

Storia e Futuro

Rivista di storia e storiografia

n. 13, febbraio 2007

La nascita della Repubblica

(*Lectio magistralis* tenuta in apertura del 756° Anno Accademico dell'Università di Siena)

Maurizio Degl'Innocenti

Nel referendum del 2 giugno 1946 la Repubblica si impose con chiaro vantaggio con circa 12700000 voti contro 10700000 per la Monarchia, e un milione mezzo di voti non validi. La nuova Italia nasceva con un forte protagonismo popolare, esercitato democraticamente attraverso il voto per la prima volta a suffragio davvero universale, con l'ammissione delle donne, ed una partecipazione di circa il 90% degli aventi diritto: un fatto assolutamente inedito nella storia unitaria. Come puntualmente osservò Costantino Mortati, il presidente della Corte di cassazione comunicò l'esito della consultazione nella seduta del 26 giugno 1946 che "solennemente consacrava la forma di governo repubblicano, qual era stata prescelta dal popolo italiano, con atto della sua volontà sovrana" (Mortati 1975). Ciò trovava conferma nella fissazione al 2 giugno della festa commemorativa. Si chiudeva un capitolo fallimentare e se ne apriva un altro, forse incerto, ma comunque inteso come "atto di modernità", "secondo Risorgimento", ripartenza, speranza.

Il fallimento riguardava innanzitutto il fascismo: l'annuncio della caduta di Mussolini fu accolto dalla popolazione con manifestazioni di giubilo mentre si stentava a trovare le tracce del Partito fascista e delle sue organizzazioni collaterali. Dopo la liberazione dalla prigionia di Campo Imperatore il 12 settembre 1943 Mussolini dette vita alla Repubblica sociale italiana sotto il protettorato della Germania, a fianco della quale continuò una guerra senza speranza, di fatto impegnandosi nella lotta al movimento partigiano che intanto si andava formando nell'Italia occupata. L'ultimo atto del regime fu di farsi parte attiva di una guerra civile. Più complesso è il discorso sulla Monarchia, che rimase uno degli attori principali fino al giugno 1946. A seguito della "congiura" di Corte del 25 luglio 1943 fu dato vita al governo Badoglio, che promise libere elezioni entro quattro mesi dalla fine della guerra. Fu un vero gabinetto della Corona, che con decreti legge abolì il Partito nazionale fascista, il Gran consiglio del fascismo e la Camera dei fasci e delle corporazioni. Restò in piedi solo il senato, non più convocato, poi abolito, senza rimpianto, con DL del 24 giugno 1946, n. 45. Pur nella ambiguità di continuare la guerra a fianco dell'alleato tedesco, la Monarchia marcava la distanza dal fascismo per presentarsi garante della transizione, nell'attesa di una ripresa pura e semplice del quadro istituzionale ante-marcia su Roma. Poco dopo, ed è quello che più conta, la Monarchia fu eletta a interlocutrice dagli Alleati come garante degli impegni assunti con l'armistizio firmato il 3 settembre 1943, e comunicato alla radio da Badoglio agli italiani l'8 settembre. Le modalità contribuirono a gettare l'Italia nel caos: i tedeschi occuparono tutta l'Italia centro-settentrionale, il Re scappò a Brindisi abbandonando Roma vanamente difesa nei pressi di porta San Paolo da reparti isolati a cui si unirono gruppi di cittadini, dando con ciò inizio alla Resistenza. Circa 600000 soldati italiani furono fatti prigionieri e deportati in Germania. Fu una tragedia nazionale. Gli eventi furono percepiti da larghi settori dell'opinione pubblica come la bancarotta definitiva dello Stato monarchico, ancorché sopravvivesse nel Sud col suo governo sotto la protezione degli Alleati. Il fatto che nell'ottobre 1943 il "Regno del Sud" dichiarasse guerra all'ex-alleato tedesco, meritandosi la qualifica di "cobelligerante", e partecipasse con propri reparti alle operazioni militari, non modificò la sostanza delle cose. Le classi dirigenti legate alla Monarchia non furono più in grado di esprimere una propria rappresentanza (Pombeni 1995). Le distruzioni di massa con i bombardamenti sulle città avevano coinvolto in maniera diretta e qualitativamente inedita la popolazione civile, ormai allo stremo per le privazioni di ogni genere, la penuria degli approvvigionamenti e il mercato nero. La Monarchia, che era stata alleata o subordinata al fascismo, era percepita come corresponsabile; nei partiti antifascisti, riemersi alla luce o ricostituiti a Roma dopo il 25 luglio, si riponevano invece le attese del cambiamento.

Nei giorni immediatamente successivi all'8 settembre, invocando le dimissioni del governo Badoglio Democrazia cristiana, Partito socialista di unità proletaria, Partito comunista, Partito liberale, Partito d'Azione e Democrazia del lavoro costituirono il Comitato di liberazione nazionale (Cln), con cui si rivolgevano direttamente alla popolazione e la incitavano "alla lotta e alla resistenza [...] per riconquistare all'Italia il posto che le compete nel consesso delle libere nazioni". Come bene scrisse Paolo Barile, il Cln si andò sostituendo alla Corona nella funzione di organo "rappresentativo dell'opinione pubblica italiana" (Barile 1964). Tale funzione era destinata a

consolidarsi in relazione alla guerra di liberazione nazionale: il ruolo dei partiti, alcuni dei quali avevano sperimentato un'organizzazione militare alla guerra di Spagna, crebbe con quella.

I primi gruppi armati si costituirono nell'Italia occupata ad opera di soldati sbandati e militanti antifascisti, che con il favore delle comunità locali poi dettero vita a formazioni o bande partigiane, sempre più coordinate politicamente. Nonostante le rappresaglie, il movimento partigiano sopravvisse e si mantenne attivo fino alla ripresa dell'offensiva degli Alleati nella primavera del 1945, quando forte di circa 200000 effettivi il 25 aprile proclamò l'insurrezione generale contro i tedeschi. La Resistenza ebbe diverse anime, talvolta distinte, più spesso sovrapposte. Fu guerra di liberazione nazionale e patriottica; guerra civile (antifascista); lotta di classe in attesa di un rivolgimento sociale (almeno per molti operai e contadini), in parte già evidente negli scioperi del marzo-aprile 1943. All'immagine della Resistenza come fenomeno popolare, coltivata da un consolidato indirizzo storiografico, si è contrapposta più di recente quella di un fenomeno limitato nella impossibilità di mobilitare la maggior parte della popolazione, traumatizzata, disorientata e impegnata soprattutto a sopravvivere, risultando l'esito militare alla fine dei conti rimesso nelle sorti dell'avanzata degli Alleati. Occorre riconoscere oggi la drammaticità delle scelte individuali, la consistenza delle adesioni alla Repubblica Sociale, la vastità delle zone grigie. Anche la pura identificazione tra classe operaia e/ contadini e Resistenza va ridimensionata. Di più: sulle stesse prospettive dei Cln emersero incertezze o addirittura contrasti tra i partiti che ne facevano parte e all'interno degli stessi: nel Sud svolgevano prevalentemente funzioni amministrative e di rappresentanza; nell'Italia occupata furono invece espressione della lotta partigiana, cosicché assai diverse ne furono le valutazioni sulla rappresentatività popolare in previsione della futura formazione di un governo unico. La stessa lotta armata conobbe momenti di grande difficoltà, soprattutto nell'autunno 1944 quando il generale inglese Alexander invitò i partigiani a sospendere le operazioni su vasta scala. Tema ulteriore di contrasto rimase l'epurazione degli elementi fascisti dalle amministrazioni pubbliche: l'operazione, inevitabile nella fase ricostruttiva dei nuovi assetti, e anzi presupposta dagli stessi Alleati fin dall'ottobre 1943, restava controversa per modalità e dimensioni. Essa rivestiva particolare rilievo sul piano simbolico, a marcare la discontinuità con lo Stato fascista e soprattutto come rimozione del passato, che non era affatto cosa alternativa, come erroneamente è stata intesa (Lepre 1993), ma piuttosto diversa rispetto alla critica del passato. Solo con l'epurazione era possibile perseguire la prospettiva della pacificazione popolare: come è noto, in qualche modo il problema fu chiuso con l'amnistia di cui si fece promotore lo stesso Togliatti. Al di là della lettura offerta dai singoli partiti, c'è un altro aspetto da considerare, e che bene fu colto da Calamandrei, il massimo cantore della Resistenza, nel discorso alla Costituente del 4 marzo 1947. Interrogandosi sul giudizio dei posteri in merito all'opera dei Costituenti, ammonì a tradurre il sogno dei Caduti "in leggi chiare, stabili e oneste" per "una società più giusta e più umana", in modo da rendere la Costituzione non "una carta morta", ma piuttosto il "testamento" di un popolo. Si designava così a mito fondante del nuovo Stato democratico il culto dei Caduti per la Libertà, spesso oscuri ma per questo non meno significanti, dietro i quali si stagliavano i martiri dell'antifascismo: Amendola, Matteotti, Gobetti, Don Minzoni, Gramsci, Rosselli. In termini epici, la loro morte era rappresentata a riscatto/espiazione per tutti, per una nazione intera. In questo senso si può ben dire che la Resistenza fu la religione laica dell'Italia repubblicana e democratica.

La spinta ciellenistica va apprezzata ancora sul piano più strettamente politico e istituzionale. Dopo la caduta di Mussolini e l'8 settembre la contrapposizione tra la Monarchia e i partiti aveva determinato una pericolosa situazione di stallo, anche perché questi, in assenza del ricorso alle urne, tesero sempre più a rivendicare che il governo traesse la sua autorità dal Cln, unica realtà riconosciuta. D'intesa con gli Alleati la crisi fu risolta con il "patto di Salerno" nell'aprile 1944, agevolato dalla presa di posizione favorevole di Togliatti, dopo che la Unione sovietica aveva riconosciuto il governo Badoglio. Esso consistette nella priorità accordata alla lotta di liberazione rispetto al problema istituzionale, da demandare ad una futura assemblea costituente, e dopo la liberazione di Roma nel ritiro di Vittorio Emanuele III con la nomina del figlio Umberto a

Luogotenente del Regno. A queste condizioni i partiti antifascisti il 24 aprile 1944 entrarono nel governo Badoglio. Ma assai più significativa fu la formazione il 18 giugno 1944 del primo governo di Cln, presieduto da Ivanoe Bonomi, con la partecipazione dei sei partiti con uguale rappresentatività. Con decreto 25 giugno 1944 fu data veste giuridica al contenuto istituzionale del patto di Salerno, mentre governo e Luogotenente furono impegnati a non assumere atti che “pregiudicassero la questione istituzionale”: fu la “prima costituzione provvisoria” che annunciò l’elezione di un’ “assemblea costituente” a suffragio universale, che affrontasse anche il nodo istituzionale. Fu una frattura costituzionale perché l’art. 1 di detto decreto recitava: “dopo la liberazione del territorio nazionale le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano”, senza contemplare, come lo Statuto albertino avrebbe richiesto, l’accordo con la monarchia; e l’art. 3 in luogo del giuramento di fedeltà al re e allo statuto introduceva una formula con cui i ministri giuravano “di esercitare la loro funzione nell’interesse supremo della nazione”, disconoscendo così la prerogativa del Re di nominare e revocare i ministri (art. 65 dello Statuto). Il governo, che nel sistema rappresentativo liberale era anche espressione della volontà della Corona, era ora solo “governo del popolo”. Al luogotenente furono tuttavia riconosciuti i poteri formali di sanzione e di promulgazione riservato dall’art. 7 dello Statuto al sovrano: fu il pedaggio pagato alla “costrizione esterna”, cioè agli Alleati. Un passo indietro parvero le dimissioni rassegnate da Bonomi nel dicembre 1944 al Luogotenente, per essere di nuovo reinvestito da costui, con ciò ripristinando l’incarico dalla Corona, ma con decreto del 28 febbraio 1945 fu attribuita al Cln Alta Italia la rappresentanza formale nella lotta di resistenza contro nazisti e fascisti, e nelle zone liberate. Infine il ruolo dei partiti fu accresciuto nell’aprile 1945 con l’istituzione della Consulta nazionale formata su designazione dei partiti politici fra ex-parlamentari antifascisti, appartenenti a categorie ed organizzazioni sindacali, con compiti consultivi in merito a problemi sottoposti dal governo.

Per lo spazio dei partiti il passaggio decisivo fu ovviamente il 25 aprile, sull’onda del quale – il “vento del Nord” di cui parlava Nenni – fu costituito un nuovo governo presieduto da Ferruccio Parri (Maurizio), capo prestigioso della Resistenza, ma uomo di scarsa comunicativa e di altrettanto scarse capacità di mediazione politica, e soprattutto rappresentante di un partito minore come il Partito d’Azione. Nel novembre 1945 lasciò la guida a De Gasperi: era arrivato il tempo dei grandi Partiti di massa, che avrebbe avuto pubblico riconoscimento con la formazione del Tripartito dopo il voto del 2 giugno. Il problema istituzionale diventava di impellente attualità, come pure lo era la legittimazione della nuova classe dirigente con voto popolare. Con dlgs 3 luglio 1945, n. 435 fu creato il Ministero per la costituente per organizzare la convocazione dell’assemblea costituente e condurre gli studi preparatori, che in verità sarebbero stati poco utilizzati dall’Assemblea. Per le sinistre la Costituente avrebbe dovuto avere piena sovranità, essere cioè dotata di poteri legislativi e decisionali anche sulla questione istituzionale (salvo successiva ratifica con referendum). Agli antipodi i monarchici erano propensi al solo plebiscito istituzionale senza abbinamento elettorale. Forte del parere favorevole trasmessogli nel gennaio 1946 dal dipartimento di Stato all’ipotesi che alla Costituente fosse attribuita solo la redazione della Carta costituzionale, De Gasperi varò il decreto del 16 marzo 1946 con cui fu sottratto alla Costituente il potere legislativo, meno che per la ratifica del trattato di pace, la fiducia al governo e la competenza sulle leggi elettorali, ma furono abbinati i due voti: per il referendum e per la Costituente, quest’ultima con un sistema accentuatamente proporzionale basato su liste concorrenti nei diversi collegi elettorali plurinominali, e su un collegio unico nazionale per attribuire i seggi residui in proporzione dei voti non utilizzati, con l’adozione del meccanismo delle preferenze per contenere l’eventuale prepotere dei gruppi dirigenti. Fu adottato il modello più funzionale ad un’assemblea che esprimesse tutte le opinioni presenti nel paese (Basso 1958). Il decreto fu considerato “il capolavoro politico” di De Gasperi (Pombeni 1995), perché evitava le polemiche circa la presunta difformità tra volontà del paese e quella dei partiti e soprattutto non comprometteva l’orientamento formalmente neutrale del suo partito, che, repubblicano al vertice, contava al Sud su un elettorato monarchico. Con ciò fu comunque conseguito l’obiettivo fondamentale di mantenere la “tregua istituzionale” con un

governo del Cln, che indicasse e gestisse le elezioni, sventando le minacce di crisi governativa che sorgessero da destra.

La vittoria repubblicana al referendum fu chiara. Il comportamento del governo fu improntato a fermezza e senso di responsabilità: ne furono una lucida testimonianza le pagine di diario consegnate da Mario Bracci a "Il Ponte" del luglio-agosto 1946. La sovranità popolare sia nei turni scaglionati delle elezioni amministrative, sia il 2 giugno fu esercitata nella partecipazione e nell'ordine, e il comportamento della classe dirigente fu davvero all'altezza di quei tempi particolarmente duri. Anche in ciò fu la forza della prospettiva ciellenistica (nazionale e democratica). Aggiungo che sul disegno costituzionale questa resse perfino alla rottura dell'alleanza antifascista internazionale, già preannunciata da Churchill nel famoso discorso sulla cortina di ferro a Fulton negli Stati Uniti nel marzo 1946. L'inaugurazione della guerra fredda ebbe i primi contraccolpi anche in Italia: nel gennaio 1947 un chiaro segno fu nella scissione socialista di Palazzo Barberini, con una prima crisi del governo De Gasperi, che anticipò quella di poco successiva più dirompente e definitiva, che portò alla rottura del Tripartito con il confinamento delle sinistre all'opposizione. Ebbene, in questo periodo, si svolsero i lavori per la Carta Costituzionale, che entrò in vigore il 1 gennaio 1948. Fu quello l'atto conclusivo della nascita della Repubblica.

Contemporaneamente al voto referendario si eleggeva l'Assemblea Costituente: i tre partiti maggiori ottennero il 75% dei voti. L'affluenza ai partiti alla fine della guerra fu fenomeno costante e diffuso: dopo il 25 aprile il flusso continuò con ritmi che sorpresero le stesse leadership. Tra l'estate e l'autunno 1945, si iscrissero al Psiup circa 150000 nuovi soci; al congresso di Firenze dell'aprile 1946 furono dichiarati 700000 iscritti. Nel 1945 il Pci ne vantava 1770896, diventati 2252446 nel 1947; la DC 537582 nel 1945 e 1127128 nel 1948 (e l'Azione cattolica 2077506 nel 1947). Il partito di massa caratterizzò le origini, la sedimentazione culturale e politica, e poi gli sviluppi successivi dell'Italia repubblicana. Mortati, tra i maggiori artefici della Costituzione, ne fornì la teorizzazione in termini giuridici, cogliendo in esso l'"organismo sociale" nato dall'indifferenziato corpo elettorale per dargli coscienza politica e capacità di conferire volontà unitaria, per cui il partito non solo è utile, ma financo necessario alla vita dello Stato. Esso infatti differenzia popolo o nazione, organizza le diverse opzioni e i diversi interessi, riconduce la pluralità a unità, crea insomma i presupposti per avere una costituzione, cioè una scelta per un determinato sistema di valori e di principi riconducendo ad unità i particolarismi; e proprio in virtù di tale funzione è "parte totale", cioè chiamata a costruire unità politica, e quindi forza costituente. Basso aggiungeva che solo la "vita quotidiana e diffusa" dei partiti di massa consente di correggere "i difetti" del parlamento e di contrastare l'involuzione autoritaria e asfittica dei partiti medesimi.

Trattando dei caratteri originari e identitari dell'Italia repubblicana, non si può tuttavia nascondere che larga parte della letteratura storica, sociologica e politologica ci consegna l'immagine di un paese storicamente frammentato, gravato da irriducibile particolarismo, da viscosità di rapporti famigliari e clientelari (Putnam 1997, Sabetti 2004) che nel dispendio delle risorse e talvolta nella corruzione renderebbero inefficiente e financo ingiusto lo Stato stesso (Tarrow 1979; Dente 1985; Allum 1997). Di più: lo renderebbero ingovernabile. Di tale sistema i partiti, i partiti di apparato e di massa usciti dalla seconda guerra mondiale, sarebbero protagonisti, o almeno complici interessati, e più raramente spettatori inefficaci, fino a dare vita ad una sorta di democrazia distributiva, piuttosto che partecipata e responsabile a fronte della collettività e delle generazioni future. Non manca chi vede nell'affermazione del partito di apparato la traduzione politica della presunta staticità della società civile, con finalità prevalenti di controllo delle masse e quindi di contenimento della conflittualità, in esplicito nesso di funzionalità rispetto all'apparato statale (De Luna 1994); e chi, rivisitando la ricostituzione dei partiti sotto la specie di una "sfida" in termini di organizzazione, nella fattispecie posta dal PCI, colloca quest'ultima all'origine della partitocrazia (Cafagna 1993). E dunque: il partito, come insostituibile fattore di integrazione politica e sociale, attore principale del sistema rappresentativo e soggetto esso stesso istituzionale; o espressione di un particolarismo a mala pena ricomposto in una pratica consociativa e tramite di un

clientelismo costantemente rinnovato, vizi antichi e recenti della storia italiana, fino a sovrapporsi alla società e farsi partitocrazia, intesa come esercizio di un potere sovrabbondante, prepotente e impudente? Canale privilegiato di formazione e di selezione della classe dirigente, dapprima a livello politico, poi anche a livello più generale di società civile per l'estendersi dei poteri di controllo pubblico nei settori economici, della comunicazione, della cultura; o fattore di disgregazione, accentuato dagli effetti perversi del sistema elettorale, con la frammentazione e le rendite di posizione?

È indubbio che l'affermazione del partito di massa e di apparato alla fine del conflitto mondiale presupponeva innanzitutto un rapporto di continuità/discontinuità con la politicizzazione della società italiana tra le due guerre (allora si preferiva il concetto di inquadramento) (Scoppola 1991). Da ogni punto di vista – istituzionale, politico e simbolico-identitario – la Repubblica nacque nel segno della rottura con il fascismo, anzi al termine di una vera e propria guerra civile; ma non si può negare il nesso evidente tra la politicizzazione di massa degli italiani attraverso l'iscrizione al Partito nazionale fascista e alle sue organizzazioni, fin dalla gioventù, anzi partendo dalla gioventù (Degl'Innocenti 2002), e la fortuna del partito di apparato in epoca repubblicana, se e quando portatore di un'esclusiva visione del mondo o di un autoreferenziale campo di valori, o, meglio, espressione della vocazione integralistica di partito-padre, in grado di erogare prestazioni e tutele, o, se si preferisce, garanzie o presunte certezze. La connessione tra proselitismo di massa e passato era percepita dagli stessi partiti nelle aree che si "liberavano", e furono adottati criteri larghi per l'iscrizione, tanto più che, oltre all'esigenza di intercettare reduci e ex-combattenti, la legittimazione dei nuovi soggetti politici era subordinata al consenso popolare. Al proselitismo si legava anche il problema del clientelismo, nella perdurante fortuna del partito-casa, protettivo e assistenziale. Ma nei partiti era forte l'esigenza di tessere una trama organizzativa, di renderla stabile e di trasferirne il modello dal centro alla periferia in modo da creare una rete di contatti organici, nella direzione alto/basso e viceversa. Territorialità e gerarchia verticale ne costituirono i requisiti fondamentali. Il messaggio politico fu finalizzato e centralizzato, in risposta all'iniziale bisogno di consolidamento organizzativo e identitario a fronte di cimenti elettorali intesi come altrettante verifiche del lavoro svolto e del consenso nel paese. I partiti intercettarono i tanti particolarismi e li riflesero in sé (e come sarebbe potuto accadere diversamente?), addomesticandoli, ma qui fu anche il presupposto della loro forza e legittimità. Infine, i partiti andarono assumendo l'immagine di organismi che riflettevano al proprio interno le caratteristiche della società o addirittura le funzioni del "nuovo" Stato democratico. Insomma, insieme alla sopravvivenza di tanti egoismi e particolarismi amorali, non può non considerarsi l'emergere di un rapporto tra centro e periferia, tra alto e basso, storicamente difficile, in termini nuovi sia pure problematici, perché gli uni alimentavano gli altri, e questi ricompattavano quelli in una prospettiva sistemica, in relazione alla costruzione di un nuovo assetto istituzionale e a grandi sentimenti comuni sostenuti da spazi collettivi, cioè alle ragioni dello stare insieme per un'idea generale della società. Non saremo certo noi a sottovalutare i segnali già tutti racchiusi nella tendenza del partito di massa e di apparato a sovrapporsi specularmente sui gangli vitali della società, ma, in un bilancio complessivo, riteniamo ancor più rilevante considerarne la funzione connettiva su scala locale e nazionale. Non si potrà mai sottolineare abbastanza l'importanza che nell'Italia uscita disastrosa dalla guerra rivestì il "discorso" politico strutturato in termini nazionali, sostenuto da partiti nazionali e con finalità nazionali, dove l'organizzazione era funzionale alla razionalità dell'azione politica.

Negli anni seguenti la frammentazione ma anche la polarizzazione sociale, il ricorrente pericolo di vuoti di potere, la presenza di poteri occulti e la minaccia terroristica, la debolezza delle istituzioni e l'instabilità di governo, la variabile "esterna" furono tutti motivi di preoccupazione per le sorti di una democrazia avvertita come incompiuta e spesso in pericolo. Ma per tutti i partiti la Costituzione costituì "la base" della attività e la sua osservanza fu posta perfino a piattaforma per la modifica degli equilibri politici. La piena attuazione della Costituzione rimasta inattuata o addirittura tradita diventò la parola d'ordine delle opposizioni in parlamento e nel paese almeno per

le prime quattro legislature repubblicane. La creazione o la valorizzazione dei "pesi e contrappesi" previsti nella seconda parte della Costituzione, inizialmente avversate da quelle come eccessive "precauzioni e intralci" che avrebbero potuto "rallentare il moto e il progresso della democrazia repubblicana", furono ora perseguite con grande determinazione. In un sistema bloccato l'"opposizione costituzionale" o "parlamentare" da parte del Psi e del Pci, e per quest'ultimo al di là dell'ambiguità e della doppiezza pur presenti, contribuì di per sé alla creazione e poi alla vitalità del sistema politico democratico, instaurando una prassi di legalità democratica, tra parlamento e comune. I partiti furono i fondatori dello Stato repubblicano, i protagonisti del percorso costituente, e non è arbitrario affermare che ciascuno per la propria parte svolsero nella società una funzione pedagogica di educazione civica. In qualsivoglia modo se ne intendano valutare i limiti, non si può prescindere da quel dato originario per comprenderne, insieme alla fortuna, anche il radicamento e la funzione. Insomma, per comprendere la natura della Repubblica dei partiti.

Alcune considerazioni conclusive vanno dedicate all'impronta conferita dai partiti alla legge fondamentale della Repubblica. La compresenza dei concetti di "rappresentazione" e "prescrizione" sul presupposto di un "potere costituente" e in relazione alla presenza strutturale del partito politico come soggetto che organizza i bisogni della società ha indotto addirittura a vedere nella Costituzione italiana l'espressione più tipica del costituzionalismo novecentesco; e in Mortati la figura emblematica di essa per avere egli teorizzato la "costituzione in senso materiale", a cui sono afferenti i primi dodici articoli della Costituzione, poiché su di essi si è costruita la scelta fondamentale da cui è derivata la concezione attuativa (Fioravanti 1995; 1999). Le esperienze costituzionali a cui si fa riferimento sono quelle di Weimar del 1919, francese (De Siervo 1980) e austriaca, ma anche inglese (sulla forma di governo), americana e perfino sovietica del 1936. E' una valutazione accettabile purché non si concepisca il disegno costituzionale come la combinazione di astratti paradigmi o di modelli intrinsecamente strutturati, ma piuttosto come qualcosa che si definì nel crogiolo della lotta politica: fu il prodotto di tempi duri, di eventi straordinari, e per ciò stesso l'esito di un processo, consapevole e partecipato. Basso ne colse bene la natura come "punto di equilibrio" delle forze sociali e politiche in atto nel Paese. Da qui, insieme ai limiti, anche la sua forza evocativa.

È unanime convincimento che proprio nella parte dei diritti "l'innovazione costituzionale" risultò grande, così come fu profondo il mutamento degli strumenti che dovevano garantirne l'attuazione. Rispetto allo Statuto albertino fu modificata la scala dei valori: scomparve il diritto storicamente fondativo, della proprietà, trasferita nella parte dei rapporti economici, spogliata dell'attributo della inviolabilità e posta in relazione con l'interesse sociale (art. 42), cosicché anche per il rilievo accordato al "lavoro" si giunse ad affermare che al "codice dei proprietari" si era sostituita la "Repubblica dei lavoratori". Il solidarismo cattolico e la cultura socialista – ma un ruolo importante ebbe anche quella liberale (Cheli 1978) – vi introdussero il concetto "moderno" della cittadinanza, cioè che non si esaurisse nei rapporti civili, ma si dilatasse anche alla sfera economica e politica, e che perseguisse la piena realizzazione in piena autonomia della personalità dell'individuo ma in quanto membro della società, cosicché la tutela non si affermasse limitando l'attività e le funzioni dello Stato, ma al contrario facendolo partecipare alla vita di esso. Alle tradizionali libertà individuali furono affiancate quelle collettive: di riunione, di associazione sindacale e politica, cioè quelle libertà la cui titolarità spettava sì al singolo, ma che acquistavano significato solo attraverso l'esercizio che ne facessero più soggetti. Infine, qualche commentatore ha voluto cogliere una sostanziale novità nell'estensibilità dei diritti di libertà a nuove e eventuali posizioni soggettive (sarebbero stati in seguito il diritto all'informazione, alla riservatezza) e dei destinatari (famiglie, confessioni religiose, associazioni e movimenti, cittadini stranieri), prefigurando "una Repubblica delle autonomie" (Rodotà 1995). Emergeva l'immagine, fortemente voluta, di una Repubblica che promuoveva la partecipazione: il favore accordato all'associazione (art. 18.1) era confermato dal fatto che alla sua attività era posto come unico limite il perseguimento di fini vietati al singolo dalla legge penale, con uniche eccezioni per la società segreta e per quella con caratteri militari; e ancora più esplicitamente all'art. 49 riconosceva ai partiti la funzione

fondamentale di garantire a tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente “per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. Insomma, nel ribadire la sovranità del popolo italiano, autore della Costituzione, la stessa riconosceva le modalità concrete di tale esercizio nell’organizzazione dei partiti e accordava centralità al parlamento, dove i partiti erano proporzionalmente presenti, con la possibilità di controllarsi reciprocamente e di influire direttamente o indirettamente sul governo. Non modificava tale impianto la introduzione del referendum abrogativo come istanza di appello popolare su questioni di rilevante interesse sociale, ancorché, introdotto nel 1970, sia stato utilizzato dal 1974 di fatto anche come propositivo con i referendum multipli e la tecnica del ritaglio (peraltro di dubbia conformità piena con il dettato costituzionale).

La “lunga” e “rigida” Costituzione, sottoposta al sindacato della Corte costituzionale, manifestava una seconda chiara vocazione, di normazione delle garanzie, senza più rinviare solo al Codice come nello Statuto albertino, bensì ponendo riserve di legge e di giurisdizione (Caretto-De Siervo 2002). Contro gli eccessi delle maggioranze parlamentari e gli eventuali abusi dell’Esecutivo, si sottraeva il nucleo essenziale dei diritti di libertà (definiti nell’art. 2: “inviolabili”) al procedimento di revisione costituzionale, si affermavano l’autonomia e l’indipendenza della magistratura, affidandole al Consiglio superiore della magistratura, si sottoponevano al sindacato della Corte costituzionale tutte “le leggi e gli atti aventi forza di legge” (art. 134). Anche in ciò si può leggere un’impronta di matrice ciellenistica: in questo senso il garantismo può intendersi come la reazione alle offese alle libertà da parte del regime fascista e frutto della condivisa preoccupazione di preconstituire garanzie per le minoranze in un futuro reso incerto dall’esito elettorale e, non meno, dall’evoluzione degli equilibri internazionali.

La doppia vocazione solleva il problema della organicità del disegno costituzionale. Tra i protagonisti era vissuto soprattutto in termini politici. Di sapiente temperamento grazie alla confluenza del solidarismo cristiano con quello marxista parlava Togliatti (Togliatti 1973); diversamente da Calamandrei per il quale la Carta risentiva della giustapposizione di istanze riconducibili alla politica di coalizione dei tre partiti di massa, di cui la costituzionalizzazione dei Patti lateranensi sarebbe stata un chiaro esempio (Calamandrei 1966). Il socialista Massimo Saverio Giannini attribuiva anche alla particolare natura del partito-guida, la DC, il fatto che nella prima parte il testo contemplasse tutto “per accenni”, “cioè con larghi rimandi alle leggi”, trascurando la normativa corrispondente, così da farne “un campionario di istanze”, suscettibile in futuro di essere sviluppato in tutte le direzioni, tanto più che su 20 articoli dedicati ai diritti di libertà, ve ne erano 16 che rimandavano alla legge, e gli articoli di principio erano stati redatti in maniera così larga “da perdere ogni efficacia” (“Avanti!”, 26 giugno 1947). Subito dopo il 1 gennaio 1948 si entrò nella fase dell’“inattuazione costituzionale”. La Costituzione apparve una “cittadella assediata”, da preservare: si verificarono episodi diffusi di repressione sociale, censura e discriminazione religiosa; si stentò a dare vita agli istituti fondamentali di garanzia, dalla Corte, che cominciò a funzionare solo nel 1957, al Consiglio superiore della magistratura (1959), alle regioni ordinarie (1970). Anche per quello che fu definito l’“ostruzionismo di maggioranza” (Calamandrei 1953) emerse uno scarto fortissimo tra il disegno costituzionale rigido e garantista e la prassi quotidiana. Solo dopo il faticoso superamento della fase di “gelo costituzionale” e con l’aggravarsi dei problemi connessi alla governabilità, si fece più insistente una valutazione più critica dell’accostamento di indirizzi diversi (Zagrebelsky 1992) o anche divergenti, delle omissioni, del peso, ora giudicato inerte, della cultura tradizionale. Tale rivisitazione fu tanto più forte quanto più profonda parve la crisi dei partiti di massa, i protagonisti della vicenda costituzionale del 1946-8, a proposito della quale infine si adottò la formula, più efficace nell’effetto giornalistico che sul piano critico, della fine della Prima repubblica.

Pur ribadendo il giudizio positivo (anche “eccezionalmente positivo”) sulla prima parte, si evidenziò allora la carenza culturale nella seconda parte dedicata all’ordinamento della Repubblica, dove, tra l’altro, assumendo la struttura del governo come “punto centrale del sistema costituzionale”, si sarebbero venuti allineando tre principi – collegialità, direzione individuale e

responsabilità ministeriale – non conciliabili, ed anzi presupponenti una forma di governo materiale diversa, favorendo instabilità e non correggendo le “degenerazioni del parlamentarismo” (Merlini 1995). Si osservò che nella Costituzione non era stata compresa l’area degli interessi organizzati per il tramite delle pubbliche amministrazioni, cosicché per la carenza di regole certe e trasparenti vi si sarebbe affermato con facilità il potere diretto dei partiti (Fioravanti 1995). Si indicò il limite della conservazione dei codici fascisti, penali e di pubblica sicurezza, con “un potenziale d’insidia per i diritti dei cittadini che avrebbe mostrato tutta la sua pericolosità negli anni successivi” (Rodotà 1995). Si pose infine l’accento sul progressivo esaurirsi della funzione, pur essenziale nei primi decenni di vita repubblicana, di consolidamento della scelta costituente per la prima parte della Carta, per invocare con una “nuova” lettura la sostituzione del giudice-funzionario che applica la legge in autonomia e indipendenza, con il giudice-interprete della legge in direzione dei diritti, fino a collocare la posizione del magistrato accanto al legislatore, perché il primo riempirebbe di contenuti lo spazio dei diritti, il secondo quello della legge. Analogamente, partendo dalla dottrina di Romano e Ranelletti sullo Stato amministrativo (Cassese 1983) e accentuando il significato della concezione “bilanciata” della Costituzione (fino a parlare solo per questa di Stato costituzionale), si è sostenuta la necessità di “andare oltre”, cioè di considerare che con il potere di fare le leggi e di rendere giustizia attraverso l’interpretazione delle leggi dovrebbe avere pari dignità anche la funzione amministrativa, la cui autonomia sarebbe funzionale non solo all’esecuzione della legge, ma anche alla cura di una serie di interessi pubblici secondo forme e modalità costituzionalmente fondate, perché non siano lasciati al dominio incontrastato della maggioranza (Fioravanti 1995).

Nelle società complesse e aperte come la nostra si assiste ad un’espansione della democrazia nel senso delle libertà dei singoli e dei gruppi, si impongono nuovi diritti di cittadinanza, si moltiplicano le sfere di autonomia. Al tempo stesso l’area della sovranità nazionale – lo spazio della Repubblica – viene ridimensionato di fronte ad altre ed ulteriori sovranità, in un mondo sempre più globale. La democrazia subisce l’aggressività di integralismi di varia natura, e in maniera ancora più subdola conosce al suo interno la minaccia della legalità adulterata (per usare un concetto caro a Calamandrei). Mortati, da cui sono partito per l’*incipit* da lui attribuito alla “qualificazione repubblicana” e che vorrei tenere fermo, citava spesso Hans Kelsen laddove questi – in *Essenza e valore della democrazia* – poggiava la democrazia su un presupposto relativistico che negava a singoli o a gruppi il possesso di una verità assoluta, ammettendone solo relative, cioè suscettibili di soluzioni compromissorie in un clima di reciproca tolleranza. Mortati chiosava che fondamento di tale relativismo dovesse essere pur sempre il valore assoluto da riconoscere ad ogni uomo e che da qui occorre discendere per desumere il criterio di approssimazione realizzato dai singoli ordinamenti positivi. Nel richiamo a Mazzini si dovrebbe aggiungere che nella valorizzazione e nella tutela del metodo democratico la Repubblica è al tempo stesso rigorosa depositaria di diritti e di doveri. “Democrazia – affermava Calamandrei – vuol dire sovranità popolare: vuol dire potere legislativo affidato, attraverso i meccanismi della rappresentanza politica, alla maggioranza numerica dei cittadini”; ma anche riconoscimento in anticipo di “una serie di attività pratiche specificatamente determinate, di cui lo Stato permette e garantisce al cittadino la libera esplicazione”, non vedendo egli in ciò nessun conflitto tra autorità e libertà, tra interesse collettivo e individuale. E concludeva: in un ordinamento democratico tutti i diritti di libertà “mirano in sostanza a favorire l’espansione del singolo nella vita politica della comunità, questo allargarsi del suo egoismo in interessi collettivi sempre più vasti”, cosicché “i diritti di libertà non devono concepirsi come il recinto di filo spinato entro cui il singolo cerca scampo contro gli assalti della comunità ostile, ma piuttosto come la porta che gli consente di uscire dal suo piccolo giardino sulla strada, e di portare di lì il suo contributo al lavoro comune: libertà, non garanzia di isolamento egoistico, ma garanzia di espansione sociale”. Questa è l’immagine della Repubblica, ben presente nel suo atto costitutivo, che piace e convince di più.

Bibliografia

- Barile P.
1964 *Corso di diritto istituzionale*, Padova, Cedam.
- Basso L.
1958 *Il principe senza scettro*, Milano, Feltrinelli.
- Cafagna L.
1993 *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, Venezia, Marsilio.
- Calamandrei P.
(1945) *Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente*, Roma-Firenze-Milano, edizioni U.
1953 *L'ostruzionismo di maggioranza*, "Il Ponte".
1966 *Scritti e discorsi politici*, Firenze, La Nuova Italia.
- Caretti P., De Servio U.
2002 *Istituzioni di diritto pubblico*, sesta ed., Torino, Giappichelli.
- Cassese S.
1983 *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Cheli E.
1978 *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- De Luna G.
1994 *Partiti e società negli anni della ricostruzione*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. 1. *La costruzione della democrazia*, Torino, Einaudi.
- De Siervo U. (cur.)
1980 *Scelte della costituente e cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino.
- Degl'Innocenti M.
2002 *L'epoca giovane. Generazioni, fascismo e antifascismo*, Mandria, Lacaíta.
- Dente B.
1985 *Governare la frammentazione*, Bologna, Il Mulino.
- Fioravanti M.
1999 *Costituzione*, Bologna, Il Mulino.
2001 *La scienza del diritto pubblico: dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè.
- Kelsen H.
1955 *Essenza e valore della democrazia*, in *Democrazia e cultura*, Bologna, Il Mulino.
- Lepre A.
1993 *Storia della Prima Repubblica. L'Italia dal 1942 al 1992*, Bologna, Il Mulino.

- Merlini S.
1995 *Il governo costituzionale*, in Romanelli.
- Mortati C.
1975 *Principi fondamentali. Art. 1*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli.
- Percy A.
1997 *Democrazia reale. Stato e società civile nell'Europa occidentale*, Torino, Utet.
- Pombeni P.
1995 *La rappresentanza politica*, in Romanelli.
- Putnam R.
1997 *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- Rodotà S.
1995 *Le libertà e i diritti*, in Romanelli.
- Romanelli R. (cur.)
1995 *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli.
- Sabetti F.
2004 *Alla ricerca del buon governo in Italia*, Manduria, Lacaita.
- Scoppola P.
1991 *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia, 1945-1990*, Bologna, Il Mulino.
- Tarrow S.
1979 *Tra centro e periferia*, Bologna, Il Mulino.
- Togliatti P.
1973 *Discorsi alla Costituente*, Roma, Editori Riuniti.
- Zagrebel'sky G.
1992 *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi.