

## Commemorazione della nascita della Repubblica italiana

*1. Sovranità popolare e rappresentanza politica.* Celebrando oggi il 70° anniversario della nascita della Repubblica italiana il primo profilo significativo emergente è che essa ha fondamenta popolari. Nel referendum del 2 giugno 1946 la Repubblica si impose con chiaro vantaggio con 12718641 voti contro 10718502 per la Monarchia. Le schede annullate furono 1148136. 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 il costituzionalista Costantino Mortati la comunicazione dell'esito della consultazione da parte il Presidente della Corte di cassazione nella seduta del 26 giugno 1946 "solennemente consacrava la forma di governo repubblicano, qual era stata prescelta dal popolo italiano, con atto della sua volontà sovrana". La festa commemorativa del 2 giugno lo ribadisce. 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, che nel ventennio precedente aveva governato con un regime totalitario: già l'annuncio della caduta di Mussolini il 25 luglio 1943 fu accolto dalla popolazione con manifestazioni di giubilo mentre si stentava a trovare le tracce del Partito fascista e delle sue organizzazioni collaterali, che prima della guerra organizzavano o inquadravano, per usare il linguaggio di allora, oltre 8 milioni di italiani. Com'è noto, dopo la liberazione dalla prigionia di Campo Imperatore il 12 settembre 1943 da parte dei paracadutisti tedeschi 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 dopo l'8 settembre 1943 si andava formando nell'Italia occupata. L'ultimo atto del regime fascista fu dunque 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, essendosi rifiutati di rientrare nelle file delle. Fu una tragedia nazionale.

Il fatto che lo Stato monarchico sopravvivesse col suo governo sotto la protezione degli Alleati dando vita al "Regno del Sud", che questo nell'ottobre 1943 dichiarasse guerra all'ex-alleato tedesco e come "cobelligerante" partecipasse con propri reparti alle operazioni militari, non modificò la percezione diffusa della sua bancarotta in larghi settori dell'opinione pubblica. La Monarchia, già alleata o subordinata al fascismo, era percepita come corresponsabile per avere trascinato l'Italia in guerra, a fianco della Germania nazista con l'obiettivo di una "guerra parallela", destinato a infrangersi rovinosamente nei Balcani e nel Nord Africa. I bombardamenti sulle città avevano coinvolto in maniera diretta la popolazione civile, ormai allo stremo per le privazioni di ogni genere, la penuria degli approvvigionamenti e il mercato nero. Nei partiti antifascisti, riemersi alla luce o ricostituiti a Roma dopo il 25 luglio 1943, si riponevano invece le attese del

cambiamento. E questo è il secondo profilo da tenere presente: lì nasceva quella che si sarebbe poi chiamata la Repubblica dei partiti.

Nei giorni immediatamente successivi all'8 settembre, infatti, mentre invocavano 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(va) nel consesso delle libere nazioni". Come bene scrisse il giurista Paolo Barile, il CLN si andò sostituendo alla Corona nella funzione di organo "rappresentativo dell'opinione pubblica italiana". Tale funzione era destinata a consolidarsi in relazione alla guerra di liberazione nazionale: il ruolo dei partiti 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 e le difficoltà incontrate nella stessa lotta armata, che nell'autunno 1944 indussero il generale inglese Alexander a proporre la sospensione delle operazioni su vasta scala, 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 (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. Problema 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, era 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 sola avrebbe consentito la pacificazione popolare. In qualche modo il problema fu chiuso con l'amnistia di cui si fece promotore lo stesso Palmiro Togliatti, segretario del Partito comunista.

La spinta ciellenistica va apprezzata ancora sul piano più strettamente politico e istituzionale. Dopo la caduta del fascismo 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 il 24 aprile 1944 i partiti antifascisti entrarono nel governo Badoglio. Ma assai più significativa fu la formazione il 18 giugno 1944 del primo governo ciellenistico, 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.

A consolidare definitivamente lo spazio dei Partiti fu la cosiddetta “liberazione” del 25 aprile 1945, sull’onda della quale -il “vento del Nord” di cui parlava il socialista Pietro Nenni- fu costituito un nuovo Governo presieduto da Ferruccio Parri (Maurizio), capo prestigioso della Resistenza, ma rappresentante di un partito minore come il Partito d’azione. 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 promuovere gli studi preparatori. Per le sinistre la Costituente avrebbe dovuto avere piena sovranità, dotata cioè 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. La questione fu risolta dal Governo presieduto dal democristiano Alcide De Gasperi, insediato nel novembre 1945.

Forte del parere favorevole trasmessogli nel gennaio 1946 dal Dipartimento di Stato americano 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 la Costituente, per quest’ultima con un sistema accentuatamente proporzionale basato su liste concorrenti nei diversi collegi elettorali plurinominali e in un collegio unico nazionale per attribuire i seggi residui in proporzione dei voti non utilizzati. Fu adottato il modello più funzionale ad un’assemblea che esprimesse tutte le opinioni presenti nel paese, con il meccanismo delle preferenze per contenere –si disse– l’eventuale prepotere dei gruppi dirigenti. Il decreto fu considerato “il capolavoro politico” di De Gasperi, perché evitava le polemiche circa la presunta difformità tra volontà del paese e quella dei partiti e soprattutto non comprometteva l’orientamento formalmente neutrale della DC, che, repubblicana al vertice, contava al Sud su un elettorato prevalentemente 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. Come aveva lucidamente previsto De Gasperi, il Sud votò per la monarchia, ma il Nord, dove la popolazione era più numerosa, per la repubblica, che così prevalse.

La vittoria repubblicana al referendum fu chiara. Il comportamento del Governo fu improntato a fermezza e senso di responsabilità. Sia nei precedenti turni delle elezioni amministrative, sia il 2 giugno la sovranità popolare 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. Al di là della lettura offerta dai singoli partiti, giova ricordare il discorso alla Costituente del 4 marzo 1947 pronunciato da Piero Calamandrei, il massimo cantore della Resistenza. 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 dire che la Resistenza fu la religione laica dell’Italia repubblicana e democratica. La Costituzione entrò in vigore il 1 gennaio 1948. Fu quello l’atto conclusivo della nascita della repubblica.

2. *Il partito di massa.* I partiti avevano avuto un ruolo decisivo: la Costituzione fu da loro elaborata, discussa e votata. Della Repubblica erano i soci fondatori. Del partito il giurista Costantino Mortati fornì la teorizzazione, definendolo un “organismo sociale” nato spontaneamente dall’indifferenziato corpo elettorale per conferirgli coscienza politica e capacità di dare volontà unitaria, per cui esso risulta non solo utile, ma financo necessario alla vita dello Stato. A suo dire il partito assumerebbe i compiti di differenziare il popolo o la nazione, di organizzare le diverse opzioni e i diversi interessi, di ricondurre la pluralità a unità, di creare insomma i presupposti per avere una costituzione, cioè una scelta per un determinato sistema di valori e di principi riconducendo ad unità gli interessi frazionali e settoriali; e proprio in virtù di tale funzione sarebbe “parte totale”, cioè parte chiamata a costruire unità politica, e quindi forza costituente. Il socialista Lelio Basso aggiungeva che solo la “vita quotidiana e diffusa” dei grandi partiti di massa consentiva di correggere “i difetti” del Parlamento e di contrastare il pericolo di un’involuzione autoritaria e asfittica dei partiti medesimi.

Contemporaneamente al voto referendario si elesse l’Assemblea costituente: i tre partiti maggiori –Dc, PSIUP e PCI- ottennero il 75% dei voti, e dettero vita ad un Governo tripartito, ancora retto da De Gasperi, che rompeva definitivamente con la logica ciellenistica della rappresentanza paritetica di tutte le formazioni politiche espresse dalla Resistenza e sanciva la prevalenza definitiva dei partiti di massa, con forte apparato e diffuso insediamento territoriale. 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 con l’Azione cattolica 2077506 nel 1947). I sopraggiunti contrasti sul piano politico, anche radicalizzati, non furono di ostacolo ai fini del conseguimento di un compromesso sulle regole comuni, di alto profilo e basato su pesi e contrappesi. Il disegno costituzionale resse perfino alla rottura dell’alleanza antifascista internazionale, già preannunciata da Winston Churchill nel famoso discorso sulla cortina di ferro a Fulton negli Stati Uniti nel marzo 1946.

E’ vero però che la guerra fredda ebbe in Italia pesanti contraccolpi sul sistema politico italiano, perduranti nel lungo periodo: nel gennaio 1947 un chiaro segno fu già nella scissione socialista di Palazzo Barberini, con una prima crisi del Governo De Gasperi, che anticipò la rottura di poco successiva e assai più dirompente del Tripartito. La Democrazia cristiana si configurò da allora come l’asse portante delle maggioranze di governo, con una continuità di cui sarebbe difficile trovare analogie nel mondo occidentale, mentre l’opposizione fu egemonizzata dal PCI, rivelatosi il più forte e tenace partito comunista del mondo occidentale. Si può ben dire che la guerra fredda esasperò e cristallizzò il bipolarismo anche sul piano nazionale: sommando i voti della Dc e del Pci fra il 1953 e il 1987 la percentuale oscillò tra il 61% e il 73% (nel 1976). Il terzo Partito, quello socialista, non superò mai il 14% dei voti, neppure negli anni di maggiore fortuna con Bettino Craxi.

Nei caratteri originari dell’Italia repubblicana (“la prima repubblica”) sono dunque da collocare la larga partecipazione del popolo sovrano, la Resistenza intesa anche come rinascita nazionale, il partito di massa a base territoriale. In merito alla cosiddetta “prima repubblica”, valutata tuttavia nell’ottica già rivolta al passaggio successivo rispetto alla crisi di Tangentopoli dei primi anni ’90, non si può nascondere che larga parte della letteratura storica, sociologica e politologica ci ha consegnato l’immagine di un paese assai distante da quello di una comunità coesa e unita nella condivisione di valori comuni, cioè storicamente frammentato, gravato da irriducibile particolarismo, da viscosità di rapporti familiari e clientelari, che nel dispendio delle risorse e talvolta nella corruzione renderebbero inefficiente e financo ingiusto lo Stato stesso. Di più: lo renderebbero ingovernabile. Di tale sistema, allora, proprio i partiti, i partiti di apparato e di massa usciti dalla seconda guerra mondiale, sono stati considerati responsabili o complici interessati, o almeno spettatori inefficaci. Non è mancato chi ha rivisitato l’evoluzione dei partiti sotto la specie di una “sfida” in termini di organizzazione e di acquisizione di risorse, nella fattispecie posta dal PCI, collocando quest’ultima

di una sorta di democrazia distributiva, piuttosto che partecipata e responsabile a fronte della collettività e delle generazioni future.

E dunque: il partito, come insostituibile fattore di integrazione politica e sociale, attore principale del sistema rappresentativo e soggetto esso stesso istituzionale, come proposto dai costituenti; 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?

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. 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 stabilire una rete di contatti organici, nella direzione alto/basso e viceversa. Territorialità e gerarchia verticale ne costituirono i requisiti fondamentali. Intercettavano i tanti particolarismi e li riflettevano in sé (e come sarebbe potuto accadere diversamente?), ma così facendo li addomesticavano e li rielaboravano. Assumevano di fatto l'immagine di organismi speculari non solo alle caratteristiche della società ma anche alle funzioni del "nuovo" Stato democratico. Il loro messaggio era finalizzato e centralizzato in maniera crescente, 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. Qui fu il presupposto della loro forza e legittimità, nel tempo.

Negli anni seguenti la frammentazione ma anche la polarizzazione sociale, il ricorrente pericolo di vuoti di potere, la presenza di poteri occulti, come la loggia massonica P2 o i "servizi deviati" dello Stato, la minaccia terroristica, che in un ventennio dal 1969 causò ben 379 vittime, l'instabilità di governo, la soggezione a potenze straniere, le incertezze economiche seguenti alla crisi petrolifera del 1973-4, che successivamente portarono ad un'inflazione a due cifre, furono tutti motivi di preoccupazione per le sorti di una democrazia avvertita come incompiuta e spesso in pericolo. Insomma, di una democrazia da difendere e irrobustire in via prioritaria: l'assunzione della legalità democratica fu il punto irrinunciabile e finale dell'azione politica. Per le opposizioni la Costituzione costituì "la base costituzionale della futura attività" e la sua osservanza fu posta a piattaforma per la modifica degli equilibri politici. La piena attuazione della Costituzione, rimasta inattuata o addirittura tradita, ne diventò la loro parola d'ordine 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 aversati 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 soprattutto del PCI, e per quest'ultimo al di là dell'ambiguità e della doppiezza pur presenti, contribuì di per sé alla vitalità del sistema politico democratico. Non è arbitrario sostenere che, ciascuno per la propria parte, i partiti svolsero nella società anche una funzione pedagogica di educazione civica.

*3. La Carta costituzionale.* Non si può trascurare neppure l'impronta che i partiti conferirono alla legge fondamentale della Repubblica. Rispetto allo Statuto monarchico, concesso da Carlo Alberto nel 1848, ne modificarono 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 si giunse ad affermare, sia pure con enfasi eccessiva, che al “codice dei proprietari” si era sostituita la “Repubblica dei lavoratori”. E’ 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. Il solidarismo cattolico e la cultura socialista –ma un ruolo importante ebbe anche quella liberale- 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 considerasse l’individuo in quanto membro della società”, cosicché la tutela di questo 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.

E se la disciplina dei diritti era vista come la via necessaria per realizzare in piena autonomia la personalità individuale, se ne ribadiva il legame con le “formazioni sociali” (art. 2): emergeva l’immagine, fortemente voluta, di una Repubblica che promuove la partecipazione e la vita associata, a cominciare da quella politica attraverso i partiti. 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. E ancora più esplicitamente all’art. 49 si riconosceva ai partiti, in quanto associazioni politiche, la funzione fondamentale di garantire a tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente “per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. Infine, si è voluto cogliere una novità nella 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”.

E’ vero che la “lunga” e “rigida” Costituzione, sottoposta al sindacato della Corte costituzionale, manifestava una seconda chiara vocazione, di normazione delle garanzie, senza più rinviare al Codice come nello Statuto albertino, bensì ponendo riserve di legge con l’introduzione della tassatività dei limiti ai diritti di libertà posta a carico del legislatore, e di giurisdizione con l’attribuzione al solo giudice del potere di imporre le limitazioni all’esercizio dei diritti di libertà previste dalla legge. 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 in modo netto l’autonomia e l’indipendenza della magistratura, affidata all’autogoverno con il Consiglio superiore della magistratura, si sottoponevano al sindacato della Corte costituzionale tutte “le leggi e degli atti aventi forza di legge” (art. 134). Anche in ciò si può leggere l’impronta di matrice ciellenistica: il garantismo fu la reazione alle offese alle libertà da parte del regime fascista e obbediva alla condivisa preoccupazione di precostituire garanzie per le minoranze in un futuro reso incerto dall’esito elettorale e, non meno, dall’evoluzione degli equilibri internazionali. Inoltre, l’accoglimento della nozione di libertà non solo negativa, ma anche positiva, come strumento cioè per realizzare un’effettiva partecipazione di tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro condizioni economiche e sociali, religiose e di razza e genere, all’organizzazione politica, sociale ed economica del Paese, in qualche modo ne consegnava l’indirizzo alle forze politiche: il secondo comma dell’art. 3 contempera il riconoscimento formale del diritto con le condizioni che ne rendono effettivo l’esercizio. Non modifica tale impianto l’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).

Nel disegno costituzionale si tenne conto delle esperienze costituzionali del ‘900: da quella di Weimar del 1919, a quella francese e austriaca, ma anche inglese (sulla forma di governo), americana e perfino sovietica del 1936. Si è visto addirittura nella Costituzione italiana l’espressione più tipica del costituzionalismo novecentesco, per 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. Non si può tuttavia concepire il disegno costituzionale come la combinazione di astratti paradigmi o di modelli intrinsecamente strutturati, ma piuttosto 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. Da qui, insieme ai limiti, anche la sua forza evocativa. Basso ne colse bene la natura come "punto di equilibrio" delle forze sociali e politiche in atto nel Paese. Per Togliatti fu il risultato convincente e organico di un sapiente contemperamento tra il solidarismo cristiano e quello marxista: la tesi dell'equilibrio conseguito ebbe a lungo l'avallo di un'ampia letteratura. Per Calamandrei risentì invece 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. La composizione della Costituente e la particolare natura del partito-guida, la DC, indussero Massimo Saverio Giannini ad argomentare che la prima parte della Costituzione era stata condizionata dalla tendenza a contemplare tutto ciò che si ritenesse importante ma "per accenni", "cioè con larghi rimandi alle leggi", trascurando la definizione della normativa corrispondente, così il testo sarebbe risultato "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".

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" 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 se ne fece più insistente la valutazione delle giustapposizioni di indirizzi diversi o anche divergenti, delle omissioni, del peso inerte del passato. 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, specialmente a partire dagli anni '90 si evidenziò la carenza della cultura giuridica e costituzionale sulla 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". 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. 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". Si pose infine l'accento sul progressivo esaurirsi della funzione, essenziale nei primi decenni di vita repubblicana, di consolidamento della scelta costituente attribuita alla prima parte della Carta, per suggerire una "nuova" lettura rivolta a invocare 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 sullo Stato amministrativo 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.

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). Nel richiamo a Mazzini si potrebbe aggiungere che la Repubblica è al tempo stesso depositaria di diritti e di doveri, specificatamente nella valorizzazione e tutela del metodo democratico. "Democrazia -afferma 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: "I diritti di libertà debbono dunque sopra tutto concepirsi, in un ordinamento democratico, come la garanzia della partecipazione del singolo alla vita politica della comunità (...); e 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, in regime democratico, 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.

4. *La grande trasformazione.* Nel commemorare la nascita della repubblica italiana è doveroso fare un cenno anche alle epocali trasformazioni che hanno contrassegnato il suo sviluppo nei decenni successivi al conflitto mondiale. L'Italia ne usciva come un Paese distrutto, chiamato a varare una nuova costituzione e a firmare la pace con gli Alleati da vinto (1947). Sarebbe stato ammesso all'Onu solo nel 1955. Rispetto all'anteguerra, il quadro era desolante: ridotta la produzione al 40%, distrutte le infrastrutture, cresciuti di diciotto volte i prezzi al consumo, dimezzati i salari reali, rasi al suolo tre milioni di vani. Ad un quarto delle abitazioni non arrivava neppure l'acqua potabile. Le calorie a disposizione per i cittadini italiani risultavano fortemente ridimensionate, e in molte aree si pativa la fame. Eppure trovò la forza di profittare di una fase espansiva dei consumi a livello internazionale non solo per ricostruire, ma anche per avviare uno straordinario processo di trasformazione che pose fine alla sua millenaria ruralità per diventare un'economia industriale in grado di esportare i suoi beni consumo durevoli perfino in Germania. Fu la stagione del miracolo economico, che portò ad una crescita dal 1955 al 1975 con punte del PIL superiore al 5%. Dal 1975 al 1995 il Pil crebbe in media del 2,4%; dal 1996 al 2007 dell'1.6%; per poi andare in recessione, oltre che in deflazione. Oggi si vanta come un successo la crescita dello 0 virgola qualcosa... Nel 1956 fu inaugurata l'Autostrada del Sole, che nel 1960 raggiunse Firenze, e nel 1966 Napoli. Verrebbe da commentare: in soli dieci anni, nonostante le difficoltà ambientali! Nel giro di un ventennio, insomma, l'Italia diventava la sesta potenza industriale del mondo. Grazie anche alla televisione, che venne introdotta nel 1954, la lingua italiana, oltre che scritta, diventava anche parlata. Si realizzò un sistema di scolarizzazione di massa. Negli anni '60 e '70 venne introdotto un sistema nazionale di protezione che contribuì alla tenuta del tessuto sociale. L'Italia entrava da socio fondatore nel Mercato comune europeo, nato il 1 gennaio 1958. Alla fine di questo percorso l'Italia si trasformò in paese di immigrazione da tradizionale paese esportatore di manodopera verso aree economicamente più attrattive (dall'Unità d'Italia fino agli anni '70 erano emigrati circa 26 milioni di italiani, di cui solo 10 milioni erano poi rientrati).

Mi pare doveroso ricordare ciò in un questa giornata per due motivi. Il primo è che troppo spesso si dimentica il passato, con un atteggiamento di incomprensibile rigetto verso “la prima Repubblica” che finisce per minare la stessa forza identitaria della comunità nazionale, cioè il sentire comune. In secondo luogo è troppo diffuso un sentimento quasi di rassegnazione, di perdita di speranza verso il futuro, dimenticando che l’Italia ha superato nel passato momenti anche più gravi dell’attuale, come per gli esiti dell’unificazione stessa nel 1861 o alla fine della seconda guerra mondiale. Resta un grande Paese, tra i primi al mondo ad economia manifatturiera (il secondo in Europa dopo la Germania), ha risorse proprie come il turismo e vanta un risparmio privato di circa 4000 miliardi (quasi 9 compreso il patrimonio immobiliare). Ma è pur vero che siamo ad una svolta, e di ciò bisogna essere consapevoli e agire di conseguenza. Innanzitutto grava un enorme debito sul Pil, tra i più onerosi in Occidente: nel 1970 era del 40%, dal 1970 al 1980 crebbe del 18%, dal 1983 al 1986 del 16,5% e dal 2009 al 2015 del 22%, raggiungendo la percentuale del 132,7%. Ciò non solo implica che ogni anno si debbano pagare pesanti interessi, ma getta anche un’ombra complessiva sull’affidabilità del sistema. La pressione fiscale non accenna a diminuire in maniera significativa, mentre le aree di evasione e di elusione fiscale restano troppo vaste, sottraendo alle casse dello Stato risorse importanti e innestando fenomeni sperequativi e quindi disgreganti tra le varie categorie. Con la crisi del 2008/2015 si è perduto il 10% della ricchezza nazionale, e oggi la ripresa stenta, con passi assai più lenti rispetto alla concorrenza.

Si palesa un deficit infrastrutturale a cui non si riesce a provvedere con la dovuta efficacia, mentre resta alto il costo energetico. Il tessuto imprenditoriale, in prevalenza di piccole e medie dimensioni, rischia la fuoruscita dai settori ad alta complessità, e in generale gli investimenti non decollano. La burocrazia è lenta, così come rivela tassi di inefficienza insopportabili l’amministrazione della giustizia. A distanza di quasi mezzo secolo dalla sua costituzione, cioè nel 1970, l’istituto regionale a statuto ordinario sembra assai lontano dal costituire quel fattore decisivo di ammodernamento, di efficienza, di trasparenza e di riduzione dei costi della amministrazione pubblica come pretendeva il legislatore. La regione a statuto speciale non fa certo eccezione. Il divario tra Nord e Sud si è fatto ancora più acuto, mentre alcune regioni restano preda della criminalità organizzata. L’invecchiamento della popolazione rende assai incerto il generoso sistema delle tutele ereditato dal passato, tanto più che nuove esigenze vengono poste dai costanti flussi migratori, in merito ai quali si continua a fare confusione tra il soccorso e l’accoglienza, e ancor più l’integrazione. Si può dire che alle sfide dall’interno si sommano ora quelle dall’esterno.

4. *Le nuove sfide.* Si dirà: è compito della classe politica. Certamente, ma siamo in una svolta epocale, e allora ogni parte della società deve fare il proprio compito, nessuno può sottrarsi. Sta alla politica, però, motivare e indirizzare. Del resto, il sistema politico stesso affronta oggi problemi inediti di riposizionamento, di selezione e formazione dei quadri dirigenti, di rappresentanza, di efficacia gestionale, di trasparenza. In una parola: di identità. La società attuale, detta con larga approssimazione postindustriale o post fordista, è ben lontana da quella nella quale ebbero la massima fortuna i partiti di massa, con grandi apparati e a insediamento territoriale. Oggi il futuro appartiene al terziario avanzato, sempre più informatizzato, piuttosto che al settore secondario, i cui addetti in Italia, pur paese manifatturiero, sono in decrescita dalla metà degli anni ’70, e non solo in termini percentuali sul complesso della popolazione attiva. La prospettiva della “rivoluzione robotica” rende ancora più incerta tale situazione in termini occupazionali. Rispetto al lavoro, una volta termine di partenza e di arrivo della vita, uno spazio crescente viene assunto dal tempo di non lavoro “o libero”, e anche ciò contribuisce a rafforzare l’affermazione preponderante dell’ “io” e del privato sul pubblico perché parrebbe imporsi sulle pratiche di socializzazione e classiste, e perfino comunitarie. In Europa è significativa la stessa trasformazione del partito di tipo socialdemocratico da partito di classe, con riferimento all’universo lavorativo, in partito *catch-all* (“pigliatutto”) con un’evidente tendenza ad occupare il centro del sistema politico, anche nella ricerca del consenso, quasi sempre decisivo, del ceto medio. Gli effetti della globalizzazione e soprattutto della crisi economica del 2008 colpiscono anche i settori intermedi della società, innestando fenomeni di disaffezione o addirittura di rigetto nei confronti delle classi dirigenti e delle stesse istituzioni.

Vengono così non solo minate le radici sociali, ma anche e soprattutto è vanificato il potere mobilitante dell'ideologia. Tale aspetto è divenuto eclatante con la caduta del muro di Berlino e la fine dell'impero sovietico. Sono ridimensionati gli itinerari tipici di acculturazione di massa, e lo stesso processo produttivo tende a "individualizzarsi", con la flessibilità, il decentramento e l'informatizzazione. La delocalizzazione degli apparati produttivi e le interconnessioni finanziarie di un mercato sempre più globale indeboliscono i tradizionali punti di riferimento territoriale. Il frazionamento degli interessi facilita la promozione di movimenti monotematici e di gruppi di pressione, mentre diviene più incisiva la presenza di organismi politico-economici e monetari sovranazionali, e non solo della Comunità europea. La rivoluzione di internet modifica in maniera sostanziale il discorso politico, cioè il linguaggio e le modalità di trasmissione del messaggio. Con ciò si dilata la natura carismatica del partito in età contemporanea, beninteso da sempre presente, tale da essere considerato oggetto di studio specifico fin dagli anni '70-'80, ma poi esploso in maniera esponenziale nei decenni successivi.

Quando con la crisi denominata "tangentopoli" tra il 1992 e il 1994 il sistema politico tradizionale venne smantellato per via giudiziaria, supportata da una massiccia campagna di stampa, le forze politiche allora emergenti evitarono di assumere la denominazione di "partito". Tutte, ad eccezione del Partito di Rifondazione comunista. I costi della politica, anche per la fibrillazione elettorale, apparvero non più sostenibili. Il vento della liberalizzazione, intesa come arretramento della mano pubblica, fino ad allora oggetto di una azione pervasiva della politica, soffiava forte. Insomma, il partito speculare allo Stato nazionale, a forte insediamento territoriale, di massa e di apparato, con profilo ideologico, in grado di intermediare e organizzare la domanda sociale inarticolata appartiene ad una stagione trascorsa, e sarebbe inutile, anzi erroneo tanto prefigurarne una pura rinascita quanto darne una valutazione in chiave attuale, come purtroppo troppo spesso accade. Occorre piuttosto affrontare le nuove problematiche inerenti al ruolo dei corpi sociali, ivi compresi i partiti, nella consapevolezza che essi costituiscono un patrimonio comune essenziale in una democrazia. Lo sviluppo della informatizzazione rende più aperta la società, ma pone anche problemi nuovi di manipolazione dell'opinione pubblica che non possono lasciare indifferenti. La democrazia, infatti, è un bene comune non acquisito una volta per sempre, ma conquistato giorno per giorno, nell'equilibrio dei poteri statali, nell'uso responsabile dei contrappesi istituzionali, nel libero confronto delle idee, nella vitalità del patrimonio sociale. Occorre provvedere infine alla riqualificazione della amministrazione pubblica e all'aggiornamento degli ordinamenti, in sostanza rimodellando lo Stato nazionale, pur sempre strumento di governo insostituibile nella contemporaneità, all'interno nei rapporti con le periferie, all'esterno in relazione alla Comunità europea e alle grandi agenzie internazionali. In proposito non può essere elusa la consapevolezza che la sussistenza dei mali antichi della nostra società –dalla criminalità diffusa e predominante in alcune aree geografiche alla pervasività della corruzione e del clientelismo- rende più pesante la scommessa. Occorre infine investire nel capitale umano, che resta la risorsa più importante, e quindi nello sviluppo e nell'innovazione. Si dirà che è un compito assai arduo. Ma una classe politica all'altezza dei tempi deve collocarsi su tale prospettiva, ricreando fiducia operosa tra gli italiani e, soprattutto, saldando quella solidarietà generazionale che, purtroppo, si sta perdendo.

Ebbene, il richiamo alla generazione dei fondatori della Repubblica non sia solo pura e formale rievocazione, ma un monito e uno stimolo.

Prof. Maurizio Degl'Innocenti

Ordinario di Storia contemporanea

Presidente della Fondazione di studi storici "Filippo Turati"

