, ormai definitosi soprattutto come fascino dell’*american way of life*, la contrapposizione con i modi di vita dell’area socialista e lo stato d’animo di timore verso la possibile estensione di quell’area all’Italia, forniscono a questa congerie di atteggiamenti pratici di carattere utilitaristico la loro nobilitazione ideale.

Dall’altro lato, svanisce sullo sfondo il senso della costituzione, il cui impianto di principio viene a far posto a un’immagine della vita pubblica più contingente, affidata alla lotta quotidiane in vista di mete pragmatiche. Oggi possiamo scorgere in questo qualcosa di molto profondo, legato alla difficoltà di accogliere la trasformazione del senso stesso del costituzionalismo che viene maturando nella concezione dello stato costituzionale. Il carattere di principio e programmatico di quella parte delle disposizioni costituzionali che intendeva presiedere allo sviluppo, anzi alla trasformazione della società e dello stato, ha allora giocato quella parte negativa del suo ruolo che i costituenti non avevano saputo evitare: il ruolo, fondamentale, di prolungare il rinvio della loro attuazione a tempi che si volevano migliori. Così si rivela tutta la precarietà dello stato sociale come era stato configurato dall’accordo avvenuto in costituente<sup>162</sup>. Si tratta di una ricostruzione delle disposizioni di principio e programmatiche come non obbligatorie, anzi come non normative, che, smentita dalla dottrina giuridica più attenta, del quale le argomentazioni di Vezio Crisafulli rappresentano l’esposizione più precisa<sup>163</sup>, non manca di trovare una diffusione pericolosa anche tra gli interpreti del diritto. È notevole il ruolo svolto in proposito dalla magistratura, sia ordinaria che amministrativa, imprigionata in molte sue istanze dall’equivoco grettamente positivisticò che l’ha portata a privilegiare il valore delle norme concrete e complete della legge rispetto a quello dei principi e a ridurre la costituzione a una norma destinata a operare solo in quanto tradotta in disposizioni di legge che le diano applicazione, oltre che propensa per antico habitus a soggiacere al clima politico prevalente se non proprio all’ossequio a una vera o supposta direttiva governativa. Anche altri soggetti, compresi alcuni che per altro verso patrocinano l’applicazione avanzata della costituzione, si producono in un atteggiamento di non attuazione quando si sentono

---

<sup>161</sup> Di G. Leopardi può essere citato il famoso passo del *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli italiani*, (vedilo in *Tutte le opere*, Sansoni, 1993, I, p. 979): “lo spirito pubblico in Italia è tale, che [...] lascia a ciascuno quasi intera la libertà di condursi in tutto il resto come gli aggrada”. Di G. Bollati v. *L’italiano*, in *Storia d’Italia. I caratteri originali*, Einaudi, Torino, p. 949 ss, le penetranti osservazioni condensabili nella formulazione (p. 1021) secondo la quale una “complice solidarietà fra tradizione e innovazione [...] è la costante della moderna storia italiana”. L’individualismo è ovviamente una manifestazione vistosa di quella logica del particolarismo che G. Galasso (*Potere e istituzioni in Italia*, cit.) ha ricostruito come costante della nostra storia (v. p. 2).

<sup>162</sup> Sotto questo aspetto, il problema trova corrispondenza, in forme diverse, anche altrove: per esempio in Germania, dove si è puntualizzato nell’alternativa, discussa in un famoso convegno della VVDL, tra due tesi, l’una esposta da Ernst Forsthoff, che sostiene che lo stato sociale, malgrado la duplice menzione nella Legge fondamentale, “non è un concetto giuridico”, e l’altra formulata da Otto Bachof, il quale invece chiarisce che la dichiarazione dello stato sociale contenuta nella legge fondamentale significa “autorizzazione e compito statale di trasformazione dell’ordine sociale”. E. Denninger (*Conversazione personale*, 2011) ha avvertito chi scrive che “la disputa era ed è di importanza fino ad oggi”.

<sup>163</sup> V.V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, che raccoglie contributi precedenti e assai tempestivi.



coinvolti personalmente: così i partiti e i sindacati resistono con successo all'attuazione di leggi che intendano regolarne a norma di costituzione struttura e azione.

Si verifica qui una tendenza anche meno prevedibile e ancor meno giuridicamente giustificabile. La concezione della natura programmatica delle norme costituzionali viene estesa a gran parte delle disposizioni costituzionali e viene a investire molti diritti classici di libertà che hanno nella costituzione una formulazione così precisa da doversi ritenere come immediatamente abrogative delle disposizioni d'epoca liberale e soprattutto fascista a esse contrarie. E ancora: vengono coinvolte nell'inattuazione, considerandole sostanzialmente assimilabili alle programmatiche, quelle norme proprie della parte organizzativa che non sono di natura programmatica ma che per motivi concreti relativi alla necessità di congegni che diano loro esecuzione rispondono al diverso concetto di disposizioni a esecuzione differita, la cui attuazione viene per tempi non brevi evitata con l'omissione dell'intervento legislativo necessario alla loro attuazione, determinando la disapplicazione del disegno garantistico e pluralistico della costituzione<sup>164</sup>. Questo dà luogo a una larghissima inattuazione della carta proprio sul terreno degli apparati, il cui sistema ha mancato per lungo tempo di quei caratteri di pluralismo che la costituzione aveva così ben marcato.

Che valore ha avuto la costituzione finché la sua attuazione è rimasta tanto ridotta? Oltre che richiamandosi alla polemica della notissima grande analisi promossa da Calamandrei sullo stato lamentevole della vita della costituzione "dieci anni dopo", la situazione può forse essere sintetizzata riferendosi alla valutazione che ne hanno dato, sia pur riferendosi direttamente alla parte dei principi e forse con qualche accentuazione troppo pessimistica<sup>165</sup>, due grandi costituenti, Dossetti e Lazzati. La costituzione "nella pratica di governo [...] non è entrata" (Lazzati) perché la politica dei governi De Gasperi ha mostrato che le parti relative ai principi "non sono entrate nella coscienza dei massimi dirigenti", neppure in "tutta la classe dirigente, ed anche nel mondo cattolico" (Dossetti). Questi precisa: "non c'è stato nemmeno un mese, dopo aver fatto la costituzione, in cui ci sia stata la volontà politica" di vivere quella coscienza, e con una sua caratteristica immagine aggiunge: "non c'erano le premesse di un fidanzamento serio, non dico di un matrimonio durevole nei decenni, ma nemmeno di un fidanzamento serio".

La mancanza di attuazione degli organi di garanzia diversi dal presidente della repubblica è stata un pezzo fondamentale di questa situazione. Particolarmente grave il rinvio dell'entrata in funzione della corte costituzionale, che ha privato la carta fondamentale del suo massimo presidio, e così pure l'anche più lungo ritardo nella venuta in vita della garanzia del ruolo autonomo del potere giudiziario concretizzata nel consiglio superiore della magistratura. L'effettività del pluralismo è stata poi limitata anche in campo politico e sociale per effetto della presenza d'una maggioranza politica che, benché abbia dato luogo a fenomeni di frequenti crisi o rimpasti di governo che determinavano un livello di notevole instabilità, è stata tuttavia nel fondo altamente continuativa, escludendo stabilmente dal governo le sinistre - dapprima anche i socialisti, poi i soli comunisti - dando l'avvio alla *conventio ad excludendum* o, altrimenti detto,

---

<sup>164</sup> Anche qui il chiarimento concettuale più esplicito è quello dato da V. Crisafulli, *op. cit.*

<sup>165</sup> Accentuazione dovuta forse in particolare al clima degli anni ottanta in cui è stata data: si tratta della cit. intervista di Elia e Scoppola a Dossetti e Lazzati *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, p. 54 ss.

alla presenza al governo di una “coalizione monopolistica”<sup>166</sup>. E ciò si è riprodotto nella società, con la compressione dell’autonomia delle formazioni sociali alternative agli indirizzi prevalenti - basta pensare al peso della chiesa cattolica e alla condizione di discriminazione delle altre confessioni religiose -, e in campo istituzionale per la mancata istituzione delle regioni e la continuità della situazione di mera autarchia delle non riformate autonomie locali minori e dell’inattuabilità del referendum. Dunque, l’inattuazione costituzionale produce una sorta di ritorno a uno stato molto simile allo stato liberale prefascista e alla messa da parte dello stato costituzionale nella figura completa quale era uscita dalla costituente. Questa somiglianza non riguarda solo l’impianto generale ma si traduce, in virtù forse anche di una memoria imitativa, in comportamenti molto vicini a quelli della storia liberale, come quelli di tipo trasformistico, che rimarranno molto presenti in tutta la vicenda repubblicana e addirittura risulteranno esaltati nel parlamento di oggi. Essi hanno dato luogo anche ad atti per certi aspetti addirittura francamente incostituzionali, come il mantenimento in vita alla camera, per un tempo non breve, del regolamento della vecchia camera prefascista con ridotti ritocchi approvati, in violazione di una disposizione costituzionale puntuale, senza la maggioranza assoluta<sup>167</sup>. Al tempo stesso si è confermata quella frontiera capitale verso il passato e aperta al futuro che è stata “l’accettazione della democrazia”, condivisa dal complesso delle forze politiche, compenetrata in molti strati sociali e fatta propria anche da quegli strati e forze - il ceto medio, la chiesa - che maggiormente potevano cedere a nostalgie autoritarie<sup>168</sup>.

È rimasto tuttavia in piedi il nocciolo politico essenziale dato dai tre organi parlamento, governo, presidente della repubblica e dal pluralismo dei partiti politici che avevano fatto la costituzione (con qualche altro a destra che si collocava in realtà fuori della costituzione e comunque del funzionamento della forma di governo) e sono altresì rimasti in piedi, in mancanza della regione, gli enti locali tradizionali, tra i quali alcuni comuni esercitano una forte incidenza anche sul quadro nazionale. Con essi si può dire - e non è poco, data la nostra storia - che democrazia e stato costituzionale, sebbene immiseriti, stiano in vita e, come il futuro non troppo remoto avrebbe mostrato, con la capacità di realizzarsi in seguito più pienamente. Quegli organi e quegli apparati funzionano a pieno ritmo e catalizzano l’interesse e l’attenzione di tutta la collettività nazionale. Natura e rapporto tra di loro, non regolati dalla carta se non per linee generali e anche lacunose, sono tuttavia affidati a una costituzione vivente che subisce in misura elevatissima l’influenza di un contesto e di una prassi molto particolari. Ma si sa che, ovunque, la forma di governo parlamentare prescelta dalla costituzione, come e forse più di altre forme di governo, ha caratteri di elasticità e di poliformità che le consentono dislocazioni varie, legate al contesto partitico<sup>169</sup> e, aggiungeremmo, a quello sociale e culturale, incluso il peso che in questi ha la storia precedente di un paese. Solo che il complessivo contesto e la storia italiana antica e

---

<sup>166</sup> La prima nomenclatura, come noto, è stata introdotta da L. Elia, *Governo (forme di)* in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970. Per le ragioni della persistenza della *conventio* v. Id., *Perché l’Italia si è tenuta e si tiene questo sistema di governo*, in *Il caso italiano*, cit., I, p. 224 ss. Per la seconda espressione v. P. Farneti, *La classe politica italiana dal liberalismo alla democrazia*, Genova, 1979, p. 9 ss.

<sup>167</sup> Per questa vicenda e per quella dissimile ma pur essa in altra misura continuista, del senato, v. N. Lupo, *La continuità del diritto parlamentare. La riadozione del regolamento prefascista della Camera dei deputati*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni*, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, 2 voll., Carocci, Roma, 2004, II, p. 37 ss.

<sup>168</sup> Quest’ultimo è il merito che può essere ascritto alla democrazia cristiana e alla linea degasperiana, come mette in risalto P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, cit., p. 150 ss.

<sup>169</sup> Il riferimento classico è a L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 634 ss.

recente conferiscono a tali possibilità di dislocazione accentuazione più forte che in altri stati affini e oscillazione tra forme di rapporto diverse anche entro periodi brevi.

Se nel rapporto governo-parlamento la costituzione è costantemente osservata nel meccanismo del voto di fiducia, essa è disattesa (anche se non violata), per la dissoluzione del governo, poiché dominano praticamente in maniera totale le crisi extraparlamentari su dimissioni del governo. Difficile riscontrare una risposta univoca per fasi pur ravvicinate della storia repubblicana all'interrogativo abituale su quale sia l'organo direttivo dell'attività politica, se in particolare il parlamento o il governo, quale il ruolo dei partiti e, per altro verso, quello del presidente della repubblica. La risposta può essere di un tipo per la prima legislatura quando, per il primato numerico della democrazia cristiana e la personalità di De Gasperi, può sembrare che il governo si ponga, quasi all'inglese, come comitato direttivo del parlamento, ma in realtà, come è stato osservato, esso è forse piuttosto in posizione di "comitato esecutivo della maggioranza" coalizionale - e neanche seppur in misura preminente della democrazia cristiana - e soltanto "attraverso essa può 'chiamare' [...] il Parlamento a scelte coerenti con il suo indirizzo politico"<sup>170</sup>. E altro è il tipo di risposta per molte altre delle legislature seguenti, nelle quali è il parlamento che sembra prendere il sopravvento. Ma se questo è probabilmente un quadro non del tutto sfocato se si guarda alla durata in carica degli esecutivi e ai giochi di mediazione parlamentare a cui il governo è continuamente costretto su singole leggi, rimane abituale il maggior peso del governo rispetto al parlamento nell'iniziativa legislativa e nel suo successo. E gradualmente si verificherà un incremento, da un certo punto in avanti veramente abnorme, dei decreti-legge e anche di deleghe legislative largamente in bianco che rendono in buona parte governativa la legislazione, rivelando però insieme - e questa può essere notazione più generale - "una perdita complessiva di rilievo delle due istituzioni" a vantaggio dei partiti ma anche a svantaggio o vantaggio variabile dell'una e dell'altra<sup>171</sup>. In ogni caso, anche se in un lungo periodo si è teorizzata e tentato di praticare la così chiamata centralità del parlamento, appoggiandola anche con i nuovi regolamenti parlamentari del 1971, essa non si è mai veramente realizzata, essendo piuttosto il parlamento "accomunato al governo da una sostanziale impotenza"<sup>172</sup>. Quel che si è realizzato è stata invece una notevole concentrazione nel parlamento - certo non esclusiva, poiché anche il governo vi partecipa - del sempre relevantissimo numero di leggi che, nonostante l'approssimazione di una nomenclatura che designa fenomeni diversi si sogliono chiamare "leggine" (fra le quali le più sintomatiche sono le "leggi a generalità ridotta")<sup>173</sup> la cui sede più frequente di approvazione è data dalle commissioni parlamentari in sede legislativa, il singolare istituto che la costituzione ha voluto mutuare dal parlamento fascista e che ha avuto grande successo pratico per larga parte della storia repubblicana, funzionando tra l'altro in realtà come strumento dei settorialismi particolaristici della società e della propensione

---

<sup>170</sup> Così P. Scoppola, *Parlamento e governo da De Gasperi a Moro*, in *Storia d'Italia. Annali 17*, Einaudi, Torino, 2001, p. 361. Per il peso del governo nella produzione legislativa, rispetto al ruolo delle camere, nel corso della prima legislatura v. A. Simoncini e V. Boncinelli, *La produzione legislativa*, in *La prima legislatura repubblicana cit.*, II, p. 151 ss., ma *ibidem* anche documentato "l'attivismo" delle camere.

<sup>171</sup> V. P. Scoppola, *ibidem*, p. 370, con riferimento specifico all'età del primo centro-sinistra; ma la considerazione è estensibile ad altri periodi e anzi ha portata praticamente generale.

<sup>172</sup> *Ibidem* p. 373.

<sup>173</sup> Nella sterminata letteratura si può citare, con accento sulla prima legislatura, A. Simoncini e V. Boncinelli, *ibidem*, p. 174 ss., sulla seconda G. Melis, *La legislazione*, in *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, a cura di P.L. Ballini, S. Guerrieri, A. Varsori, Carocci, Roma, 2006, p. 90; ma gli autori sono consapevoli che il fenomeno investe tutte le legislature repubblicane.

del sistema politico a farsene il riflesso e a darvi incoraggiamento. Un riflesso di tutto ciò si ha anche sulla struttura del governo. La figura del presidente del consiglio ne è depotenziata rispetto a quanto potrebbe dedursi da un'interpretazione forte delle norme sui suoi poteri nei riguardi dei ministri - nei confronti dei quali dovrebbe ritenersi ammissibile anche la revoca, praticamente rinnegata -.

La ragione unitaria del sistema così creatosi è che il suo centro non sta né nel parlamento né nel governo, ma nei partiti, che acquistano rapidamente e mantengono nel tempo la "esasperata accentuazione" di una centralità pur non estranea al contesto costituzionale ma resa tendenzialmente esclusiva dalla sua applicazione<sup>174</sup>. Quel contesto, infatti, nella misura in cui mette l'accento su tutta la società, sul popolo come soggetto che esercita la sovranità in una varietà di forme, sui diritti della persona, sulle formazioni sociali, sulla partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica economica e sociale del paese, sulle associazioni di varia natura, non consente di considerare soggetti esclusivi e nemmeno assolutamente preminenti dell'attività pubblica i partiti, che concepisce come strumenti associativi dei cittadini per concorrere a determinare la politica nazionale e nulla di più<sup>175</sup>. Inoltre la costituzione mette i partiti, indicandoli tra i diritti politici dei cittadini, dentro la società e non dentro le istituzioni pubbliche, che dunque possono e devono influenzare ma non sostituire. Eppure essi da soli fanno e disfano i governi - le crisi di governo e le loro soluzioni sono tutte extraparlamentari -, attraverso le loro delegazioni al governo ne guidano l'attività, prendono decisioni che si impongono al parlamento attribuendo funzioni per lo più subalterne alle loro proiezioni dentro di esso che pure sono anche loro organi - i gruppi parlamentari -, dettano i grandi contenuti e talora le soluzioni specifiche delle leggi, con un'invadenza che pregiudica compiti nei quali la costituzione consente loro di partecipare senza privare però gli organi politici istituzionali di una loro autonomia di valutazione. Si fanno interni perfino alle amministrazioni, che dovrebbero essere imparziali e autonomamente efficienti, sviluppando così forme di vera e propria "occupazione" e in questo caso esercitando un'ingerenza che fuoriesce dal compito di concorso alla determinazione della politica nazionale, e non delle decisioni amministrative - men che mai di quelle giurisdizionali - e incorrendo quindi in una prassi non autorizzata dalla costituzione<sup>176</sup>. Così, restando organizzazioni private, e non volendo essere regolate da un'apposita legge, che finora hanno rifiutato ma intendendo esclusivamente autoregolamentarsi, essi per lungo tempo si danno un'organizzazione di massa - per stare ai più importanti, da sempre il partito comunista sulla base del centralismo democratico, a partire dalla segreteria Fanfani la democrazia cristiana e in definitiva anche il partito socialista sulla base di correnti volta a volta confliggenti o convergenti -, radicata sul territorio ma centralizzata ad onta dell'esistenza delle autonomie locali, mantengono libertà anche verso i governi ai quali partecipano con l'escludere di norma la simultaneità di carica tra il loro capo e il presidente del consiglio o il ministro più importante da loro espresso. Sono insomma a tutti gli effetti il vero governo dello stato.

---

<sup>174</sup> V. P. Scoppola, *Una crisi politica e istituzionale*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. IV. Sistema politico e istituzioni*, a cura di G. De Rosa e G. Monina, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 37.

<sup>175</sup> V. L. Carlassare, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *La Costituzione ieri e oggi*, Bardi, Roma, 2009, p. 1348.

<sup>176</sup> Per una calibrata precisazione di ciò che per costituzione spetta e di ciò che non spetta ai partiti v. C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 215 ss.

Tutto questo trova una sua radice anche nella legislazione elettorale vigente fino agli anni novanta, che particolarmente per la camera dei deputati è di tipo rigorosamente proporzionalistico ed è priva, per esempio, della clausola di sbarramento propria della legge di altri paesi come la repubblica federale tedesca. Un tipo di legislazione, cioè, che ha sicuramente il merito di assicurare la rappresentatività di tutte le correnti politiche, soddisfacendo così a un obiettivo centrale al procedimento elettorale, ma che non lo contempera con l'altro obiettivo di non frammentare troppo la composizione degli organi rappresentativi in modo da rendere più difficile la stabilità dell'esecutivo. Mentre con l'elevato numero di voti di preferenza assegnati all'elettore realizza il terzo fine proprio di un adeguato sistema elettorale, quello di dare agli elettori la scelta delle persone da inviare nell'organo rappresentativo, questo sistema aprirà la strada a un eccesso di spese di propaganda e di guerra tra i candidati e in prospettiva ad accordi collusivi tra loro e a più gravi forme di corruzione.

Il presidente della repubblica è l'unico a stare in principio fuori da questo gioco, svolgendo una funzione di garante dei rapporti tra organi in quanto capo dello stato e di interprete della società in quanto rappresentante dell'unità nazionale. Sottolineano la natura di tale ruolo le modalità a volte sorprendenti attraverso cui si svolge la sua elezione, non tanto quelle previste proceduralmente dalla costituzione ma soprattutto quelle prodotesi, nell'osservanza di quel procedimento, nella realtà della costituzione vivente, che raramente hanno portato alla nomina di candidati espressi dalla maggioranza di governo e dai partiti dominanti (o aspiranti personalmente alla carica), ma hanno dato luogo per lo più alla vittoria di personalità proposte da minoranze interne ed esterne a essi o concordate tra maggioranza e minoranza e non estranee alla politica ma rispetto a essa resisi in qualche modo distanti e autonomi. Carica sempre essenziale e molto legata nei suoi atteggiamenti concreti alla varia personalità dei suoi titolari, si è mossa nell'esperienza storica da compiti apparentemente notarili che si celano con discrezione dietro il governo, col quale è peraltro in permanente e vivace contatto, a una rilevanza e a un attivismo maggiori, che hanno portato da una funzione prevalente di freno e di sostegno a una che può essere anche di diretto arbitraggio e di impulso. Accompagnato da una dottrina e da un'opinione pubblica che lo rispettano e lo incoraggiano, esercita così un ruolo delicato e discrezionale che l'esperienza ha ormai affinato e selezionato. Così, nel quotidiano, in quanto capo dello stato svolge una costante opera di consiglio e di persuasione nei confronti degli organi politici e del consiglio superiore della magistratura e nella sua funzione di rappresentante dell'unità nazionale indirizza alla comunità l'espressione di quel che si presenta come esigenza nazionale unitaria; e in occasione di momenti di crisi, governative o d'altra natura, esercita un'opera di impulso alla loro risoluzione. Nelle circostanze in cui le situazioni politiche si fanno più intricate e più deboli, più bloccato o più arduo il rapporto tra le altre istituzioni, più grave il tono del dibattito nazionale, acquisisce un ruolo inevitabilmente vigoroso che fa pensare a forme quasi di supplenza nei confronti di protagonisti istituzionali che si mostrano inceppati in quello loro proprio, senza tuttavia trascendere a un compito direttamente politico ma sempre muovendosi all'interno al modello del governo parlamentare. Così, nei riguardi della formazione e dissoluzione dei governi e nello scioglimento delle camere il presidente si attiene con scrupolo ai limiti segnati dalla forma di governo parlamentare, anche quando indotto a nominare, in situazioni particolarmente fluide, personalità (casi dei governi Ciampi e Dini) non formalmente indicate in seno al complesso governo-parlamento, e scartando i suggerimenti, di provenienza talora anche dottrinale, a esercitare in via unilaterale poteri che la

migliore letteratura e la stessa prassi designano come atti misti del governo e del presidente stesso<sup>177</sup>.

A poco a poco, sotto la coltre di indifferenza costituzionale la costituzione, che non è morta, lavora, poiché, “come un fiume carsico [...] ricompare ad un certo momento” ed “è già ricomparsa a varie riprese”<sup>178</sup>. Si è così avuto lentamente - ma già per qualche aspetto sul finire della prima legislatura - “il disgelo” costituzionale. Lo sblocco si è sviluppato, a conferma di quanto quest’elemento dello stato costituzionale sia qualificante per la sua struttura e la sua funzione, con l’azione degli organi di garanzia: l’opera del nuovo presidente Giovanni Gronchi, la coraggiosa giurisprudenza della corte costituzionale che ha spazzato subito via l’idea della non precettività diretta della costituzione, la creazione del consiglio superiore della magistratura la cui presenza avvierà il cambiamento culturale della magistratura ordinaria. “Il raccordo attuazione della costituzione-sentenze della corte costituzionale [...] sembra il più significativo”<sup>179</sup> e, anche se la partecipazione della dottrina giuridica e con più ritardi ma più diretta operatività della politica sono pure essenziali, si è reso chiaro quanto feconda sia stata la decisione del costituente di sanzionare la “giurisdizionalizzazione” del diritto costituzionale. Ma vanno annoverati tra i fattori dello sblocco quelli politici - quali il laborioso sviluppo di un diverso rapporto della maggioranza col partito socialista e l’avvio di una qualche distensione internazionale - e le dinamiche sociali ed economiche legate al superamento della fase della mera ricostruzione.

Il disgelo favorisce un clima intellettuale e politico che conquista l’idea che la costituzione c’è e incide sulla vita del paese, e il programma, quasi lo slogan, dell’attuazione costituzionale vengono a collocarsi al centro dell’esperienza costituzionale e in buona misura della vita politica, del movimento sociale e sindacale e dell’attenzione del paese e diventano oggetto di lavori legislativi che pervengono all’adozione di importanti leggi di riforma attuative di altrettanti precetti costituzionali. Quest’opera si compie però con almeno tre difetti. La lentezza e quindi il ritardo con cui procede generano una carenza nel radicamento di un’idea elevata ed esigente di democrazia e influiscono inevitabilmente nel depotenziamento dei contenuti dell’opera di attuazione; determinano effetti gravi soprattutto i rinvii prolungati di riforme importantissime quali l’attuazione delle regioni e del referendum. Il minimalismo di molte delle prime attuazioni richiede una serie di miglioramenti e ritocchi, quali quelli che investono a ondate successive l’ordinamento regionale. L’incompletezza dell’opera continua fino agli anni ottanta e dopo, se è vero che solo nel 1988 si ha l’adeguamento alla norma costituzionale sulla struttura della presidenza del consiglio, del resto attuata in termini che non mutano sostanzialmente la sua costitutiva debolezza. Bisogna attendere il 1990 per l’adeguamento alla costituzione del sistema delle autonomie locali e addirittura il 1999 per la determinazione, spesso poi rimessa in questione, del numero e della struttura dei ministeri; mentre ancora oggi manca una normativa sui partiti e sui sindacati, lasciati all’anarchia della loro spontanea organizzazione e fanno difetto un codice penale e una legge di pubblica sicurezza all’altezza del contesto democratico. Meriti e limiti dell’opera sono dunque entrambi evidenti.

---

<sup>177</sup> Per un tentativo di sintesi di questo delicatissimo ruolo v. U. Allegretti, *Il Presidente della Repubblica italiana tra diritto e storia*, in *Passato e presente*, 2007, n. 71, p. 5 ss.

<sup>178</sup> V. L. Elia, *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, cit., p. 57.

<sup>179</sup> Così L. Elia, *Diritto costituzionale*, in *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 357.

Tuttavia, raramente viene notato che, paradossalmente, all'inattuazione del disegno organizzativo e di quello di revisione delle normative sui diritti dei cittadini, si sono mescolate fin dall'inizio con una legislazione seppur frammentaria, incompleta e anche casuale alcune parziali azioni di riforma che sono una prima applicazione di principi costituzionali passibili di misure diverse nella loro realizzazione<sup>180</sup>. Legate a esigenze sociali ed economiche incombenti, tra di esse spiccano nella prima legislatura la riforma agraria (con tutti i suoi limiti), l'intervento meridionalistico attraverso la creazione della cassa per il mezzogiorno, e l'intervento pubblico nella costruzione di case popolari, che trova nel "piano Fanfani" uno strumento di notevole rilievo sia sociale che architettonico e urbanistico. Come pure alcune forme di garanzia previdenziali e sanitarie armoniche con le aspettative non solo della solidarietà ma insieme dell'individualismo e ispirate anche dalla necessità di vincere il confronto con i modelli dell'est; inoltre un inizio di riforma tributaria (leggi Vanoni). Si ha perfino, e in misura che alcuni riterranno poi eccessiva, l'attuazione di alcuni principi puramente facoltizzanti di moltiplicazione degli interventi economici pubblici in genere, fino al caso della nazionalizzazione dell'energia elettrica; mentre uno dei punti che non si muove è, a differenza che nella repubblica federale tedesca, la previsione di forme di collaborazione dei lavoratori alla gestione delle imprese prevista dall'art. 46, salvo alcune tenui forme dovute per lo più a pura contrattazione sindacale.

Nella stessa linea, la parola d'ordine che specialmente negli anni settanta guida questo compito è quella delle "riforme di struttura". Riforme in campo scolastico, urbanistico, previdenziale, del lavoro e altri che si richiamano a valori e principi costituzionali e che vengono prospettate anche e forse soprattutto sulla base di esigenze pratiche sentite come imprescindibili. Non tutto ha sbocco effettivo, anzi solo una piccola parte, e le inadempienze generano aspre delusioni e forte distacco di una parte dell'opinione pubblica nel rapporto fiduciario con la costituzione. Molte le riforme scartate, che marcano con un segno particolarmente negativo l'intera storia della repubblica. In quest'ambito, colpiscono il mancato coraggio di approvare la riforma della scuola secondaria superiore, dopo aver invece fatto quella della media inferiore che aveva realizzato un passaggio importante di trasformazione sociale, e lo scarso intervento sulla scuola materna pubblica. Ugualmente negativa la sorte della riforma urbanistica, particolarmente nella versione elaborata dal ministro della sinistra democristiana Fiorentino Sullo. Essa avrebbe affrontato uno dei più gravi problemi della storia economico-sociale italiana: quello della speculazione sui suoli e della carenza di abitazioni popolari, che in quella fase (si era al culmine del miracolo economico) erano resi più gravi che mai dalla fortissima emigrazione dal sud al nord, dalla campagna alla città, perché avrebbe soddisfatto per molti quel diritto all'abitazione che figura tra i diritti sociali previsti dalla costituzione e avrebbe posto in essere una vittoria sulla rendita che, ormai trasferita pienamente dai terreni agrari a quelli urbani o urbanizzabili, stava sostituendo il vecchio blocco agrario-fondario (di cui una certa lettura da sinistra ha molto valorizzato il tramonto) con un nuovo e più pericoloso blocco fondiario urbano, che da allora in avanti non sconfitto avrebbe dominato la vita del paese. Perciò non si può non esser d'accordo che l'accantonamento di quel disegno legislativo, voluto (purtroppo, da Moro) per motivi elettoralistici alla vigilia del voto del 1963, al fine di non perdere l'appoggio delle classi medie e

---

<sup>180</sup> V. però di recente le raccolte di studi sui vari periodi dell'esperienza legislativa e pratica repubblicana: *La prima legislatura repubblicana*, cit.; *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, cit.; e i quattro volumi de *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, a cura di autori vari, cit.

proprietarie a favore presumibilmente dei liberali, configura “una delle pagine più infelici nella storia politica della Repubblica”<sup>181</sup>.

Si entra in questo modo in un terreno - quello degli apparati amministrativi - che ha enorme importanza per il funzionamento delle riforme, e sul quale più di tutti segna il passo la politica di attuazione-applicazione-sviluppo che le pur inadeguate norme direttamente presenti nella costituzione dovrebbero incoraggiare<sup>182</sup>. Le finalità tipiche di un regime democratico svolgentesi in un contesto economico sociale, culturale, tecnico in grande evoluzione e sottoposto sempre più a sfide provenienti dall'arena mondiale, prescritte da una costituzione grandemente innovatrice nei diritti dei cittadini e nell'esigenza di solidarietà collettiva, dilata infatti enormemente i compiti dell'intervento pubblico, ma da questo non segue un atteggiamento riformatore del complesso mondo amministrativo, né nelle strutture organizzative né nei modi di azione. Un tale atteggiamento a livello di intenzioni almeno sul terreno organizzativo è continuamente presente, ma non può agire in maniera automatica e richiede un pensiero critico forte e una grande energia capace di spezzare le resistenze della tradizione politica e amministrativa.

Per quanto riguarda le strutture organizzative, non mancano né modifiche degli apparati né variazioni del personale<sup>183</sup>. Sotto il primo profilo, solo in parte gli accresciuti compiti vengono affidati alle classiche strutture ministeriali, che pure danno luogo a moltiplicazione di ministeri e delle loro articolazioni interne, qualche volta anche introducendo modelli parzialmente nuovi. In parte rilevante, quella che si è avuta è l'adozione di modelli di amministrazioni parallele, o utilizzando enti pubblici preesistenti, più o meno modificati - caso dell'IRI o della Gestione INA-Casa per l'attuazione del piano Fanfani -, o creandone di nuovi: caso della cassa per il mezzogiorno, degli enti di riforma agraria, dell'ENI, di nuovi istituti pubblici speciali, più tardi dell'ENEL. Doppia continuità col passato, dunque, ma con misure che danno all'amministrazione una diversa dimensione e generano perciò problemi diversi, tra i quali anche ripetuti tentativi di legare lo sviluppo delle amministrazioni parallele e degli apparati ministeriali aventi il fine di guidarne l'azione, come avviene con la creazione del ministero delle partecipazioni statali. Non dunque immobilità dell'amministrazione come non di rado si dice, avendo giusto riguardo alla mancanza di riforme complessive e di riorganizzazione adeguata rispetto ai nuovi e più esigenti obiettivi; ma movimenti interni in una complessiva continuità di modelli<sup>184</sup>. Assenza di vere riforme si ha anche quando si mette mano a testi legislativi complessivi, come quello sugli impiegati civili del 1957 e la riforma amministrativa del 1970, incluso l'apparentemente innovativo decreto delegato sulla dirigenza del 1972. Il rapporto di questi apparati con il livello politico presenta intense commistioni tra politica e amministrazione che si manifestano seppur con intensità e modalità varie in tutti ma raggiunge degli epicentri:

---

<sup>181</sup> Così P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, p. 368 s. Per questo giudizio, con la conseguenza esposta nel testo, e accompagnato dall'altro rilievo dell'importanza della mancata riforma della scuola media superiore, v. U. Allegretti, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, cit., p. 50 s.

<sup>182</sup> V. R. Prodi, *L'intermediazione politica nell'economia*, in *Il caso italiano*, cit., II, p. 369 ss.

<sup>183</sup> Un quadro complessivo in G. Melis, *L'amministrazione*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, cit., p. 187ss.; F. Rugge, *Il disegno amministrativo: evoluzioni e persistenze*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, 2, t. II, p. 215 ss. A volte sulle amministrazioni parallele si hanno atteggiamenti encomiastici, solo in qualche caso giustificati.

<sup>184</sup> V. U. Allegretti, *I modelli di costituzione amministrativa italiana dopo il 1945*, in *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative (secoli XIX-XX)*, a cura di A. G. Manca e F. Rugge, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 71 ss.



uno per tutti, delicatissimo, la RAI, nonostante le reiterate indicazioni della corte costituzionale e la promettente legge del 1975<sup>185</sup>, e di seguito l'intero settore radiotelevisivo, come pure con modalità diverse il servizio sanitario nazionale. Grande è il numero degli avventizi statali assunti a più riprese e poi regolarizzati in modo da generare posti di lavoro e assicurarsi fedeltà politica. Una simile fedeltà si mantiene anche tra gli impiegati di ruolo e tra gli stessi alti gradi e le commistioni con la politica sono anche maggiori nelle amministrazioni parallele, soprattutto in alcune fra le nuove. L'amministrazione, dunque, anche se viene notata una minore osmosi tra carriera amministrativa e carriera politica (ma non mancano casi illustri), è nel complesso fortemente politicizzata, tra fedeltà e ostracismi - si ricordi per quanto tempo i comunisti sono stati tenuti lontani dalle amministrazioni statali - e il fenomeno si estende agli enti locali e più tardi alle regioni. Le norme costituzionali che prevedono la distinzione tra le attribuzioni dei vertici politici e quelle dei funzionari e l'esclusiva dedizione di questi al servizio della nazione rimangono inattuato fino al decreto legislativo n. 29/1993. Peraltro, neanche questo importante intervento legislativo che concretizza una seria riforma complessiva cambia veramente le cose, anche perché con leggi successive e valendosi delle forme privatistiche dopo di allora introdotte nel reclutamento si realizzano nuove forme di fedeltà politica e a volte vere e proprie forme di *spoils system*. La creazione delle regioni da un lato inizia il cammino di un pluralismo più autentico perché politicamente strutturato, ma dall'altro - dopo aver contrassegnato alcune illusioni in cui accanto alle speranze del ceto politico di risolvere così i problemi della macchina amministrativa brilla un'analogia illusione della dottrina - rappresenta rapidamente, sul terreno della funzione e della struttura amministrative un pezzo ulteriore del sistema di dispersione di una macchina amministrativa tanto strettamente condizionata dalla politica. Altrettanto incerti gli effetti della più tarda riforma delle autonomie locali; in genere poi tutte le riforme hanno avuto un'applicazione o minimalista (tipica quella sul governo e, nel complesso, quella sulle autonomie locali) o comunque contrastata in seno alle amministrazioni e lenta ed esitante, e dunque "caratterizzate da un notevole divario tra intento e applicazione, tra la lettera della legge e la sua traduzione in pratica"<sup>186</sup>.

Così l'efficienza dell'amministrazione è grandemente paralizzata. Un'efficacia selettiva si staglia su un generale sfondo di inefficienza dovuta a inerzia, procedure routinarie, scarsa compenetrazione complessiva del personale delle amministrazioni con l'interesse pubblico. E si genera progressivamente un grande spreco finanziario, che avrà sbocco più tardi nella gigantesca voragine del debito pubblico. I problemi hanno un'accentuata dimensione territoriale: le amministrazioni del sud sono globalmente assai meno efficienti di quelle del nord e del centro. Le lamentele per l'inefficienza dell'amministrazione, vivacissime in seno alla società e nella comunicazione pubblica, non arrivano però alla formazione di un corpo scientifico di analisi e a un impegno pratico risolutivo. L'efficacia rimane selettiva, riguarda spesso isolati episodi dentro vari settori, sia economici che di cultura o tecnici, e realizzata per spinte politiche particolarissime o per pressioni sentite come irresistibili di ambienti economici dotati di grande forza di pressione. Non mancano tuttavia interi settori entro i quali, pur dandosi anche luoghi di inefficienza e di spreco, può essere riconosciuta un'efficacia, se non sempre un'efficienza,

---

<sup>185</sup> Per le illusioni e le critiche in nome di un'organizzazione libera e aperta della Rai-Tv è sempre illuminante G. Amato e altri, *La nuova Rai-tv*, Il Mulino, Bologna, 1975.

<sup>186</sup> La frase, ancora una volta, di P. Ginsborg, *ibidem*, p. 315, rende molto meglio di tante non abbastanza esplicite ammissioni della letteratura giuridica, lo stato essenziale delle cose.

complessiva. Tra questi alcuni grandi settori economici, come importanti comparti compresi nel gruppo IRI e il settore petrolifero affidato all'ENI. In questi casi, bisogna ammettere che, almeno per un certo tempo e sia pure con possibili riserve per le scelte fatte - per esempio il privilegiamento del trasporto su strada su quello ferroviario - il modello interventista italiano precedente è ripreso con notevoli successi, realizzando lo sviluppo economico dei primi decenni repubblicani con un decisivo apporto dello stato all'economia privata. Poi "il modello si è inceppato" e "la classe di governo, che provvedeva a sostituire i vecchi tecnocrati" eredi dell'epoca prebellica "con gente più malleabile" non è riuscito a farlo ripartire<sup>187</sup>. E su questo sfondo di politicizzazione e di inefficienza si installano con crescente forza le antiche abitudini di illegalità dei cittadini e degli apparati e si insinuano forme di corruzione purtroppo destinate a infittirsi.

Si tentano allora due strade, che appaiono nuove e promettenti, anch'esse con agganci costituzionali anche se motivate soprattutto dalle esigenze pratiche: la strada della programmazione e quella della partecipazione, due parole d'ordine che stanno per parecchi anni in vetta alla spinta riformatrice e che provocano vari tentativi di applicazione, sequestrando anch'esse le speranze della cultura giuridica specializzata ma in realtà anch'esse traducendosi, al più, in conati senza quasi risultato<sup>188</sup>. Si tratta di due strade diverse: l'una, segnata dal tentativo di coordinare le sparse funzioni e strutture d'un'amministrazione che si spera di dominare con un disegno unitario che governi i vari settori dando loro una logica comune; l'altra che innesterebbe sulla rigidità dell'attività di strutture ossificate dalla tradizione il lievito di un'apertura alla forza della società. Tecniche diverse, ma che risultano anche in tentativi di incroci quando si punta sulla "partecipazione alla programmazione". L'una e l'altra falliscono dopo una mesta parabola nella quale si erogano molte e vitali energie: non possono certo dirsi esperimenti riusciti né il programma economico generale approvato pomposamente con una legge del 1967 prima di ripiegare su varie programmazioni settoriali qualche volta più riuscite; né le due, all'epoca molto decantate, riforme in senso partecipativo: quelle delle circoscrizioni amministrative subcomunali, che presto ha dato luogo alla creazione di un ulteriore livello di democrazia rappresentativa-partitica neppure riuscita in direzione d'una maggiore efficienza amministrativa dei comuni; e quella dei consigli scolastici, pallida forma di innesto della società sulla ben più resistente amministrazione burocratica della scuola<sup>189</sup>.

Incertezze ed esitazioni maggiori si hanno poi sulle forme dell'attività. Se anche qui non mancano innovazioni puntuali - ad esempio introduzione di moduli d'azione privatistici al posto di tradizionali modelli ad atto amministrativo d'autorità, innovazioni delle forme contrattuali e altro - bisogna arrivare agli anni novanta per la legge sul procedimento

---

<sup>187</sup> V. M. De Cecco, in A. Pedone, *Le istituzioni dell'economia*, cit., p. 263 ss.

<sup>188</sup> Per un esame di questa storia, dal punto di vista del dibattito tra giuristi (ma le cose sono legate), si può leggere U. Allegretti, *Il valore della Costituzione nella cultura amministrativa*, in *Diritto pubblico*, 2006, p. 751 ss. (e ora in *L'amministrazione dall'attuazione della Costituzione alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 125 ss.).

<sup>189</sup> Sui consigli di quartiere e la loro diversificazione-opposizione al movimento dei comitati spontanei, v. U. Allegretti, *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, p. 192 ss., ora ripreso con attualizzazioni in *Per memoria, gli anni settanta: i quartieri ecc.*, in *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, cit., p. 239 ss. Sui consigli scolastici, per tutti M. Chiti, *Partecipazione e pubblica amministrazione*, Pacini, Pisa, 1977, p. 410 ss. Più in generale, sulla "parabola della partecipazione" v. G. Berti, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, p. 1 ss.

amministrativo che ha dato un primo sbocco, reso più incisivo solo nel 2005, a una tenace ma talora osteggiata proposta dottrinale per una regolamentazione dell'attività amministrativa che vada oltre il puro atto amministrativo e inserisca nel procedimento alcune possibilità di partecipazione degli interessati. Tra le riforme non si può certo annoverare malgrado alcune buone intenzioni la legge Mammi sull'emittenza radiotelevisiva. Importante sarebbe la riforma (il decreto legislativo n. 29 del 1993) che distingue i compiti dei dirigenti da quelli dei capi politici della amministrazioni introducendo quella distinzione tra politica e amministrazione postulata dal pur incerto rapporto tra l'art. 95.3 e l'art. 97.2 della costituzione - e altri interventi legislativi tra cui la legge sulle "pari opportunità". E significativi anche i successivi passaggi da controlli puramente legalistici a forme che meglio dovrebbero incidere sull'efficienza e insieme la responsabilità amministrativa. A essi si affiancano altre applicazioni di principi costituzionali dotati senza dubbio di buone intenzioni, quali le leggi sul paesaggio, i primi interventi sull'ambiente a partire dalla costituzione di un ministero apposito, sui parchi naturali e sulla difesa del suolo, ma anch'esse sminuite dal minimalismo delle applicazioni pratiche.

4. *Sviluppo costituzionale e tentazioni di arretramento.* Il saldo di questa complessa vicenda, sempre in corso, di attuazione, inattuazione, difficoltà di applicazione di una costituzione tanto carica di futuro può forse essere ricondotta, ancora una volta, a un carattere particolare della storia dell'Italia e degli italiani. La vicenda, più generale di quella dell'età repubblicana, nella quale "la coppia conservazione-innovazione privilegia fortemente il primo termine e lo rende arbitro di controllare e perquisire il secondo". "Italia non facit saltus" e così "la continuità sostanziale con la tradizione domina"<sup>190</sup>. E ancor più questi caratteri si vedono all'opera negli importanti eventi economici, socio-culturali e politici, nazionali e internazionali che attraversano la storia della repubblica e che hanno portato nuove problematiche fortemente incidenti sulla vita della costituzione. Un'economia prevalentemente statica e di carattere agrario evolve in un sistema a forte sviluppo e bastata su una vivace industrializzazione. A partire dalle crisi degli anni sessanta e dai grandi mutamenti mondiali del decennio seguente vi sono stati fondamentali cambiamenti nell'organizzazione della produzione industriale. Intimamente legato e per certi versi determinato dall'evoluzione tecnologica, si dichiara con il dissolvimento marcato del fordismo della grande fabbrica un nuovo modello di organizzazione produttiva, con tutte le conseguenze che esso provoca in termini di distribuzione locale della produzione, di rapporto tra le unità produttive e di condizione operaia<sup>191</sup>, e insieme con gli effetti che proietta sulla politica economica. Non è un insieme di eventi puramente nazionali: tutt'altro. I grandi fattori internazionali si mettono in moto accelerato con la decisione del presidente Nixon (15 agosto 1971) di abrogare la convertibilità del dollaro e con questo il sistema dei cambi fissi finora assicurato dall'applicazione in tal senso degli accordi di Bretton Woods, che dà il via alla liberalizzazione mondiale dei movimenti di capitali, e che - complici gli sviluppi tecnologici - porterà a una straordinaria finanziarizzazione dell'economia destinata a comunicarsi alla nostra

---

<sup>190</sup> V. G. Bollati, *L'italiano*, cit., p. 1001, 1019 e il passo già cit. in nota 161. C'è forse qui molto di comune all'osservazione di G. Leopardi, *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli italiani*, cit., p. 977, secondo il quale "l'Italia è, in ordine alla morale, più sprovveduta di fondamenti che forse alcun'altra nazione europea e civile, perocché manca di quelli che ha fatti nascere ed ora conferma co' i suoi progressi la civiltà medesima, ed ha perduti quelli che il progresso della civiltà [...] ha distrutti".

<sup>191</sup> Una lucida esposizione delle nuove caratteristiche del toyotismo è contenuta in P. Ingrao e R. Rossanda, *Appuntamenti di fine secolo* Manifestolibri, Roma, 1995 (e *ivi* un saggio di M. Revelli, *Economia e modello sociale nel passaggio tra fordismo e toyotismo*, p. 161 ss.

politica economica e a legarla a nuove condizioni. Si avvia così la globalizzazione economica, foriera di messa in tensione di tutta l'economia e attraverso questa di tutta la vita mondiale; in un paese dalla dipendenza tanto accentuata dalle relazioni politiche ed economiche mondiali essa avrà effetti anche più intensi che in altri. Dopo le prime storiche decisioni assunte dall'Italia con la convinta e vivace adesione alla scelte di avviare l'integrazione dell'Europa, fino al punto di promuovere, con un'iniziativa dello stesso De Gasperi e con la collaborazione di Altiero Spinelli, l'inserimento nel poi fallito trattato istitutivo della comunità europea di difesa di una clausola che avrebbe dovuto portare a un progetto di costituzione europea, i vincoli esterni alla politica nazionale si sono a grado a grado dilatati e resi coattivi con lo sviluppo messo in moto dai trattati comunitari la cui applicazione, dapprima modesta e graduale, si è poi accelerata e ha tentato embrionalmente di estendersi al campo politico.

In campo sociale e culturale, i cambiamenti si dichiarano con veemenza con la contestazione giovanile del "sessantotto" che, partendo dalla critica degli assetti universitari investe la totalità degli assetti della vita sociale come tramandati dalle precedenti generazioni saldandosi con le lotte operaie e femministe, e proseguendo per circa un decennio genera una serie di effetti sulla società e indirettamente sullo stato. In un movimento molto magmatico come questo hanno giocato più matrici e più filoni, da quelli di origine marxista a quelli solidaristici a quelli più o meno avvertitamente liberal-individualistici, avendo nel complesso una notevole "fragilità delle posizioni politiche" - certo, anche per la risposta che hanno trovato nella società complessiva e nelle reazioni incontrate nel mondo politico della sinistra ufficiale -, e subendo "una complessiva inadeguatezza a cogliere i dati di una realtà che stava cambiando in una direzione completamente opposta a quella auspicata dai militanti"<sup>192</sup>. Pare di poter osservare che, in tal modo, si sono sviluppate sia spinte verso forme estremistiche, incluso il passaggio di alcuni gruppi al terrorismo, sia impulsi solidaristici destinati a sboccare in forme varie di impegno per la pace e per la giustizia sociale mondiale; ma che forse ciò che è arrivato a prevalere è la complessiva rivendicazione di uno spirito liberale (e anche borghese) che si ispirava all'evoluzione generale del costume mondiale accentuandone la presa su quello nazionale, culminando nell'affermazione di nuove libertà, tra cui preminente quella delle scelte sessuali, del diritto a organizzare la propria vita sulla base del proprio personale desiderio e di un marcato dissolvimento, con le gerarchie familiari e pubbliche, di ogni vincolo tradizionale, e di un'eguaglianza non sempre compatibile con il legame sociale.

Le conseguenze costituzionali di questo complesso di rivolgimenti sono complesse e non contingenti. Essi agiscono come insieme o di "situazioni condizionanti" della vita della costituzione, o di fatti giuridici già direttamente modificativi della stessa. Qui si dimostra con la massima chiarezza che la costituzione non è solo norma e organizzazione, ma vita complessiva d'un popolo, a cui la dimensione normativa e organizzativa tipica del momento giuridico non può non riferirsi, mentre a sua volta la condiziona e orienta. E producono effetti di rilievo nei diritti e nei poteri in tutto l'universo mondiale e specificamente in quello delle democrazie occidentali; solo che in Italia, data l'incompiutezza di sviluppo raggiunto dalla costituzione repubblicana in una fase di relativa stabilità - gli "anni d'oro" o i "trenta gloriosi" come vengono chiamati nella letteratura internazionale quelli che vanno grosso modo dal 1945 al 1975 -

---

<sup>192</sup> Un'analisi approfondita del sessantotto è quella di G. De Luna, *Le ragioni di un decennio. 1969-79*, Feltrinelli, Milano, 2010 (2° ed. 2011) relativa al movimento "lotta continua" (le espressioni citate sono a p. 9).

manifestano conseguenze più confuse. Si può sostenere che si sia di fronte a una vera “forte discontinuità” prodottasi negli stessi anni settanta in cui gran parte di quei rivolgimenti si mettono in moto<sup>193</sup>, e senza dubbio si è qui di fronte all’entrata in una nuova dimensione della vita internazionale<sup>194</sup>. Ma se è vero che questo segna grandi fratture economiche, socio-culturali e dello stesso quadro politico, manca però, almeno nell’immediato, quella precisa proiezione normativa e organizzativa che sola darebbe il senso di una discontinuità costituzionale. Quel che accade è che, accanto ai movimenti positivi verso una maggiore penetrazione della costituzione nella pratica giuridica complessiva - che può dirsi tendenzialmente prevalente - si verificano numerose contraddizioni che, aprendo anche aspri dibattiti nella politica e nella società, generano spinte non secondarie in direzione opposta. Giudicarne è molto delicato, tale è la complessità degli intrecci tra elementi di sviluppo delle potenzialità contenute nella costituzione e arretramenti nell’applicazione della stessa. Vale, in dipendenza della precaria maturità dell’epoca, quello che la grande poetessa contemporanea Wislawa Szymborska dice paragonando la vita di anziana a quella dell’adolescenza: “Siamo così diverse, così diversi i nostri pensieri e le parole. Lei sa poco - ma con caparbietà degna di miglior causa. Io so molto di più - ma non in modo certo”<sup>195</sup>.

Nel complesso, si genera una situazione che può far ritenere che la costituzione sia entrata in una singolare condizione di sospensione tra sviluppo e arretramento. Ciò non è strano: i rivolgimenti sostanziali presentano in effetti una natura bifida, poiché vedono il combinarsi di svolgimenti innegabilmente positivi, che vanno - attraverso il progresso tecnico e l’evoluzione etica - in una direzione che porta verso una nuova più intensa condizione di libertà, con movimenti in direzione contraria, che accentuano la possibilità di dipendenza dei soggetti umani da poteri prevalenti, suscettibili di concentrare in sé un potenziale di asservimento dell’umano. In questo modo “comincia prima una difficile convivenza tra provvedimenti espansivi e provvedimenti limitativi delle libertà”, al punto che a un certo punto “sono questi ultimi a prendere il sopravvento”<sup>196</sup>.

Per quanto riguarda lo statuto dei cittadini e la società civile, è facile stilare sulla base di varie analisi<sup>197</sup> un elenco, da un lato, degli “atti riformatori che non ha paragoni nella storia repubblicana” soprattutto emanati tra il 1970 e il 1978 e favoriti dalla breve stagione della solidarietà nazionale. Svolgendosi in quelle che vengono classificate come tre linee, conferiscono “all’individuo” un ricco ampliamento della “area della sua azione libera”, avviano il “riconoscimento [...] di sostanziale eguaglianza a gruppi fino a quel momento oggetto di

---

<sup>193</sup> Lo si sostiene nell’impianto della ricerca *L’Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, 4 voll., Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003: v. P. Scoppola, *Prefazione* al I vol, p. 8, e *ibidem* IV vol., p. 37, Id., *Una crisi politica e istituzionale*, il quale peraltro ammette che si riscontra per l’epoca una “assoluta mancanza di prospettive istituzionali per il futuro e viceversa” vi è una “esasperata accentuazione della centralità dei partiti” e addirittura una loro espansione, che prosegue una tipica distorsione italiana del sistema parlamentare.

<sup>194</sup> Nella molta letteratura si può rinviare a quella richiamata in U. Allegretti, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Città aperta, Troina, 2002.

<sup>195</sup> V. la poesia “Un’adolescente”, in W. Szymborska, *La gioia di scrivere. Tutte le poesie (1945-2009)*, Adelphi, Milano, 2009, p. 695. La poesia della Szymborska (premio Nobel 1996) spira nel suo complesso una savia mescolanza di disillusione e di speranza. Come del resto meno pessimistiche di quel che possono apparire sono le parole di un altro grande che potrebbe essere citato quando dice: “Codesto solo oggi possiamo dirti: ciò che *non* siamo, ciò che *non* vogliamo” (E. Montale, *Ossi di seppia*, in *L’opera in versi*, Einaudi, Torino, 1980, p. 27

<sup>196</sup> V. S. Rodotà, *Diritti e libertà nella storia d’Italia. Conquiste e conflitti. 1861-2011*, Donzelli, Roma, p. 105.

<sup>197</sup> Felice quella di S. Rodotà, *ibidem*, p. 101 ss.

discriminazioni dirette e indirette, palesi e occulte (le donne in primo luogo e i minori [...] i portatori di handicap)” e praticano “l’estensione dei diritti [...] anche a chi si trova costretto nelle istituzioni “totali” (manicomi, carceri)”. Così la legislazione di sapore costituzionale e la giurisprudenza degli anni settanta e ottanta, movendosi tra vera e propria attuazione e semplice applicazione, e già sviluppo, di quei principi, spingono avanti un processo evolutivo della costituzione già iniziato ma non compiuto in precedenza. Sono in questa linea che segue l’evoluzione socio-culturale, lo statuto dei lavoratori e altri provvedimenti in materia di lavoro, il nuovo diritto di famiglia, le più problematiche legislazioni sul divorzio e l’aborto, la legge per una nuova disciplina delle forze armate più consona allo spirito democratico della repubblica prescritto dalla costituzione. Ma si potrebbe pure dare l’elenco di provvedimenti di ben diversa ispirazione, in buona parte riconducibili alla lunga fase della “legislazione dell’emergenza” provocata dal terrorismo e, più tardi e con ragioni più permanenti, dall’infittirsi e aggravarsi dell’azione della criminalità di mafia, estesasi al controllo criminale di almeno tre regioni del sud e poi anche insediata anche nelle altre parti del paese. In questo clima, peraltro, emerge l’azione larghissimamente positiva della magistratura, divenuta sempre più non solo, secondo il suo compito, garante dell’osservanza dei diritti costituzionali dei cittadini ma nel rapporto tra poteri dello stato, venuta a caricarsi di una sorta di supplenza alle inadempienze della politica<sup>198</sup>. Si genera così quello che un attore-testimone particolarmente qualificato come Leopoldo Elia ha chiamato “choc da interruzione (ed anzi da arretramento) nel processo estensivo delle sfere di libertà e degli istituti garantistici” che si era prima avuto<sup>199</sup>. Così, le tendenze più autoritarie del sistema radiotelevisivo e poi la liberalizzazione tecnologica delle reti di comunicazione rendono inefficaci i propositi di una disciplina dei mezzi di comunicazione di massa genuinamente liberale e finiscono col rendere stabile un sostanziale duopolio, dominato in realtà dalla forza traente della parte privata, delle reti televisive - un’anomalia particolarmente grave rispetto al contesto democratico, affermatasi con colpi di mano incostituzionali legati strettamente alla politica governativa - mentre si producono anche concentrazioni nel campo della stampa. Le stesse nuove libertà, pur estratte direttamente dalle disposizioni costituzionali, come quella della riservatezza, presidiata da una legge giunta in ritardo ma avanzata, e i nuovi diritti e nuove discipline come quella dell’ambiente, spinte dalla prassi europea e coperta da articoli della costituzione evolutivamente interpretati, sebbene rappresentino passi encomiabili di una marcia in avanti della costituzione in direzione dell’affrontamento dei nuovi problemi, non danno - se non altro per una pratica insufficiente dovuta, oltre che a una troppo scarsa sensibilità o habitus della società, a un’insufficiente convinzione dei poteri sia politici che economici - un quadro tutto in avanti della vita costituzionale, anche se aprono contraddizioni nelle abitudini radicate e leve di potenziale progresso.

Per quanto attiene all’evoluzione degli apparati, essa è anche più tortuosa: agli sviluppi di per sé positivo compresi nella dinamica dello stato costituzionale si uniscono persistenze dei difetti tradizionali e anche loro aggravamenti. I termini più generali sono segnati dall’aumento del livello sia di pluralismo esterno con l’entrata forte nell’ordinamento nazionale dell’ordinamento europeo e dei poteri internazionali, sia di pluralismo interno con l’incremento a ondate successive del potere delle organizzazioni periferiche di autonomia mediante i nuovi ampi trasferimenti di attribuzioni alle regioni e, per la prima volta, anche ai comuni e alle

<sup>198</sup> Anche su ciò ci si può riferire riassuntivamente e per utili chiarificazioni a S. Rodotà, *ibidem*, p. 105 ss.

<sup>199</sup> V. L. Elia, *Diritto costituzionale*, in *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, cit., p. 360.

province. Ma insieme, e spesso contraddittoriamente, si annuncia un'epoca di concentrazione preoccupante del potere a livello degli esecutivi e soprattutto di quello centrale, sotto il pretesto, di per sé non infondato, che allo spostamento dei livelli del potere verso il basso e verso l'alto debba corrispondere un rafforzamento del ruolo centrale dello stato volto a ottenere una coerenza complessiva del sistema. Così la riforma regionale e quella locale - che avanzano ulteriormente per tappe successive fino alle riforme costituzionali del 1999-2001 che da molte parti si insiste a pretendere di chiamare federale - anche se la moltiplicazione delle sedi politiche e di amministrazione diffonde il potere in luoghi più penetrabili dai cittadini e dalle organizzazioni sociali, si rivelano con rapidità ampiamente insoddisfacenti, e solo più che altro in alcuni casi di grandi città, dopo il rafforzamento della figura del sindaco per effetto di una nuova legislazione elettorale, si accreditano nella politica e nella società maggiormente di quanto non accada per le altre istituzioni, generando anche taluni effetti sul sistema politico generale. Le deficienze di queste riforme delle autorità periferiche sono dovute in primo luogo alla pervicace volontà accentratrice degli apparati centrali, politici e burocratici, di mantenere i poteri tradizionali nella misura più praticabile, che li induce a ideare strumenti per un riaccentramento delle decisioni e a mantenere quasi intatti e in alcuni casi a recuperare in seconda battuta gli apparati (per esempio i ministeri tradizionali), e a costruire, per volontà o incapacità di una sistemazione alternativa, un sistema finanziario molto più accentrato che per il passato. E insieme sono dovuti all'analogha incapacità innovatrice delle regioni, spinte a imitare lo stato nella strutturazione dei loro apparati e dei loro rapporti verso i livelli politico-amministrativi più bassi. Un complesso di difetti che vizia anche una delle riforme che hanno portato in linea di principio a uno sviluppo relevantissimo dello stato sociale attraverso l'istituzione del servizio sanitario nazionale.

Il risultato in termini di apparati strettamente costituzionali di una situazione tanto complessa e intricata è vistoso. Per un verso, non mancano fatti di rilievo positivo, come l'elezione e molti comportamenti del presidente della repubblica Pertini, a cui peraltro seguirà quella, rivelatasi nel tempo piena di effetti gravemente pericolosi, di Francesco Cossiga. Per altro verso, avanza, con la presenza di Craxi alla segreteria del partito socialista e alla presidenza del consiglio, la tendenza a una forte personalizzazione della guida politica, che mal corregge la scarsa autorità dell'abituale guida del governo da parte del partito democristiano. Il partito comunista, nonostante il periodo di nobile guida da parte di Enrico Berlinguer e la lunga evoluzione su una via diversa da quella del comunismo sovietico e di altri paesi, non perviene con sufficiente rapidità a emanciparsi dalla fedeltà sentimentale e pratica del legame con l'Urss e a elaborare una linea meno nebulosa della cosiddetta terza via al socialismo e più capace di interpretare le esigenze di una società dell'occidente. Una felice pagina di Paul Ginsborg dipinge quel periodo particolare pieno di lasciti malefici per l'intera storia della repubblica nel quale, finito il breve corso della solidarietà nazionale, il lungo ritrovato connubio tra democrazia cristiana e partito socialista è stato caratterizzato da "una totale assenza di fiducia reciproca e di accordi programmatici, e lacerato dal sospetto e dalle continue manovre per la conquista di qualche posizione di vantaggio", intercorrenti tra i due partner maggiori e naturalmente anche con i tre altri soci minori del "pentapartito". "Una straordinaria quantità di tempo e di energie" andava "sprecata in lotte intestine", i due leader (De Mita e Craxi) "non perdevano occasione per ostacolarsi a vicenda" e "l'istrionismo politico" di cui Craxi fu maestro attraversarono i nove

governi del periodo 1981-1991 conferendo alla politica italiana, più che mai, “la sua coloritura melodrammatica”<sup>200</sup>.

Tutto ciò, ribadendo la centralità degli apparati di partito per la forma di governo, provoca l’aumento di labilità del rapporto governo-parlamento, che si traduce in una crescita del potere legislativo governativo attraverso l’ipertrofia, con vari aspetti di incostituzionalità, dei decreti-legge, e poi di seguito delle deleghe legislative e inoltre avvia, attraverso il verbo della semplificazione normativa, la devoluzione ai regolamenti, spesso delegificanti cioè sostanzialmente superiori alla legge, di una vasta parte di potestà normativa, peraltro senza significativi incrementi della pur voluta deregolamentazione di molti interventi amministrativi e attività private. Nemmeno la legge sul governo e la presidenza del consiglio realizzano l’auspicato rafforzamento istituzionale della guida governativa. Nel frattempo, e non a caso, si accentuano alcuni fenomeni negativi già tipici della realtà italiana dei quali il peso condizionante sul modo di essere della vita costituzionale è altissimo: l’evasione fiscale, le illegalità connesse al finanziamento dei partiti, la corruzione in campo amministrativo e molte forme di illegalità del quotidiano, il tutto in vario tempo potenziato dai condoni tributari ed edilizi; l’incremento, divenuto gigantesco, del debito pubblico; la presenza, non concordemente contrastata anche una volta scoperte, di organizzazioni occulte come la loggia massonica P2 e l’organizzazione Gladio legata alla Nato; fenomeni di doppio stato cominciati ad apparire col caso De Lorenzo-Segni del 1964, nei quali i servizi segreti, anche quando riformati con un tentativo di maggiore aderenza ai caratteri dello stato democratico da una legge del periodo della solidarietà nazionale, mescolano le loro legittime attività ad azioni illecite; il crescere del peso delle mafie meridionali che sequestrano la vita di tre regioni e arrivano a una graduale estensione di alcune loro attività finanziarie ad altre parti del paese.

Provvedimenti molto incisivi sono quelli di natura economica. Essi costellano davvero tutto il periodo e costituiscono un insieme che trasforma a fondo aspetti fondamentali della vita italiana e delle condizioni sociali che sono loro legate, spesso rendendo queste ultime più pesanti. Dipendono, certo, da tendenze generate dal clima mondiale di globalizzazione, e in misura più ravvicinata dall’intensificazione dell’integrazione europea e sono resi ineluttabili, imponendosi così a un sistema che li avrebbe adottati (seppure lo avesse fatto) ben più lentamente disorganicamente, da alcune decisioni in quella direzione: queste sì, assunte con atti sicuri di volontà e con nettezza di intenti, che felicemente contrastano con il ritardo, l’irrisolutezza e il minimalismo con cui si attuano la maggior parte delle riforme interne derivanti dal quadro normativo dell’unione europea. La decisione, che tutte le riassume, di non tenere l’Italia, membro fondatore dell’Europa e paese convinto di non potere che giovare di un fermo inserimento nella comunità e nell’unione europea e di scapitarne gravemente se ne fosse rimasto fuori o ai margini, al di fuori dello sviluppo che, pur faticosamente, si apriva ormai al continente. Decisione che in alcuni uomini della classe al potere molto più sicuramente che nella classe politica complessiva e probabilmente molto più che la società italiana in genere (sebbene questa potesse dirsi in qualche modo d’accordo anche se non necessariamente disposta ai sacrifici che richiedeva) - è stata presa con rapidità ed efficacia non consuete. E che ha portato ad adottare in successione l’ingresso nella fascia ristretta del sistema monetario europeo,

---

<sup>200</sup> V. P. Ginsborg, *L’Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato*, Einaudi, Torino, 1998, p. 266-67; ma va visto tutto il capitolo quinto dell’opera.



l'abolizione, anticipata rispetto agli stessi vincoli europei, delle restrizioni alla circolazione dei capitali (misura di estrema incidenza), l'attribuzione alla banca d'Italia, con anticipo sul trattato di Maastricht, dell'esclusiva responsabilità, prima condivisa col ministro del tesoro, di fissare il tasso di sconto e insieme il suo esonero definitivo dall'obbligo di finanziare il tesoro fissato dalla legislazione d'un tempo; finalmente, (1996) l'ingresso, la cui possibilità era stata oggetto di dubbi protratti, nell'unione monetaria europea. Connessi con questi, la privatizzazione, incompleta, delle banche pubbliche, la legge sulle società di intermediazione mobiliare, le nuove regole per le emissioni dei titoli di stato e altri interventi<sup>201</sup>. Complessivamente quel che si realizza è un vero smobilizzo di parti rilevanti degli apparati pubblici e parapubblici dell'epoca repubblicana - senza che per ora si avverta un pur voluto ridimensionamento della complessiva del personale - incluse molte, anzi soprattutto quelle (perché più appetibili dai privati) che avevano un miglior capitale di capacità; e peraltro in forme e modalità confuse, che mescolano elementi privatistici e soggetti privati con antichi elementi di pubblicità. Non è compito di questa relazione esaminare le motivazioni specifiche che alcuni di questi provvedimenti - per esempio le privatizzazioni di numerose imprese pubbliche e le alienazioni di beni del patrimonio pubblico - hanno trovato in situazioni storico-istituzionali di carattere eminentemente nazionale; né la decadenza e i difetti gravi, anche in termini di corruzione politica e di inefficienza sopravvenuta negli stessi complessi che erano stati assi benefici nell'edificazione dello sviluppo italiano; né le esitazioni, i limiti e le contraddizioni di cui anche questi provvedimenti sono rimasti disseminati. Ma nel complesso essi determinano una condizione nuova dell'economia e della stessa politica del paese e concorrono a produrre assieme ad altri effetti rilevanti su un fenomeno distinto, che è quello del ridimensionamento dello stato sociale in Italia. Questa è segnata da una politica dei redditi sanzionata dall'accordo interconfederale-tesoro del 1993, da varie misure (già cominciate negli anni ottanta e poi incrementate) di diminuzione dei benefici in campo pensionistico, sanitario e dei servizi di assistenza e poi d'istruzione, che hanno avuto conseguenze gravose soprattutto sui ceti più disagiati e i particolare hanno aggravato gli effetti della politica di distribuzione ai danni dei lavoratori e a favore dei profitti.

A tutto ciò si accompagna una concezione, che viene sentita come nuova anche se può richiamarsi a concetti e a esempi già assodati, che segnerebbe il passaggio da compiti amministrativi di diretta operatività degli apparati ad altri di natura regolatoria, molto reclamizzato e appoggiato anche a illusioni dottrinali sulla maggior capacità di realizzazione da parte dell'amministrazione che tali compiti avrebbero rispetto ai primi. Essa dà luogo anche alla creazione di numerose autorità amministrative indipendenti, che dovrebbero, come vorrebbero le novità di impostazione riflesse dal nome, allontanarsi dai modelli tradizionali come entità distaccate dal grande corpo amministrativo e congegnate in modo da realizzare un più alto livello dell'imparzialità prescritta dalla costituzione per tutta l'amministrazione (il che poi forma, al di là di ogni discussione dottrinale e da ogni proposta di loro esplicito inserimento nella costituzione, il loro già oggi ravvisabile fondamento costituzionale). Se si osservano queste autorità, ancor più che nelle spesso incerte e comunque variegate norme che le disciplinano, nel loro funzionamento reale, non si può mancare di osservare, soprattutto per alcune di esse, il grado deludente della realizzazione di quell'ideale, come pure la non di rado scarsa incisività della loro azione.

---

<sup>201</sup> V. il quadro datone in sintesi, per il periodo 1989-92 in cui ne è stato uno dei protagonisti, da G. Carli (in collaborazione con P. Peluffo) *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 393 ss.

Lo smobilizzo si accentua anche sul terreno sociale. Alcuni servizi infatti di questo comparto, insieme ad altri che non erano mai stati seriamente assunti dallo stato, vengono affidati a organizzazioni private sotto l'usbergo del principio di sussidiarietà orizzontale. Un principio per sé sano, tenacemente introdotto prima in leggi come quella sull'assistenza poi anche nella costituzione attraverso la riforma del 2001, sulla base di correnti di pensiero da sempre a esso favorevoli soprattutto di area cattolica e trovato conveniente da altre correnti politiche anche per ragioni finanziarie e di abbandono da parte del pubblico di responsabilità politiche ormai ritenute ingombranti; ma che si è prestato, quando non ben applicato attraverso idonee modalità di intervento dell'amministrazione decisionale e di controllo, a essere tradotto in un abbandono dell'indirizzo pubblico del sociale e anche in profitto economico privato.

5. *Crisi e resistenza costituzionale.* Altri svolgimenti raggiungono un più alto livello di mutamento, così da portare a uno stato di crisi dei rapporti della vita che si traducono in quella che si può chiamare senza esagerare una crisi complessiva della costituzione; fronteggiata però da un movimento contrapposto che configura una vera e propria resistenza della stessa costituzione<sup>202</sup>.

I fattori strettamente nazionali della crisi sono più che noti: la rimodellazione dei partiti seguita alla caduta del muro di Berlino, la scoperta giudiziaria della vastità della corruzione, la nuova legislazione elettorale. Ma questo non segna il mutamento della costituzione in senso materiale, come più volte affermato e come vorrebbe manifestare l'infondato appellativo di "seconda repubblica" che qualcuno continua ad usare. Non lo segna il primo di questi fattori, poiché in realtà i partiti presenti, malgrado molti cambiamenti di nome e di caratteri, si pongono come trasformazione ed eredità dei precedenti e si mantiene in essi molta continuità di personale politico. Non lo segna neppure la nuova legislazione elettorale, perché, come voluto dai costituenti quando hanno scelto di non costituzionalizzare il sistema elettorale, diversi sistemi sono compatibili con la costituzione, anche se quelli adottati a seguito della crisi si sono dimostrati incapaci di realizzare i ricercati obiettivi di risanamento del sistema politico e istituzionale e quello oggi vigente è affetto da gravi illegittimità costituzionali. E neppure la lotta alla corruzione, con cui la magistratura ha assolto a un compito a lei precisamente demandato<sup>203</sup>. Inoltre è dubbio che qualcuno di questi elementi e tutti insieme siano qualcosa di più che fattori scatenanti della crisi, poiché sono conseguenza di cause più profonde piuttosto che veri elementi causali, mentre le cause intermedie e quelle profonde andrebbero ricostruite con un'analisi multifattoriale più impegnativa; anzi essi contenevano - come non poco si è sperato - una potenzialità di effetti virtuosi, potendo svilupparsi nel senso di rompere l'inveterata coalizione monopolistica che aveva dominato il funzionamento delle istituzioni<sup>204</sup> e di eliminare o ridurre a margini fisiologici la corruzione.

Al livello di cause intermedie, certamente condizionante si è rivelata la dimensione internazionale. Ma non solo la caduta del blocco dell'est, piuttosto l'intero quadro dell'evoluzione tecnologica e della globalizzazione. I formidabili sviluppi informatici e telematici alterano i rapporti tra i popoli e tra le persone, spingendo al massimo verso la

---

<sup>202</sup> Sulla resistenza della costituzione nell'itinerario complessivo della repubblica v. U. Allegretti, *Essenza e futuro della costituzione repubblicana*, cit.

<sup>203</sup> V. A. Pizzorusso, *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Einaudi, Torino, p. 5 ss.

<sup>204</sup> In tal senso L. Carlassare, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, cit., p. 139 ss.

globalizzazione già da tempo in marcia. I nuovi ritrovati delle scienze e delle tecnologie della vita cambiano le possibilità dell'essere umano di dominare i fenomeni prima fondamentalmente naturali della nascita, della vita e della morte. Gli uni e gli altri creano da un lato possibilità inaudite di libertà e autonomia, dall'altro lato pericoli di asservimento e di controllo da parte del potere. Soprattutto gli sviluppi nelle scienze e nelle tecnologie della vita attizzano differenze e controversie tra ideologie ed etiche diverse, presenti anche nel resto d'Europa e non solo, ma in Italia particolarmente inasprite dal peso in direzione integralista della chiesa e dalla sconsiderata fedeltà e spesso dall'opportunismo di chi ne segue gli indirizzi e li sfrutta a fine di prevalenza politica. Laddove si renderebbe necessario un ascolto degli altri, un reciproco apprendimento e la ricerca di un assetto legale e pratico condiviso, una habermasiana capacità di dialogo e di intesa, si rischia invece l'incompatibilità di posizioni e la reciproca offesa. In forte connessione con tutto ciò la globalizzazione evolve da un terreno essenzialmente economico, certo senza abbandonarlo, a quello culturale. Il mescolarsi a seguito degli accentuati rapporti a distanza ma anche delle migrazioni di persone sempre più intense soprattutto per effetto della crescente povertà crea il problema vivissimo della difficoltà delle relazioni interculturali presenti ormai all'interno dei vari stati e con improvvisa violenza di impatto in un paese rimasto a lungo provinciale come l'Italia. Le paure, legate anche alle insicurezze destinate dal terrorismo internazionale, aggravano un fenomeno che già di per sé sarebbe serio e spingono a legislazioni sempre più repressive sull'immigrazione.

Altri elementi di crisi sono tipicamente italiani e rovesciano in senso negativo i fattori precipitanti di cambiamento manifestatisi agli inizi degli anni novanta, determinando una situazione anche più critica di quella precedente e più tesa di essa per gli effetti peggiorativi indotti dal passaggio a sistemi elettorali ispirati in vario modo a un'ideologia maggioritaria e d'altronde incapaci da soli di dar vita a maggioranze e governi coesi<sup>205</sup>. Tali fattori consistono nell'avvento di un potere personale incarnato in Silvio Berlusconi e in un rovesciamento per opera della lega nord della problematica spaziale di una costruzione unitaria mai soddisfacentemente compiuta.

Questa seconda problematica si era presentata sempre coi tratti della questione meridionale. Non era stata affrontata mai con tanto impegno come negli anni della repubblica. Ma non era stata risolta. Il mezzogiorno manteneva un divario economico accentuato rispetto al nord e ormai anche al centro e per di più aveva visto accentuarsi la sua dimensione familistica, clientelare e di propensione all'illegalità, quest'ultima fattasi acutissima nel predominio crescente delle mafie capaci di estendersi ormai al resto del paese. A quel punto, in una situazione economica generale più pesante che nel recente passato, e di fronte all'evoluzione economica del nord e di molte regioni del centro provocata dal tramonto del fordismo, nasce nell'Italia del nord, e più accentuatamente nel nord-est erede di un'antica povertà ma ora in forte sviluppo, la rivendicazione di un diverso peso nella vita politica e un'acuta insofferenza per la

---

<sup>205</sup> Sugli effetti peggiorativi della legge maggioritaria del 1993, che non ha trasformato il sistema politico ma ha messo in essere coalizioni estremamente litigiose, per di più dal mito maggioritario indotte a una contrapposizione che non era stata mai così forte nella vigenza del sistema proporzionale (altro che la decantata fine delle ideologie che avrebbe dovuto generare un rapporto più disteso tra maggioranza e opposizione e una possibilità di alternanza pacifica tra le diverse maggioranze!) non c'è da dubitare. Essi tra l'altro confermano che non basta "il mutamento dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi, [...] da solo, a trasformare un sistema politico" (così A., *op. e loc. ult. cit.*) smitizzando l'importanza data ai cambiamenti di legge elettorale. Il che non vuol dire tenersi la presente, peggiore della precedente del 1993, ma neanche tornare a quest'ultima, come si tende ora con referendum.

diversità del sud. La questione settentrionale che in tal modo viene a nascere non è un movimento spontaneo, ma come avviene in questi casi un frutto organizzato delle varie leghe e poi d'una lega nord unificata e diretta in forma personalistica e fortemente decisa. Questa si traduce in una politica complessivamente coerente nei suoi obiettivi proprio perché guidata da un'istanza di riposizionamento regionale che trova il suo centro motore in una componente di natura economica, ma molto diversificata secondo tempi e momenti nelle pretese strumentali a volta a volta avanzate: dall'autonomia, alla secessione, all'indipendenza, al federalismo, a un certo punto concretizzato soprattutto nel cosiddetto federalismo fiscale, includendo anche problemi di natura diversa come l'ostilità all'immigrazione dall'estero<sup>206</sup>. Mito fondativo della lega è la Padania, realtà non solo inesistente sul piano storico, sociale e culturale, ma difficilmente costruibile in futuro.

Il potere personale trova la sua eccezionale traduzione politica nell'atteggiamento e nelle posizioni di Berlusconi, teso ossessivamente a ottenere ricchezza esorbitante col successo economico più spregiudicato (e già politicamente appoggiato dall'opera craxiana), a far valere un onnipotente interesse personale diretto nelle operazioni politiche e istituzionali, a tradursi in forma collettiva nel coinvolgimento attorno a lui di oligarchie privilegiate create attraverso la legislazione di favore, nell'utilizzazione opportunistica di un legame insistito con il mondo cattolico e direttamente con il potere ecclesiastico nazionale e vaticano, ed esaltato oltre ogni confine con l'apologia dell'idea che "ognuno è padrone in casa propria", con l'ammissione del diritto dell'illegalità e con la pratica dell'insindacabilità del potere, e perfino utilizzando a fini personali azioni internazionali che si dipartono dalla tradizionale politica nazionale e configgono con lo sviluppo dell'integrazione europea.

Al livello più profondo, nell'avventura imposta al paese di un regime egemonizzato da Berlusconi, un vero e proprio sistema<sup>207</sup>, si può pensare di leggere l'esaltazione di alcuni caratteri originali della vita italiana già entrati in precedenza nel quadro della costituzione vivente. Individualismo, particolarismo oligarchico e territoriale (soprattutto attraverso l'incontro ormai stabilizzato con la lega), chiusura della frontiera culturale e ostilità contro l'immigrazione di fronte alle nuove dimensioni presentate dalla globalizzazione, sono i connotati complessi che tra loro si intrecciano. Fenomeno di natura "spirituale", economica, sociale e politica, il berlusconismo costituisce una "modalità costituzionale" particolare che connota in direzione deformante l'intera democrazia italiana. Tutto il grumo di rivolgimenti e di problemi accumulatisi nei decenni si scarica a un certo punto, cumulando pretese teoriche con prevalenti condotte pratiche, nel sistema Berlusconi. La categoria teorica in cui spesso viene inquadrato il berlusconismo è il populismo, con la versione autoritaria che esso fornisce di quel bisogno di "politica di presenza" che è stata identificata come una delle tendenze tipiche di quest'età di globalizzazione<sup>208</sup>; ma in realtà presupporrebbe che si praticassero politiche di favore per esigenze sociali e popolari che invece sempre meno si ritrovano in un regime che privilegia ormai nettamente le oligarchie economiche, sociali e politiche. Esso, con la presenza forte

---

<sup>206</sup> Chiare analisi delle posizioni della lega nord in I. Diamanti, *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Donzelli, Roma, 1993, e in R. Biorcio, *La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

<sup>207</sup> Tra le analisi del sistema Berlusconi si rinvia al fascicolo così intitolato di *Democrazia e diritto*, n. 1-2003 (con contributi di autori vari).

<sup>208</sup> V. P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, cit., p. 293 ss.

nell'azione di governo e nella legislazione della lega nord e attraverso essa i ceti egemoni di una parte del paese, realizza altresì il trionfo del particolarismo territoriale. La chiusura all'interculturalità ispira una serie di atteggiamenti istituzionali e sociali verso gli stranieri, con accentuazioni verso gli islamici, i rom e altre minoranze.

Con entrambi questi fattori - il berlusconismo e il leghismo - si è di fronte al rovesciamento del quadro costituzionale di fondo della repubblica: instaurazione di un potere personale da un lato, negazione dell'unità nazionale e della solidarietà dall'altro. Due partiti che potrebbero essere proclamati autenticamente incostituzionali. Il primo, il partito di Berlusconi nelle sue successive incarnazioni, perché strutturalmente (e neppure nel suo senso ottocentesco) partito personale, che non corrisponde dunque al modello del partito come strumento di partecipazione dei cittadini con metodo democratico alla conduzione della politica del paese voluto dall'art. 49 della costituzione, ma è diretto autocraticamente (nulla di sostanziale sembra ancora mutato con la segreteria Alfano) da un soggetto che oltretutto, in base alla legislazione elettorale tuttora vigente, è privo dell'eleggibilità parlamentare. Ma inoltre perché, come la cronaca quotidiana dei fatti mostra, è dedito a curare gli interessi e risolvere i problemi del suo capo, senza alcuna preoccupazione dedicata a una qualsiasi interpretazione del bene comune, anzi non di rado esprimendo disprezzo per le istituzioni e diritto proprio e altrui di violare la legalità. Esso non risponde quindi neanche al concetto minimo di partito come "parte totale", che mira a elaborare e far valere un interesse comunque concepito come collettivo<sup>209</sup>. Incostituzionale il secondo, la lega, perché continuamente ripropone il discorso della secessione, attendendo così al principio costituzionale dell'unità e indivisibilità della repubblica (art. 1 e 5 della costituzione) e perché disconosce la solidarietà nazionale, in particolare quella col mezzogiorno, che nonostante la malaugurata espunzione del nome di questa grande regione del paese dalla lettera costituzionale a seguito della modifica di titolo V è criterio fondamentale della costituzione<sup>210</sup>, e del pari la solidarietà internazionale, indicata dagli art. 10 e 11 della costituzione.

Sul piano formale, il complesso dei problemi profilati apre una serie di realizzazioni e un numero imponente di tentativi di revisione della carta repubblicana, la cui natura finisce con l'innescare la sensazione di una vera e complessiva crisi della costituzione anche formale.

Le revisioni giunte in porto nei primi decenni della repubblica avevano avuto natura compatibile con l'impianto e la validità della costituzione. Esse per solito hanno carattere puntuale e sono state adottate per la via prevista dall'art. 138, addirittura con l'itinerario primario e normale dell'approvazione con i due terzi di entrambe le camere nella seconda deliberazione e nell'ambito dei limiti espliciti e impliciti presenti nella costituzione secondo la corretta

---

<sup>209</sup> V. Per il concetto di partito v. C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., e C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, p. 860 s.

<sup>210</sup> Questo potrebbe rivelare una manchevolezza della costituzione nello stabilire i presidi necessari per la propria osservanza, poiché, con scelta comprensibile ma problematica, non ha costituito né in capo al presidente della repubblica né in capo alla corte costituzionale il potere di sanzionare l'eventuale incostituzionalità di alcuni partiti. Ciò non degiuridicizza però la possibilità di un tal giudizio, poiché è noto che, soprattutto a livello costituzionale, esistono norme e principi non dotati di diretta sanzione, ma che non per questo sono privi di normatività. La sanzione resterà affidata all'opinione pubblica e al voto consapevole dei cittadini e un giudizio che illumini l'opinione pubblica in tal senso dovrebbe essere espresso dai costituzionalisti nell'ambito del loro magistero intellettuale.

concezione dello stato costituzionale che ritiene i suoi principi fondamentali come non sottoponibili a revisione. Tra queste revisioni, per lo più riguardanti il tema degli apparati confermando così che questo è il terreno più problematico del nostro stato costituzionale, alcune hanno toccato punti poco qualificanti anche se mai irrilevanti, come la creazione di una nuova regione e le modifiche di alcuni statuti speciali, o la stessa equiparazione quasi totale delle due camere. Altre hanno coinvolto maggiormente campi delicati, come la diminuzione delle garanzie dei parlamentari - senza peraltro toccare il *punctum dolens* della sottoposizione allo stato di diritto giurisdizionale delle deliberazioni camerali sulla verifica dei poteri degli eletti - o la creazione di collegi elettorali esteri. Altre, poi, hanno ancorato alla costituzione sviluppi significativi dei suoi principi, come quelle in tema di pari opportunità o l'introduzione nell'art. 111 di dettagliate garanzie del processo nella linea delle convenzioni europee dei diritti dell'uomo. Assume i caratteri di una riforma più generale e più incisiva quella, attuata in diverse ma ravvicinate battute, dell'intero ordinamento regionale e locale la cui parte più imponente, includendo tra l'altro la soluzione positiva del problema del limite costituzionale dell'osservanza da parte di ogni legge degli obblighi internazionali<sup>211</sup>, sebbene ispirata tra l'altro anche e forse soprattutto da forze della maggioranza di destra, viene purtroppo approvata, nel 2001, dalla sola maggioranza allora di centro-sinistra e convalidata dal risultato dell'apposito referendum.

Ma altri sono i versanti su cui il tentativo di revisione mette in forse la tenuta della costituzione. Molto per tempo era nata, anche sulla scorta della delusione della riforma regionale, l'istanza della riforma della forma di governo. Era nata in sede soprattutto dottrina<sup>212</sup> ma ha conquistato poi fasce significative del mondo politico, soprattutto socialista anche se, dapprima, è sembrata mirare a "correggere taluni meccanismi procedurali onde rendere l'impianto della Costituzione più efficace e razionale", mentre le "linee di fondo continuavano a riscuotere la generale approvazione"<sup>213</sup>. In realtà le proposte di passaggio a una repubblica in varie forme indicata come di tipo presidenzialistico, sia di somiglianza nordamericana che francese che, più ancora, ispirata all'idea di premierato elettivo, era già tale da toccare le scelte e gli equilibri più delicati evidenziando che ritoccare la seconda parte della costituzione nei suoi equilibri di fondo può voler dire attentare alla solidità quando non direttamente alla tenuta di quelli della prima parte.

Il concetto di "grande riforma" agitato fin dagli anni ottanta è anch'esso inerente alla parte organizzativa della costituzione; ed esso conteneva i pericoli che poi si sono ampiamente rivelati. Ma più indicativo del nuovo clima è il fatto che si sia arrivati sempre più nettamente a identificare nella costituzione la causa primaria delle disfunzioni politiche e istituzionali della repubblica. E' così una frontiera che viene, forse in maniera accorta forse senza piena consapevolezza, varcata. Vien meno infatti in quel momento il giudizio, pur immanente alla migliore dottrina<sup>214</sup>, che è la struttura delle forze politiche a costituire la vera matrice del

---

<sup>211</sup> Nettamente P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011, sottolinea quanto la dimensione internazionale dei diritti incida oggi sulla tutela dei diritti fondamentali, prima lasciata alle costituzioni (ivi, fin dalla premessa, p. XXI, il ruolo che sotto quest'aspetto svolge la riforma dell'art. 117.1 della costituzione).

<sup>212</sup> Il documento più forte resta G. Amato, *Una Repubblica da riformare*, raccolta di saggi degli anni 1975 e seguenti, Il Mulino, Bologna, 1980.

<sup>213</sup> V. A. Pizzorusso, *Postfazione* a A. Pizzorusso e altri, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 2006, p. 501.

<sup>214</sup> Si pensi soprattutto al classico fondamentale scritto di L. Elia, *Forma di governo*, cit.

funzionamento delle forme di governo e ad atteggiare diversamente il governo parlamentare, e con questo si smarrisce la convinzione che in un riassetto dei partiti possa e debba essere principalmente cercata una migliore tenuta di questa forma di governo, la quale trova già nella configurazione datale dalla costituzione una base sufficiente perché possa funzionare con maggiore stabilità ed efficienza. Per non parlare del venir meno della consapevolezza del fatto ancora più profondo che è il sistema sociale, a influenzare, a monte dello stesso sistema politico, il modo di essere di questo. Invece si getta la colpa di tutte le deficienze del sistema, accanto alla forma di governo delineata dalla costituzione, sulla legge elettorale, e perciò è nel ricorso alla sua riforma - più facile che la diretta revisione della costituzione - che si crede di poterle superare<sup>215</sup>. E in effetti assai spesso è in particolare sulle riforme elettorali che da più parti si sono appuntate le speranze della riforma politica, andando però sempre incontro - se si voglia guardare in faccia l'esperienza - al fatto che esse possono alterare, magari anche da un punto di vista di stretta legittimità costituzionale, il funzionamento della costituzione ma più raramente possono rimediare alle sue deficienze. In questo modo si è creduto, e in questo caso realizzato, il disegno di cambiare il sistema elettorale, puntando sulla creazione di un bipolarismo artificiale, che fa violenza alle basi del sistema politico senza attingere i risultati pretesi, come mostra la permanenza di una continua instabilità interna delle coalizioni governative. Similmente cade il giudizio secondo cui, malgrado ogni carenza soprattutto in senso omissivo, le stesse norme costituzionali sull'amministrazione, adeguatamente interpretate e applicate, possono consentire un miglior ordinamento della funzione amministrativa. È dunque dal nuovo tipo di concezione che discende l'atteggiamento di appello insistente alla riforma costituzionale come soluzione dei mali del paese, diffondentesi sempre di più nel mondo politico, accreditato e incentivato da ripetute, irresponsabili prese di posizione del presidente della repubblica Cossiga<sup>216</sup> e purtroppo condiviso da una parte della dottrina giuridica, che viene quindi a coonestarne la convinzione. Non più l'attuazione della costituzione, non più la sua applicazione in una direzione di sviluppo viene a reggere da questo momento il discorso politico e una parte di quello giuridico, ma questi fondamenti dell'atteggiamento che avevano a lungo dominato la storia della repubblica vengono ad abbandonare il nuovo discorso politico e quasi a giustificare, presso molti, la stasi e il disimpegno nelle riforme ordinarie.

Anche un clima di attacco alla costituzione trova così il suo contesto ideale. I profili più generali e più gravi sotto i quali la costituzione viene contestata e ritenuta da cambiare, in realtà rovesciandone l'intero spirito, sono dati dal liberismo economico e dal connesso ridimensionamento dello stato sociale, dal federalismo, dal presidenzialismo, dalla revisione del sistema delle garanzie<sup>217</sup>. Il liberismo economico è posto al centro di una nuova costituzione rivendicando la costituzionalizzazione del mercato, concetto e termine proposto magari come da introdurre nell'art. 1 come elemento fondamentale della repubblica, magari da sostituire al lavoro. Il federalismo viene assolutizzato al di là di quanto non sia già eventualmente ricavabile dall'attuale art. 5 e con esso compatibile. Il presidenzialismo è ritenuto il nuovo centrale

---

<sup>215</sup> Per queste considerazioni v. ottimamente L. Carlassare, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, cit p. 133 s.

<sup>216</sup> Sul comportamento verbale e però anche per atti specifici di Cossiga non si usa oggi insistere, ma è certo che esse hanno gravemente pesato (data l'autorità della carica e l'originaria buona fama di un presidente apparso dapprima corretto e riservato) sulla messa in questione della costituzione e anzi sono parsi suggerirne un vero discredito.

<sup>217</sup> Le "rivendicazioni del movimento anti-costituzionale" sono così classificate da A. Pizzorusso, *ibidem*, p. 507 ss.

carattere di una forma di governo da sostituire a quella parlamentare, tuttavia quasi sempre sovrapponendo o esitando a scegliere tra figure diverse, come il presidenzialismo americano, il semipresidenzialismo alla francese o una scelta direttamente elettiva del primo ministro, e combinandolo con tali alterazioni dei poteri del parlamento e del presidente della repubblica da dargli la forma di un inedito “premierato assoluto”<sup>218</sup>. La proposta revisione al ribasso delle varie forme di garanzia dell’equilibrio dei poteri - poteri e posizione della magistratura, della corte costituzionale e anche del presidente della repubblica - è stata reiteratamente portata avanti sotto la diretta spinta di Berlusconi, a cui tali organi, e prima di tutto la magistratura, danno particolare ombra come minaccia di sue possibili condanne penali (e anche civili) e freno all’esercizio monopolistico del suo potere. Per portare ad effetto modifiche tanto profonde, sono state a lungo identificate, con l’accettazione e qualche volta il promovimento da parte della stessa sinistra costituzionale, forme e procedimenti di revisione diversi da quelli previsti dall’art. 138, tali da ridurre sotto uno o altro aspetto la portata garantistica di questo, e manifestamente contrari, nella maggior parte, a un principio fondamentale legato alla rigidità costituzionale.

Ma non si tratta solo di proposte di innovazione costituzionale formale. È nel campo delle pratiche quotidiane di governo, legislative, amministrative, giudiziarie, condotte col tentativo di rovesciare quella che un tempo era stata la preoccupazione di attuazione e applicazione della costituzione, che si svolge un giorno dopo l’altro il corpo a corpo sulla carta. Si pretende anzi - e non solo dalla maggioranza di destra - che i molti cambiamenti pratici e legislativi intervenuti dopo il 1989-90 configurino già il mutamento della costituzione in senso materiale, utilizzando in forma abusiva un concetto che per i suoi sostenitori scientifici ha tutt’altro valore, con la conseguenza che i cambiamenti di bel nuovo auspicati avrebbero solo il senso di ratificare eventi costituzionalmente di per sé operativi. Le strade battute tutte insieme sono le tre classiche. Da un lato, insiste l’idea di leggi di revisione costituzionale. Tra di esse, tiene il cuore del presidente del consiglio quella che gli consentirebbe di far fronte al nemico da lui maggiormente considerato tale - la magistratura, a questo punto anche nella convergenza tra magistratura ordinaria (e naturalmente pubblico ministero) e corte costituzionale - diminuendone le garanzie di indipendenza con accorgimenti vari. Ma si presentano a questo punto anche proposte di revisione di norme fondamentali della parte prima, in specie dell’art. 41, dal quale si vorrebbe espungere la menzione della finalità di utilità sociale come guida all’intervento economico dello stato e togliere allo stato i poteri di controllo e programmazione da esso previsti. La seconda strada, spesso spianata in seno al parlamento da singoli parlamentari della maggioranza, consiste nella proposta sui medesimi terreni su cui si vorrebbero adottare riforme costituzionali (e soprattutto ancora una volta sulla magistratura e i processi) di leggi concepite in aggiramento e frode delle garanzie costituzionali, si tratti di intercettazioni telefoniche, di durata del processo, di prescrizione abbreviata e così via. Una via resa difficile da numerose sentenze della corte costituzionale, dagli strumenti interpretativi a disposizione della magistratura e, quando si usino come spesso si vuole, il decreto legge o altre forme di potere legislativo del governo, dai veti sospensivi e qualche volta finali del presidente della repubblica. La terza è la via dei vari strumenti escogitati dalla prassi, che vanno dall’uso superfrequente di poteri di ordinanza non coperti dalle regole costituzionali né da un corretto ordine amministrativo - specialmente quelli in materia di quella protezione civile che le leggi e la pratica hanno troppo

---

<sup>218</sup> Secondo la nomenclatura proposta da L. Elia ed entrata nell’uso.



allargato<sup>219</sup> -, all'abuso dei poteri di diniego da parte del parlamento delle autorizzazioni a misure restrittive nei confronti dei parlamentari, per far cenno solo ad alcuni casi recenti<sup>220</sup>.

E tuttavia, con tutti gli scompensi che ci affliggono, la democrazia e la costituzione non sono né morte né agonizzanti. Le istituzioni di garanzia non sono alla resa: non lo è la presidenza della repubblica, non la corte costituzionale, non, malgrado la lunghezza dei processi, la magistratura; i servizi pubblici e lo stato sociale, con tutti i loro difetti e i loro limiti, in molte parti del paese prestano la loro opera in maniera, se non adeguata, sufficiente, benché svuotati in molte possibilità da nuove disposizioni restrittive, soprattutto di carattere finanziario. La pubblica amministrazione, a livello locale, funziona ancora con qualche efficacia e talora si organizza, per sprazzi dovuti alla volontà di alcuni amministratori e di alcuni uffici, in quelle forme nuove di democrazia partecipativa nelle quali cittadinanza e amministrazione cooperano nell'ambito di qualche volta importanti altre volte minuti procedimenti decisionali<sup>221</sup>. La libertà di espressione dei singoli e dei gruppi, in mille modi condizionata, resiste. La critica del governo e i tentativi di resistenza alle sue prevaricazioni sono possibili e non troppo raramente riescono. Movimenti di società civile spesso organizzati a rete e non di rado dotati di una notevole continuità di azione prosperano ed esplicano un'efficacia indiretta che può farli a buon diritto considerare istituzioni di natura latamente costituzionale<sup>222</sup>. costituzione in senso materiale non è dunque mutata e quella formale è oggetto di violazioni e di attentati ma resta pienamente vigente.

Il culmine della resistenza della costituzione è stato rivelato dalla sconfitta della grande riforma tentata dal governo Berlusconi con la legge di revisione del 2005 che è stata giustamente percepita come un attentato a principi o costituzionali non rivedibili. E tuttavia, i pericoli per la costituzione non sono stati scongiurati dal risultato referendario. Non solo la permanenza dei

---

<sup>219</sup> Sui poteri di ordinanza c'è ormai una abbondante ma non univoca letteratura: v. da ultimo A. Cardone, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011, e ivi bibl. sul loro abuso sul grave tema sismico v. T. Crespellani, *La "resistibile ascesa" della Protezione Civile*; R. De Marco, *La Protezione Civile: una mutazione genetica*; G. J. Frisch, *L'Aquila. Il trionfo dell'urbanistica di emergenza*; tutti in *Democrazia e diritto*, n. 1-2009; nonché per cercare di limitarli la recente proposta di un gruppo di studio *La protezione dell'Italia dalle catastrofi. Riflessioni sulla riproposizione normativa della Protezione civile*, Gruppo PD del Senato, Roma, 2011.

<sup>220</sup> Tra questi è da ricordare l'esclusività, ormai pressoché unica rispetto ai sistemi costituzionali affini al nostro, del potere delle camere di decidere sulla verifica dei titoli dei propri membri, terreno di un abuso, anche di una omissione perpetrata anche dall'opposizione fin dal 1994, di non applicare a Berlusconi l'ineleggibilità discendente dall'art. 10 della legge elettorale ico

<sup>221</sup> Gli esperimenti denominabili di democrazia partecipativa in comuni e altri enti locali italiani - più spesso del centro-nord - sono poco noti ma significativi: si veda, oltre che *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. Allegretti, Firenze University Press, Firenze, 2010, sempre di U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC* 01/2011, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it); nonché Id., *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto. Annali IV*, 2011, p. 295 ss..

<sup>222</sup> I movimenti in senso forte ai quali qui si accenna sono quelli che si pongono obiettivi molto generali, quale il movimento no-global o altermondialista, che non è oggi cessato e ha generato il movimento per i beni comuni e per l'acqua, il movimento pacifista, il femminista, anche il movimento dei girotondini del 2002-2003 (pur nella sua minor durata) oppure anche altri che pur partono da battaglie specifiche che però finiscono con l'assumere una problematica generale di trasformazione della società, come molti movimenti scolastici e universitari. V., con particolare riferimento al movimento altermondialista l'inquadramento affacciato da U. Allegretti, *Il movimento internazionale come attore costituzionale*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2004, p. 56 ss. Diverso il caso dei movimenti *one issue* (comitati di quartiere, di lotta per la casa, contro una singola opera ecc.), più modesti ma tuttavia anch'essi aventi un notevole significato democratico. Ancora diversi i comitati costituiti per la richiesta e la propaganda per un referendum, che sono riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale come parti processuali davanti a lei.

risultati di questo viene non di rado messa in questione, ma molti altri modi continuano a essere utilizzati per modificare gli equilibri costituzionali. Corrente è la incostituzionalità in cui versa la prassi governativa e parlamentare, per effetto della condizione di permanente conflitto di interessi in cui si trova il presidente del consiglio, per l'abuso dei decreti legge, della votazione di emendamenti di grande complessità alle leggi (soprattutto a quelle di conversione dei decreti legge) e per l'abuso della questione di fiducia al fine di strozzare la discussione parlamentare dei provvedimenti. Rovesciando antiche situazioni, il governo è diventato così il padrone del parlamento, avvilito nonostante la veemenza delle discussioni a luogo di registrazione della volontà di una maggioranza resa baldanzosa da una legge elettorale che le fa godere un inusitato premio e che mette alla mercé dei suoi capi i parlamentari, che non sono stati oggetto di scelta da parte dei cittadini, e da ultimo riassetata con l'acquisizione trasformistica, ottenuta con mezzo tutt'altro che limpido, dal consenso di parlamentari non originariamente eletti nelle sue file.

Entro questo complesso di tendenze e di pratiche è difficile oggi orientarsi in maniera così sicura da identificare con chiarezza la situazione costituzionale del nostro paese. Essa mantiene un alto grado di instabilità, un'instabilità che si esiterebbe a definire, come spesso si fa, di transizione<sup>223</sup>. Alcune riforme costituzionali sono certo possibili e forse auspicabili: la prima sarebbe sempre quella che vertesse sui procedimenti stessi di revisione che potrebbero, come reiteratamente auspicato, essere resi più rigidi, per esempio portando a due terzi la maggioranza parlamentare sempre necessaria per la legge di revisione, ed eventualmente introducendo anche la necessità in ogni caso di un referendum confermativo<sup>224</sup>. In primo piano potrebbe stare anche la proposta di trasformare il senato in una camera delle regioni, che potrebbe fornire al rapporto stato-autonomie locali un equilibrio migliore dell'attuale<sup>225</sup> e risolverebbe tra l'altro l'istanza di diminuzione del numero dei parlamentari (infatti la diminuzione dei componenti del senato sarebbe inerente alla trasformazione di esso in camera regionale). Modifiche rafforzative della stabilità del governo, come la previsione della sfiducia costruttiva e una figura di presidente del consiglio vicina a quella del cancelliere tedesco sarebbero anch'esse possibili, mentre la revocabilità dei ministri da parte sua sarebbe già sicura in via interpretativa. Sul piano delle leggi di attuazione costituzionale, la soppressione dei meccanismi di premio a favore della maggioranza elettorale, il ritorno a una qualche forma di affidamento agli elettori della scelta tra i candidati (non realmente assicurata da collegi uninominali a scelta maggioritaria), probabilmente una normativa sulla struttura interna dei partiti e una sull'organizzazione sindacale, forse anche sui consigli di gestione delle imprese, sarebbero senz'altro ammissibili e da approvare.

---

<sup>223</sup> Lo faceva ancora pochi anni or un autore costituzionalmente fedele come Alessandro Pizzorusso (*Postfazione*, cit., p. 531 ss., nel clima sospeso creato dall'approvazione della riforma Berlusconi poi felicemente ripudiata dal referendum, salvo a giustamente negare che una tale transizione potesse avere una direzione chiara e, meno ancora, un esito democraticamente rassicurante.

<sup>224</sup> V. quanto sostenuto ad esempio dallo stesso A. Pizzorusso, *ibidem*, p. 536.

<sup>225</sup> Per un sostegno a quest'ipotesi e per la preferenza per un senato formato di membri delle regioni soltanto, v. U. Allegretti, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, p. 425 ss.; e Id, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-003, p. 115 ss. Ma questo è ancora un terreno minato: mentre l'idea di un senato regionale (oppure delle autonomie) sembra a parole ormai accreditata presso la generalità dei gruppi politici, la sua struttura e le sue funzioni sono state sempre votate a una certa confusione e, comunque, a una marcata incertezza.

Sull'efficacia pratica di queste e altre riforme per migliorare il tono costituzionale democratico del sistema sono comunque leciti dei dubbi. Al di là del noto "paradosso delle riforme" formulato da Zagrebelsky, il vero paradosso italiano potrebbe essere quello per cui ogni riforma giuridica, anche la più giustificata e magari ispirata ai successi di istituti propri di paesi affini, è destinata all'inefficacia e alla deformazione perché non scaturente e accompagnata da una profonda riforma etica e civile. Troppo controfattuali o inutili o per lo meno non decisive si sono mostrate tante ristrutturazioni formali degli istituti in una linea pur logicamente apprezzabile e perfino doverosa, per non dover sottolineare che la vera chiave di un superamento di tante situazioni insoddisfacenti sta pur sempre nei presupposti condizionanti delle riforme, tra i quali un riassetto della struttura e della capacità di formulazione di un indirizzo da parte dei partiti può ritenersi fondamentale ma probabilmente neppure essa da sola risolutiva. Lo sfaldamento della coalizione guidata da Berlusconi è in questo momento evidente, ma le possibilità e l'esito di un processo di passaggio non solo a una diversa situazione governativa ma anche di sistema etico-culturale non sono al momento chiari. La supplenza a cui si è indotto lungo l'estate 2011 un presidente della repubblica rispettoso del parlamento e dei partiti come Napolitano come conseguenza della situazione di crisi della maggioranza senza che un ricambio sia alle porte non può essere permanente ed è inevitabile e salutare per ottenere un minimo di efficacia dell'azione direttiva dello stato anche sul piano delle relazioni estere.

6. *Un credo repubblicano.* È innegabile che sia dal punto di vista dell'organizzazione del potere che da quello delle libertà e dei diritti dei cittadini gli ultimi due decenni hanno aggravato molti dei problemi precedenti, facendone divenire più impervia la soluzione, e hanno fatto emergere questioni nuove e ancora più aspre e difficili<sup>226</sup>. Ma se ci si sottopone alla sfida di gettare lo sguardo, affidandosi a uno spirito di osservazione più sottile, sul suolo profondo che sta sotto i flutti che sembrano sommergere la nostra vita e mettere a rischio la costituzione ereditata dai padri nelle sue varie membrature e nelle sue stesse linee maestre, forse la situazione ci può apparire meno chiusa e autorizzare maggiore fiducia.

È vero che la costituzione è messa di continuo a repentaglio, addirittura nella sua concezione di fondo come guida superiore dell'esercizio del potere e fonte del diritto e dei diritti aspirante all'invulnerabilità - unica realtà veramente nel suo nucleo non negoziabile -, ed è vero che il suo credito è contestato nei comportamenti di chi detiene i massimi poteri operativi e indebolito nella coscienza di molti. Ma è anche vero che essa è divenuta il teatro abituale di un combattimento forte, nel quale gli stessi che ne contestano o ne deformano il senso si appellano a essa di continuo, per appoggiarvi le loro pretese e anche quando intendono proporre improprie revisioni riconoscono per implicito la sua validità e la sua cogenza fino a che le modifiche volute non vengano introdotte. Mentre chi è convinto della bontà del suo tenore e, prima ancora, penetrato del suo superiore valore, riesce nei modi possibili a presidiarne la vigenza e a difenderne il nucleo portante.

Quello che è in corso non è dunque realmente un vero deperimento della costituzione ma una sparsa e dura lotta, che nonostante la sua particolare durezza nel tempo e luogo che viviamo è in qualche misura propria di tutti i tempi e di tutti i paesi, e che oggi si fa particolarmente acuta di fronte ai nuovi problemi, a tacer d'altro anche e proprio nei paesi di Europa. La battaglia non è

---

<sup>226</sup> Nello stesso senso S. Rodotà, *Diritti e libertà nella storia d'Italia*, cit., m p. 123.

finita, e se i contraddittori delle garanzie costituzionali segnano spesso dei punti di vantaggio, nelle pratiche e nella vita delle istituzioni quando non anche nelle leggi, i difensori della carta e i fautori del suo sviluppo non mancano di riportare avanzamenti e successi.

I fili da riprendere sono evidentemente molti, prima nella pratica quotidiana che attraverso riforme; ma forse un punto molto generale dovrebbe attirare l'attenzione e potrebbe trovare nei costituzionalisti che sostengono il valore della costituzione un compito particolare. Ogni sistema costituzionale - lo sappiamo dai tempi di Montesquieu - ha un'anima e richiede una virtù per potersi affermare e sostenere. Non sarebbe il caso di sottolineare con forza un concetto che raggruppi in forma generale i significati della costituzione e che ponga più chiaramente le fondamenta di un *credo* costituzionale? Il *patriottismo della costituzione* che il pensiero di altri paesi non cessa di presentare non potrebbe trovare anche in Italia una sintesi verbale e simbolica che sostenga il senso complessivo e serva di appoggio alle battaglie condotte in nome del suo valore?

Un credo costituzionale, come ogni credo, ha una dimensione oggettiva e una soggettiva: deve aver chiari i suoi contenuti e possedere un soggetto, un attore collettivo che ne sia portatore. Potrebbe questo credo riassumersi nel concetto della *repubblica*, nella *concezione repubblicana*, che faccia da pendant al credo monarchico della nostra prima età unitaria e a quello nazionalista e totalitario del fascismo? Il concetto di repubblica richiesto, evidentemente, non può limitarsi a quello povero, "superficiale" e "striminzito" che ha spesso prevalso nella lettura dell'art. 139 della costituzione quando ne fissa l'inderogabilità, quale consisterebbe soltanto nell'indicare la forma istituzionale con cui si presenta la figura del capo dello stato come carica elettiva e temporanea in contrapposto al principio monarchico dell'esistenza di un diritto di famiglia o per designazione del predecessore e a durata vitalizia<sup>227</sup>. Nella tesa discussione su questa disposizione la costituente si è concentrata su questo punto perché il problema che essa aveva davanti era rendere definitiva quella forma repubblicana che doveva fronteggiare la presenza dell'idea monarchica (ancora diffusa a livello popolare e che non mancava di sostenitori in vari gruppi in seno alla stessa assemblea). Tuttavia da tempo si ritiene dagli interpreti più avvertiti e con l'autorità della giurisprudenza costituzionale che alla base degli art. 138 e 139 vi è una determinazione di contenuti della forma repubblicana che investe più a fondo il significato storico che la scelta della repubblica ha avuto in quanto autocomprensione da parte del popolo italiano come "un popolo (e uno Stato) che non si identificano (anche o soprattutto) in modo privatistico attraverso una famiglia, una dinastia, un ceto, una classe, un partito, un individuo, ecc.", come anteriormente era avvenuto, "ma esclusivamente attraverso tutti i cittadini"<sup>228</sup>. È stato perciò possibile pensare che il concetto della forma repubblicana includa tutti i principi fondamentali e inviolabili della costituzione e quanto da essi inderogabilmente deriva. Secondo questa visuale i costituenti non hanno esplicitamente espresso un concetto così preciso e pregnante della repubblica, ma non solo non lo hanno scartato ma lo hanno implicitamente concepito e adottato quando hanno adeguato l'ordinamento alla scelta repubblicana fatta dal popolo italiano col referendum, che è stata chiaramente la scelta - simboleggiata dal ripudio della monarchia e dalla decisione della forma repubblicana - di un intero sistema che avesse nelle

---

<sup>227</sup> Come giustamente rileva G. Volpe, *Art. 139*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Art. 134-139. Garanzie costituzionali*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1981, p. 736 e 742.

<sup>228</sup> V. G. Volpe, *ibidem*, p. 746-747.

libertà, nei diritti sociali e nella soggezione al diritto di un potere plurale il suo nucleo e la sua traduzione specifica, demandata per la sua formulazione all'assemblea costituente. Sebbene questa non sia dottrina ricevuta per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 139<sup>229</sup>, è comunque sicuro che dal complesso della costituzione si ricava un insieme di principi non disponibili neanche dal legislatore di revisione, se cadessero i quali verrebbe a doversi ritenere mutato lo stesso regime costituzionale repubblicano. Ciò si desume, con quella che ormai deve ritenersi opinione condivisa, da molteplici e convergenti elementi: dalla teoria della costituzione e dalla dottrina comune del costituzionalismo<sup>230</sup>; da norme testuali di molte costituzioni ispirate a quella dottrina e completamente affini alla nostra, come l'art. 79 della costituzione tedesca; dall'art. 2 che proclama l'inviolabilità dei diritti delle persone e dall'art. 3 che al precedente è assolutamente collegato data l'enunciazione nel primo anche del principio di solidarietà; più in generale dall'enunciazione preliminare di "principi fondamentali", praticamente tutti inderogabili data la loro portata<sup>231</sup>; dalla giurisprudenza delle corti costituzionali, tra cui la nostra, che hanno enunciato la dottrina dei principi supremi immodificabili in sede di revisione e di trattati internazionali (concordati con la chiesa inclusi); infine da un consenso molto largo della cultura giuridica.

Questi concetti, validi in tema di limiti alla revisione e all'adesione della repubblica ad atti internazionali, sono quelli sulla cui base va connotata la stessa identità della repubblica: l'entità, appunto, che determina la vigenza di quei limiti. Del resto, questa portata del concetto e dell'identità della repubblica italiana è espresso chiaramente, nella sua sintesi complessiva, dall'art. 1, nel momento in cui, dichiarando l'Italia costituita in repubblica, la dichiara repubblica democratica, fondata sul lavoro, e la cui sovranità appartiene ed è esercitata dal popolo: tutte enunciazioni che anticipano per sintesi i principi fondamentali espressi negli articoli seguenti, compreso (è il caso di sottolinearlo) il principio di unità e indivisibilità, predicato essenziale di una repubblica denominata Italia<sup>232</sup>.

Questo pare dunque il concetto di repubblica, costitutivo oggettivo del credo repubblicano della repubblica Italia. Quanto alla componente soggettiva di quel credo - ogni credo non può non averne una, composta insieme (tale è l'idea di credo) di pensiero e di sentimento - anch'essa è dotata di un preciso contenuto giuridico-positivo. Anche qui vi è alla base un concetto di costituzione come espressione di una cultura determinata, concetto proprio ormai del costituzionalismo contemporaneo, e che come tale contiene un credo; ma vi è altresì quel tipo di norme testuali che per l'Italia si identificano nell'art. 54 della costituzione quando richiede a tutti i cittadini la fedeltà alla repubblica. Una norma troppo trascurata, dall'opinione comune e dalla stessa dottrina costituzionalistica, che spesso si è mostrata incline a ritenerla

---

<sup>229</sup> Anche autori favorevoli a una lettura di quell'articolo contenutisticamente forte sulla base del significato storico della scelta del 2 giugno 1946 si limitano a vedervi l'irreversibilità del principio per cui "tutti gli organi con funzione attiva di indirizzo politico debbono [...] derivare la loro investitura e legittimazione dal popolo" (così G. Volpe, *ibidem*).

<sup>230</sup> V. già V. Onida, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico* a cura di G. Amato e A. Barbera, Il Mulino, Bologna, 1986, 114 s.

<sup>231</sup> Dunque, da "limiti espliciti e limiti impliciti": v. A. Pizzorusso, *Art. 138*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Art. 138-139*, cit., p. 721 ss.

<sup>232</sup> Giustamente indicato in via esplicita, e definito addirittura "valore primario" da L. Ventura, *Art. 54*, in *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso. Art. 53-54. Rapporti politici*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, p. 57.

puramente retorica, ripetitiva di altre e ben più concrete enunciazioni di doveri<sup>233</sup>, o nel migliore dei casi giudicata storicamente superata nel suo significato di ripudio della fedeltà alla monarchia sabauda e di accettazione della repubblica; e solo da poco, di fronte ai casi accresciuti e vistosi di infrazioni da parte di altissime cariche statali, risuscitata alla coscienza comune nel suo secondo comma, in quanto impone a coloro che esercitano funzioni pubbliche un particolare dovere di disciplina e onore.

Ma anche qui non è possibile lasciarsi fermare dalla discussione avvenuta alla costituente, che era preoccupata essenzialmente di sancire la nuova fedeltà alla forma repubblicana prescelta dal referendum e insidiata dalle allora esistenti fedeltà monarchiche<sup>234</sup>, per assumere invece, sotto la prova delle difficoltà attuali, la sua storicizzazione<sup>235</sup>, con un'interpretazione resa più stringente, peraltro, dall'immagine oggettiva della repubblica italiana quale definita non solo dal dibattito sui limiti del potere di revisione costituzionale ma particolarmente dall'art. 1 del testo costituzionale<sup>236</sup>.

La fedeltà verso la repubblica è dunque richiesta con tutti i contenuti di principio or ora rievocati, ed è richiesta - questo l'aspetto soggettivo - a tutti i cittadini in generale e ai titolari di funzioni pubbliche più in particolare. Esso assume per questi ultimi una qualificazione più intensa come dovere di adempimento dei loro compiti "con disciplina ed onore", a rendere più stringente il quale è richiesto in molti casi il giuramento di fedeltà alla repubblica, di osservanza della costituzione e delle leggi e di esercizio delle funzioni nell'interesse esclusivo della nazione. La loro posizione infatti giustifica tale maggiore intensità sia perché, usando del loro potere, potrebbero violare l'obbligo di fedeltà con maggiori pericoli per lo stato e per la collettività generale, sia perché devono attivarsi più positivamente a vantaggio di questi<sup>237</sup>.

Si tratta di norme che, dopo un lungo oblio, oggi sono state riscoperte, e prima di tutto quella riguardante i titolari di cariche pubbliche. Non senza ragione: a differenza che in passato esse sono quasi sistematicamente violate da alcuni personaggi. Trionfa da tempo nei linguaggi di membri chiave del governo e della maggioranza parlamentare il disprezzo per una genuina democrazia e l'abbandono del rispetto dovuto alle istituzioni che non sono ammissibili da parte loro e che tendono a produrre una diseducazione etica e costituzionale di cui nessuno avrebbe potuto sospettare la mera possibilità; lo stesso capo del governo si esibisce in comportamenti diseducativi per i cittadini, pratica la violazione delle leggi e incita gli italiani a farlo e a praticare una libertà senza limiti lesiva di ogni senso di cittadinanza. "L'illegalità - direbbe Goethe - legalmente governa e ne vien fuori tutto un mondo di errori". E come l'imperatore del secondo *Faust* che "era giovine quando salì al trono [...] conchiuse che regnare e spassarsela fossero due

---

<sup>233</sup> Ma per un richiamo al suo valore centrale v. già U. Allegretti, *Essenza e futuro della Costituzione repubblicana*, cit.

<sup>234</sup> V. gli studi di L. Ventura, sintetizzati in *Art. 54*, cit., p. 55 s.

<sup>235</sup> Storicizzazione richiamata giustamente dall'A. ult. cit., *ibidem*.

<sup>236</sup> Analoga l'impostazione di L. Ventura, *ibidem*, p. 56 s. sia per quanto riguarda il collegamento tra le questioni dell'irrivocabilità e della fedeltà alla repubblica, sia per quanto attiene al concetto di quest'ultima come desumibile dall'art. 1. Quest'autore precisa opportunamente che i doveri di fedeltà, presenti in tutti gli ordinamenti, si qualificano distintamente secondo il tipo di stato e sono dunque "fedeltà dovuta a 'quello' stato" e dunque a questa nostra repubblica così come essa si qualifica specificamente (p. 50 ss., 57)..

<sup>237</sup> Per un'argomentata critica dei comportamenti proscritti da questa norma ai ministri v. L. Carlassare, *La disciplina e l'onore*, in *Il Fatto Quotidiano*, 22 settembre 2011 (sue le parole tra virgolette citate sotto nel testo e un elenco simile a quello qui esposto di frequenti violazioni da parte di governanti in carica).

cose che potevano accordarsi”, così oggi il Berlusconi vecchio<sup>238</sup>. Avanzano forme di corruzione “sempre più ripugnanti”, affermazione di privilegi come diritti, abuso della donna e mancanza di rispetto per lei, sessualità irregolare esibita e proposta come esemplare, costante vilipendio della magistratura, discredito dei simboli dello stato, propaganda della rottura dell’unità nazionale e della solidarietà civica e verso gruppi stranieri e minoritari. Tutto ciò è rottura della disciplina dovuta e dell’onorabilità delle cariche oltre che delle persone che le ricoprono, più gravi quanto più alta è la carica rivestita. Disciplina e onore, in presenza dell’affidamento di una funzione pubblica, possono anzi comportare e comportano sempre anche l’obbligo di comportamenti positivi; figuriamoci se non impongono astensione da comportamenti lesivi.

Tutto ciò non è costituzionalmente tollerabile; ma che provvedimenti, oltre l’ovvia e dura critica e la condanna morale e politica, sono possibili? Anche se le norme più alte possono non avere altra sanzione, inevitabile l’interrogativo. Certamente il potere monitorio del capo dello stato in pochi casi è fondato come in questi; e il presidente Napolitano lo ha esercitato con chiarezza e grande vigore il 30 settembre a proposito dell’invito di Bossi alla secessione<sup>239</sup>. Si può pensare a provvedimenti da parte sua di revoca dalla carica? Ciò non è direttamente autorizzato dalla costituzione finché dura la fiducia parlamentare, come non è autorizzata dalla costituzione la formazione di un governo cosiddetto del presidente a meno che la scelta non ne sia fatta dopo attento esame che fa presumere che le camere daranno la fiducia, e neanche sembra direttamente autorizzato lo scioglimento unilaterale delle camere da parte del capo dello stato perché la costituzione lo prevede come atto duale<sup>240</sup>. Siamo dunque di fronte, come dice autorevolmente Valerio Onida, alla sola possibilità che siano gli anticorpi del paese a rimettere in moto la situazione? O è il caso di invocare l’intervento del capo dello stato come risolutore estremo delle crisi più gravi come voleva Esposito?

Comunque, oltre i rappresentanti politici i cittadini vanno illuminati e richiamati a praticare quella fedeltà costituzionale che anche a loro è richiesta dal principio fondamentale dell’art. 54.1. È chiaro che, in uno stato democratico come il nostro, non solo cade ogni fedeltà del tipo suddito-sovrano tipica dei sistemi monarchici e la fedeltà del cittadino non è rivolta al governo ma alla sintesi comunità-stato apparato. Ed è sicuro che essa non è che esterna (come d’altronde ogni fenomeno giuridico, sebbene poi l’adesione interna sicuramente la favorisca) e non si estende - quasi che potesse elidere le libertà fondamentali essenziali al suo contenuto - alla rinuncia a manifestazioni di pensiero eventualmente proponenti la modifica della costituzione anche nel senso di passaggio a un nuovo regime, che restano legittime se non si traducono in attività violente o comunque non democratiche; certamente punibili, queste<sup>241</sup>. Ma non per questo è evanescente e si traduce in sanzioni solo per i casi estremi, ma dovrebbe ispirare tutte le attività dei singoli esteriormente apprezzabili. E anch’essa, se ha prima di tutto un valore di

---

<sup>238</sup> V. W. Goethe, *Faust*, II, trad. ital., Einaudi, Torino, 1982, p. 141 s. e p. 285 s.

<sup>239</sup> Secondo i resoconti, il capo dello stato ha richiamato la differenza tra esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, di cui in principio godono anche i titolari di cariche pubbliche e che può esercitarsi anche a proposito dei principi fondamentali della costituzione e i fatti come tali perseguibili se attentano alla legge penale. Ma, appunto, un principio contrario ripetutamente affermato da tutto un partito non è in sé un fatto penalmente rilevante?

<sup>240</sup> Tuttavia L. Carlassare, in *Il Fatto Quotidiano* del 28 settembre affaccia questa possibilità in un caso di inceppamento del circuito popolo-governo-parlamento come questo; contrario si mostra nella stessa sede V. Onida.

<sup>241</sup> V. ancora L. Ventura, *ibidem*, p. 49 ss., il quale ricorda che le norme penali di repressione delle attività filomonarchiche emanate dalla costituente si limitavano alla condanna delle manifestazioni violente a favore della monarchia, come d’altronde oggi l’art. 283 c.p.

astensione da attività infedeli, può comportare anche, secondo le circostanze, doveri positivi di attivazione<sup>242</sup>, dei quali sono manifestazione, ad esempio, molte delle attuali iniziative di volontariato e di solidarietà sociale e le stesse manifestazioni politiche contro o per temi di generale rilevanza che si sono avute in questi ultimi anni e anche di recente.

Non è possibile dire con certezza che cosa tutto ciò comporti. Ma si può ritenere che spetti alla nostra generazione, e in misura particolare al ceto dei costituzionalisti, scavare dentro questo problema e verificare, con tutta la discrezione e la delicatezza che esso assume in una democrazia, i significati riconducibili al principio di fedeltà e precisarne alcune applicazioni. In definitiva, se i cittadini sono, attraverso l'esercizio della sovranità popolare, non i semplici destinatari ma i veri autori e protagonisti non solo e non tanto, oggi, della costituzione originaria, quanto della costituzione vivente, deve spettare a essi la difesa prima e lo sviluppo poi della costituzione repubblicana, senza far passare in seconda linea – tutt'altro! - gli obblighi particolari dei titolari di poteri pubblici secondo la varietà di ciascuna carica. Si può perciò pensare che alla dottrina costituzionalistica spetti il compito di proporre e chiarire anche nell'ambito di questo convegno, per i pubblici poteri e per i cittadini un credo repubblicano, un *credo per la repubblica*, fornendo così alla comunità nazionale un orientamento e uno strumento operativo per la propria abituale condotta.

---

<sup>242</sup> Per queste precisazioni v. L: Ventura, *ibidem*, 50 , 82 ss.