

# Popolo e istituzioni nella storia costituzionale dell'Italia unita\*

Umberto Allegretti

## 1. Premessa

Questo scritto parte da una domanda e un assunto generali che il libro dello stesso oggetto in uscita entro il 2014<sup>1</sup> sviluppa in maniera più diffusa: come vanno letti la storia e il diritto costituzionale? Non solo – sosteniamo – come insieme di norme e istituzioni costituzionali e amministrative, ma come complesso dei valori, delle memorie, dei progetti, della cultura che costituiscono l'intera vita di una società, in un rapporto continuo e mobile tra e in seno alle istituzioni e al popolo. Vi sono compresi, quando abituali, anche gli stati di illegalità. Cerchiamo di vedere tutto ciò nella storia dell'Italia unita e in maniera tutta speciale in quella dell'età repubblicana.

Come a tutti è noto, l'Italia unita attraversa tre fasi, lo Stato liberale, lo Stato fascista, la democrazia repubblicana, profondamente diverse fra loro: tre distinti "regimi". Ciò nonostante alcune continuità, che certi sopravvalutano. Bisogna piuttosto tener conto dell'eredità di un tempo lunghissimo, quella della frammentazione e del particolarismo che contrassegnano l'Italia fin dall'età longobarda<sup>2</sup>; per cui non si è saputo cogliere nel '400-'500 (lo rilevo appassionatamente Machiavelli) la spinta che unificava già allora altri paesi europei.

## 2. Lo Stato liberale

Lo Stato liberale è contrassegnato da cinque grandi principi.

1) l'Unità. E' la prima grande rottura rispetto alla storia precedente. Miracolosamente conquistata nel '48-61 e completata nel '66 e '70, realizza un grande valore rispetto alla frammentazione passata, risponde a un'esigenza comune all'epoca, ed è un elemento fruttuoso per il futuro. La sua forma è la continuità costituzionale con il regno sardo e il suo Statuto (malgrado il nuovo più grande popolo): vengono infatti respinti l'Assemblea Costituente, il federalismo e anche il regionalismo (che forse sarebbero stati più adatti alla estrema varietà dell'Italia e della sua storia) e scelti invece l'accentramento e l'uniformità franco-piemontesi.

2) La formazione della nazione. E' questo un grande intento della classe dirigente ("fatta l'Italia bisogna fare gli italiani") perseguito con molti mezzi. Ma manca di tre elementi fondamentali: non affronta il problema dei contadini (estranei al Risorgimento e poi costretti all'emigrazione); quello dei cattolici (che per la rigidità della Chiesa e alcuni errori dei liberali restano fuori della vita statale); e la diversità

---

\* Lezione magistrale tenuta nel Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze il 30 settembre 2014.

<sup>1</sup> V. U. Allegretti, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2014. Per un'analisi più dettagliata v. U. Allegretti, *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana" (pubblicata in [www.RivistaAIC.it](http://www.RivistaAIC.it), n. 4/2012) e Id., *Forme costituzionali della storia unitaria*, in *Un secolo per la Costituzione (1848-1948). Concetti e parole nello svolgersi del lessico costituzionale italiano*, Firenze, Accademia della Crusca, 2012.

<sup>2</sup> V. il classico studio di G. Galasso, *Potere e istituzioni in Italia. Dalla caduta dell'Impero romano a oggi*, Torino, Einaudi, 1974.

economica, culturale e sociale preesistente e crescente tra Centro-Nord e Sud. Si creano così una serie di divisioni interne del paese Italia che molto lo influenzeranno.

3) L'indipendenza internazionale. E' riconosciuta e accettata all'estero ma infrange il sogno di "sesta grande potenza", perché l'Italia risulta subalterna prima alla Francia poi agli Imperi centrali.

4) Il principio liberale. Sempre felicemente indissociabile dagli altri per la classe dirigente e suo grande merito, è però debole sia nelle libertà, che hanno carattere di marcato individualismo privatistico e sono fragili nello Statuto, nelle leggi e nella prassi, che nel parlamentarismo. Questo rimane di carattere "dualistico": il Governo infatti ha bisogno, oltre che della fiducia del parlamento, di quella del re e non trova una base in partiti moderni saldi come ormai avveniva in altri paesi. L'amministrazione è agli ordini del governo e sotto l'ingerenza dei parlamentari e i giudici non sono pienamente indipendenti.

5) Per questo rimane qualificante anche il principio monarchico. La corona partecipa al governo dello stato, spesso nominando a sua scelta il presidente del consiglio e alcuni ministri e variabilmente ma con consistenza prendendo parte alle decisioni del Governo e incidendo sulle sessioni del parlamento e sulla formazione del senato.

La società è dunque dominata da un "credo monarchico-liberale" e dalla memoria risorgimentale, che riguardano però soprattutto le classi dirigenti e mantengono alla società una struttura oligarchica, nonostante la debolezza dei sentimenti verso la monarchia sabauda, rimasta per origine e stile estranea a buona parte del paese.

Questi caratteri permangono anche nell'età giolittiana, nonostante alcuni progressi verso la democrazia ma che non danno luogo, come spesso si insegna, a una forma costituzionale democratica<sup>3</sup>.

### 3. *Lo Stato fascista*

Il fascismo è il prodotto non ineluttabile ma concreto delle insufficienze dello Stato liberale, aggravate dal clima culturale dei primi del Novecento e dalle gravi contingenze della guerra mondiale e del dopoguerra a

Si afferma e si sviluppa con l'uso della finzione, della menzogna, e della violenza. Fin dall'inizio, perché già la nomina regia di Mussolini al governo e il voto stesso del parlamento avvengono sotto la violenza da lui capeggiata e non rientrano nella seppur dualistica realtà del regime monarchico.

Le cautele legalistiche (mantenimento formale dello Statuto, della corona e del senato); la gradualità nell'alterare le istituzioni statutarie; la presenza accanto e sotto la violenza di un innegabile consenso di massa: tutto ciò non toglie che il sistema sia non solo autoritario ma totalitario, nella teoria e nella pratica, perché mira ad assorbire interamente la società nello Stato con l'imposizione anche alla stessa produzione culturale del credo e della "mistica" fascista, con la memoria di Roma e il culto dell'Eroe, sostituendo così il credo monarchico-liberale.

Oppresse le libertà e un libero parlamento, assoggettate più pienamente l'amministrazione e la giustizia, la teoria ufficialmente professata della "diarchia" tra il re e il capo del governo e duce del partito unico è una realtà umoristica, perché il re è di fatto soggetto a ogni decisione di Mussolini, fino all'assunzione dopo la conquista dell'Etiopia del titolo di Imperatore, poi di quella di re di Albania, alla persecuzione degli ebrei e all'assoggettamento alla politica del Reich tedesco.

---

<sup>3</sup> Sullo Stato liberale in Italia ci pare valga quanto detto in U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989, e precisato in *Forme costituzionali della storia unitaria*, cit.

Ciò non esclude dei limiti: il fallimento ai livelli alti dell'economia del sistema corporativo, il compromesso con la Chiesa (che pur nella sostanza appoggia il regime), la debolezza internazionale. Il maggior limite è dato soprattutto dall'individualismo e dal particolarismo, dallo scetticismo, dall'indifferenza e, anche a livello dei gerarchi, dalle ruberie che continuano a caratterizzare la vita italiana<sup>4</sup>.

#### 4. *La fondazione della Repubblica*

La caduta del fascismo e l'instaurazione della Repubblica democratica non avvengono immediatamente per insurrezione di popolo, ma per atto del Gran Consiglio del Fascismo che, sotto la sconfitta bellica e l'inizio dell'invasione del territorio nazionale, il 25 luglio 1943 ha sfiduciato Mussolini; e per l'assenso di Vittorio Emanuele III, che prende occasione per arrestarlo, sostituirlo con un generale di sua fiducia, Badoglio (peraltro fin allora fascista) e con il governo abrogare le istituzioni più nettamente fasciste. Ciò nell'intento, si badi, di ricostituire il vecchio Stato monarchico-liberale.

Il nuovo esecutivo ha impiegato 45 giorni di procedimenti tortuosi per stipulare l'armistizio con gli angloamericani, reso operativo dall'8 settembre, e qualcuno in più per dichiarare la guerra ai tedeschi. Nel frattempo si lasciò che questi occupassero tutto il Centro-nord (e scarcerassero Mussolini permettendogli di fondare lo stato fantoccio della Repubblica Sociale Italiana), mentre il re e Badoglio abbandonavano Roma rifugiandosi a Brindisi sotto la protezione e col consenso alleato, per gestirvi nella continuità il "regno del Sud" e di lì ripartire per rifare l'unità regia dell'Italia.

Tutto ciò ha gettato la sua ombra sull'intero processo, che ha dovuto in più tappe essere negoziato con la monarchia e ha necessariamente tenuto conto dell'influenza (oltre che della Chiesa) degli alleati, anche se questi si sono astenuti dal "dettare" all'Italia, come ad altri paesi vinti, le sue scelte e la sua nuova Costituzione, nemmeno attraverso le causole pur poco rispettose del trattato di pace.

Gli attori principali sono stati i liberi partiti nati o rinati già all'indomani del 25 luglio; perciò si parla di "repubblica dei partiti" e di fedeltà popolare "partitizzata". Essi hanno assunto con la formazione dei Comitati di Liberazione nazionale e di governi di coalizione la guida del paese via via liberato, hanno deciso la libera elezione dell'Assemblea Costituente e il referendum di scelta tra monarchia e repubblica (entrambi tenutisi il 2 giugno 1946).

Ma per la prima volta nella storia costituzionale italiana il popolo ha partecipato in prima persona, oltre che votando in massa, con la Resistenza armata e l'appoggio che essa non ha mancato di trovare nella società. E anche con la diffusione di idee e con non poche elaborazioni circolanti in vista della Costituzione. Certo non sono mancati gli indifferenti e gli inerti, né la crisi morale tipica dei dopoguerra, che ha trovato alimento nella differenza di vicenda del Sud e del Centro-Nord e si è coagulata per un certo tempo nel partito dell'Uomo Qualunque.

La Costituente – sorretta anche dal lavoro preliminare della "Commissione Forti" nominata dal Governo - ha lavorato intensamente con un notevole grado di vera "intesa" (non mero "compromesso") tra la Democrazia Cristiana, i partiti di sinistra e altri di centrosinistra, uniti, nonostante le divergenze di idee e di progetti, nel volere un ordinamento che, oltre a ripudiare il fascismo, non riproducesse le manchevolezze dello stato liberale ma completasse le libertà con i diritti sociali e creasse un forte pluralismo delle istituzioni: quello che oggi chiamiamo uno "stato costituzionale". Non sono mancate tuttavia aspre contese e reali compromessi in seno alla stessa maggioranza: sulle modalità della forma di governo parlamentare e

---

<sup>4</sup> Sulle istituzioni fasciste si veda - oltre al classico A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, 2 tomi, Torino, Einaudi, 1965 - S. Cassese, *Lo Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2010, che tuttavia accentua troppo le continuità con lo Stato liberale e con la stessa Repubblica.

sul bicameralismo, sulle regioni, sulla Corte Costituzionale e sui Patti Lateranensi. E vi sono state delle carenze di innovazione, per esempio sull'amministrazione e la giustizia amministrativa. Comunque, se il referendum era stato vinto dalla Repubblica di misura, la Costituzione è stata invece approvata con una maggioranza del 90%.

Nel frattempo era il governo a esercitare la maggior parte della potestà legislativa, e poiché esso era più indietro nell'innovazione rispetto all'Assemblea Costituente, i diritti sociali furono espressi nella Costituzione attraverso norme molto articolate ma formulate in forma di principio e di programma. In questo modo, quella della costituzione fu nella parte più avanzata sul piano sociale una "rivoluzione promessa", che avrebbe sì operato ma richiedendo un grande compito al legislatore futuro. Ci sono comunque nella Costituzione una "memoria" (l'unità, l'indipendenza, il senso della nazione, l'antifascismo e altro; la parola "Italia" del testo sunteggia la storia precedente) e un progetto, quello di trasformazione della società sintetizzato nell'art. 3. E' quello che possiamo chiamare il "credo repubblicano", che l'art. 54 affida alla "fedeltà" alla Repubblica di tutti i cittadini<sup>5</sup>.

##### 5. Tra attuazione e inattuazione della Costituzione

Nonostante il vero nuovo "miracolo" della fondazione della Repubblica e di una Costituzione avanzata, frutto, direi, della "esperienza del dolore", per molti anni la guerra fredda internazionale e l'acuto conflitto fra le ideologie che l'ha tradotta all'interno impediscono una "attuazione" della Costituzione dotata di adeguata compiutezza determinandone un complessivo "congelamento" .

Certo, abbiamo subito un governo parlamentare (politicamente di centro) e un Presidente della Repubblica organo di garanzia, ben diversamente dall'Italia liberale. E le libertà fondamentali sono ormai un patrimonio sentito. Ma vengono insidiate dal mantenimento in vigore di leggi fasciste quale quella di polizia, il codice penale e il codice di procedura penale.

E il pluralismo istituzionale che le consoliderebbe non è attuato. Non la Corte Costituzionale (anche se la relativa legge viene emanata sul finire della 1° legislatura), non il Consiglio Superiore per la garanzia dell'indipendenza della magistratura, non il referendum, non le regioni (salvo quelle a statuto speciale, considerate tuttavia un corpo estraneo per il quale si nutre, non di rado ingiustificatamente, molta diffidenza e che vengono quindi gravemente condizionate e ostacolate nel loro funzionamento).

Una delle difficoltà che si è dovuta vincere sono state le prime impostazioni interpretative di una parte rilevante dei giuristi e della stessa magistratura che hanno considerato di carattere programmatico e non immediatamente obbligante una serie di norme costituzionali che hanno invece una diretta operatività.

Bisogna però ammettere che, sotto la spinta di lotte sociali dure e per effetto della stessa necessità di fronteggiare il comunismo, i diritti sociali, pur non essendo organicamente attuati, avanzano pezzo a pezzo. Sono già dei primi anni cinquanta una parziale riforma agraria, la questione meridionale affrontata con la Cassa per il Mezzogiorno, una legge Fanfani e altre sull'edilizia popolare ed economica, una parziale riforma tributaria dovuta alla legge Vanoni, alcune provvidenze sul lavoro, leggi seppur spezzettate sulla previdenza e l'assistenza sanitaria, un forte intervento pubblico nell'economia.

Si delinea nel contempo la partecipazione ai primi passi dell'integrazione europea (autorizzata dall'art. 11 della Costituzione), con la Comunità del carbone e dell'acciaio prima e, fallita la Comunità europea di

---

<sup>5</sup> Nell'immensa letteratura sulla fondazione della Repubblica è sempre utile rifarsi ai molti volumi promossi dal Consiglio Regionale della Toscana nel trentennale della Costituzione, in particolare con la collana *Il sistema delle autonomie: rapporti tra Stato e società civile*, edita a cura Bologna, Il Mulino, 1978-1981 (si vedano le citazioni puntuali nella bibliografia del libro cit. in nota 1, e ivi letteratura posteriore).

difesa, la fondazione della Comunità economica europea, a cui partecipiamo come attori primari anche se non sempre i più inventivi e i più fedeli nell'attuazione.

Insieme, sul piano della politica estera generale e con effetti interni importanti, si impone da parte del blocco di centro un'adesione estremamente ligia all'America, alla cultura che essa impersona e al blocco occidentale (anche con la partecipazione immediata al Patto Atlantico). Mentre da parte della sinistra si ha un intransigente appoggio del Partito comunista e a lungo del Partito socialista al blocco sovietico. Continua così la subalternità internazionale dell'Italia<sup>6</sup>.

Verso la fine del decennio il congelamento evolve verso un graduale "disgelo" politico e costituzionale, con l'evoluzione del Partito socialista che si stacca dai comunisti, con l'opera della Corte costituzionale e con tutto un clima socio-culturale in movimento. L'obiettivo e l'impegno dell'attuazione costituzionale saranno in campo, tra molte incertezze pratiche, negli anni sessanta e settanta; si arriva così alla creazione delle regioni ordinarie, seppur dotandole di poteri piuttosto restrittivi, la magistratura evolve nella sua indipendenza a seguito anche della istituzione del Consiglio Superiore, viene adottata e quasi subito applicata la legge sul referendum. Falliscono invece una seria riforma amministrativa - anzi l'amministrazione sembra divenire più inefficiente di prima - e una reale programmazione economica<sup>7</sup>.

## 6. Sviluppo e squilibri

Non meraviglia, allora, che il periodo che segue sia caratterizzato da un forte sviluppo ma che al tempo stesso questo sia solcato da grandi squilibri. "Sviluppo" in tutti i sensi, economico innanzi tutto, col passaggio a una società prevalentemente industriale (il "miracolo economico"); sociale, con la crescita della piccola e media borghesia e una migliore condizione operaia; e anche culturale. Si adottano riforme istituzionali e sociali importanti, come lo statuto dei lavoratori, la scuola media unica, il servizio sanitario universalistico. Non però la riforma urbanistica che viene sconfessata; mentre altre innovazioni pur concepite come attuative della Costituzione sono oggetto di lunghi discorsi ma vengono sempre rinviate.

Vi sono poi seri squilibri politici. Pericoli di destra: i timori di clerico-fascismo, l'inserimento del Msi nel governo Tambroni, il caso Segni-De Lorenzo, progetti di carattere militare come quelli di Pacciardi, di Sogno e di Valerio Borghese; più gravi le stragi di Piazza Fontana, di Piazza della Loggia e sui treni. E vi sono pericoli di sinistra: alcuni eccessi del movimento del '68, in realtà sopravvalutati, e il grave fenomeno del terrorismo delle Brigate Rosse, battuto con qualche sacrificio del progresso d'una legislazione liberale.

Ma vanno segnalati squilibri più profondi e di lunga durata. L'industrializzazione ha molti divari interni: convivono settori avanzati e settori arretrati, l'iniziativa pubblica (partecipazioni statali, programma autostradale, impianti sovvenzionati nel Sud ecc.) prevale sull'investimento e la ricerca privati, molto carenti e aggravati dalla fuga di capitali all'estero. Lo sviluppo delle costruzioni determina lo scempio delle città delle e del paesaggio; le tecnologie del quotidiano non raggiungono il livello tedesco o francese. Sopravviene più tardi la decadenza del sistema delle partecipazioni statali, colpite dal clientelismo politico. Si espande la mafia a grado a grado da alcune regioni a tutto il paese.

---

<sup>6</sup> Sull'età del "congelamento costituzionale e sugli anni cinquanta si veda - oltre la dura analisi di A. Battaglia, P. Calamandrei, E. Corbino, G. De Rosa, E. Lussu, M. Sansone, L. Valiani, *Dieci anni dopo. 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza - il più variegato U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, 2 voll., Roma, Carocci, 2004.

<sup>7</sup> Sugli anni del disgelo e in genere sugli anni sessanta si veda P.L. Ballini, S. Guerrieri, A. Varsori, *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Roma, Carocci, 2006. Sugli anni settanta, i volumi della collana *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, a cura di autori vari, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003. Sugli anni ottanta, *Gli anni ottanta come storia*, a cura di S. Colarizi, P. Craveri, S. Pons, G. Quagliarello, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.

Insomma, una specie di “furia del presente” non fa prendere coscienza degli effetti futuri delle nostre azioni: guasto ecologico, affrontato solo nelle emergenze idrogeologiche e sismiche; indebitamento pubblico eccessivo; decremento demografico; evasione fiscale; diffondersi della corruzione<sup>8</sup>.

Politicamente, si aggravano la frammentazione e la conflittualità anche interne ai partiti, con Craxi si afferma la tendenza al personalismo, il Partito comunista di Berlinguer si stacca troppo lentamente dall’Urss. La nostra partecipazione all’integrazione europea è per lo più passiva e molto carente nell’applicazione, anche in confronto ad aderenti nuovi e meno evoluti come la Spagna e il Portogallo.

Insomma, nonostante la soddisfazione e l’esaltazione per il miracolo economico, una marcata insufficienza di quello che abbiamo detto il credo repubblicano rende il senso dei problemi nazionali poco intenso e poco lungimirante<sup>9</sup>.

## 7. Crisi

E’ così che, soprattutto dall’estero, già negli anni ‘70 si comincia a parlare di “caso italiano”, di “anomalia italiana”, di “crisi”. Una crisi non “organica” – la democrazia non cade, ma tuttavia crisi “multiforme” o “di sistema”. Essa precipita con la globalizzazione e all’indomani della caduta del blocco dell’Est che cambiano gli equilibri mondiali.

I tre elementi normalmente indicati dello scoppio di questa crisi negli anni ‘89-‘90<sup>10</sup> sono la scoperta di “tangentopoli” e la reazione giudiziaria di “mani pulite”, la nuova legislazione elettorale e il cambiamento dei partiti. La prima è in sé doverosa e benefica ma produce effetti ambivalenti, perché non basta a bonificare il sistema politico e sociale e addirittura provoca reazioni di rigetto. Il passaggio a sistemi elettorali maggioritari non produce – salvo alcuni benefici nei comuni – la stabilità e l’efficienza governative ricercate ma anzi finisce con l’aumentare la frammentazione e la conflittualità tra le parti.

Vanno però aggiunti a questi altri elementi: la presa di coscienza, finalmente, della gravità dello stato dell’amministrazione, a cui si tenta di porre rimedio con molte riforme procedurali: la legge sul procedimento amministrativo, il potenziamento delle autonomie locali, la modifica del sistema dei controlli e la separazione nell’amministrazione tra livello politico e livello amministrativo. Ma anche gli effetti di queste giuste riforme, sono scarsi e l’occupazione partitica dell’amministrazione si aggrava.

Nel merito, si modifica il sistema economico e molti altri settori, adeguandosi all’avanzare dell’attuazione dell’integrazione europea e della globalizzazione. Si smantella perciò buona parte del sistema di intervento pubblico nell’economia, cedendolo ai privati o facendoli entrare a comparteciparvi. Si aderisce all’unione monetaria, traendone benefici ma obbligandosi ad adeguarsi ai parametri stabiliti per l’Europa dal Trattato di Maastricht.

Gli effetti più profondi sono provocati dalla trasformazione dei partiti. Trasformato il partito comunista, per tappe successive, in formazioni che peraltro non vogliono riconoscersi “socialdemocratiche” all’europea, sparito pressoché nel nulla il Partito socialista e praticamente estinta la democrazia cristiana

---

<sup>8</sup> Osservazioni stimolanti in G. Amato, A. Graziosi, *Grandi illusioni. Ragionando sull’Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013..

<sup>9</sup> Anche se è eccessivo parlare, con E. Galli della Loggia, *La morte della patria. La crisi dell’dea di nazione tra Resistenza, antifascismo e Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1996 (rist. 2008) della morte del sentimento patrio.

<sup>10</sup> V. le analisi di A. Pizzorusso, *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Torino, Einaudi, 1996, e Id., *Postfazione a Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 2006.

lasciando solo alcuni residui, ciò che si afferma e acquisisce una notevole egemonia è dato dal partito berlusconiano e dalla Lega nord.

Secondo l'art. 49 della Costituzione questi partiti dovrebbero esser riconosciuti "incostituzionali". La Lega perché "partito territorialista" che ripudia uno dei valori fondanti della Repubblica, l'unità e la storia nazionale, e intende fare della "politica nazionale" (così concepisce il fine dei partiti l'art. 49) lo strumento non degli interessi generali comunque interpretati ma dell'affermazione di una parte sola del paese sulle altre.

Ancora più grave la configurazione del partito berlusconiano, un "partito personale" in un senso più integrale di quello comune, che si prefigge di fare in ogni modo, con ogni legge, con ogni atto pubblico e privato, l'interesse personale del suo capo, che per di più lo governa con autorità assoluta smentendo dunque in pari tempo l'altro requisito del metodo democratico previsto dall'art. 49 per l'interno dei partiti.

Certo, l'egemonia del berlusconismo si compie con un forte consenso di strati della società italiana, non solo alle elezioni ma nei comportamenti reali. Berlusconi è insieme specchio dei vecchi caratteri individualistici e particolaristici italiani e li promuove con un'influenza molteplice (televisioni, condoni e altre leggi, discorsi, esortazioni simboliche). Si potrebbe dire con Goethe che "l'illegalità legalmente governa"<sup>11</sup>.

Se la situazione non rende incostituzionale il governo (come si ricava anche dalla sent. 1/2014 della Corte costituzionale), determinerebbe però la necessità di una reazione culturale e politica che invece non si è finora realizzata, poiché ancora questo partito continua, seppur in misura minore dopo la disfatta economica e morale degli anni 2010-2011 del suo capo e della sua politica, a influenzare in maniera decisiva molte operazioni di governo e i comportamenti della società.

#### 8. Attacco e resistenza costituzionali

Tutto questo rende molto forte una tendenza ai cambiamenti della Costituzione, caratteristici della crisi italiana rispetto ad altri paesi, per lo più provenienti da destra ma che coinvolgono anche la sinistra. Ripetuti nel tempo, molti di essi si traducono in un clima di svalutazione sia dei contenuti che del valore stesso della Costituzione come norma superiore.

Vi sono cambiamenti attuati attraverso applicazioni distorte (come il monopolio-oligopolio televisivo, l'abuso dei decreti legge, i continui attacchi del governo alla magistratura) o tentati con leggi ordinarie, molte delle quali incostituzionali<sup>12</sup>. E se non mancano alcune puntuali revisioni costituzionali corrette, vi sono propositi di diretta modifica della Carta portati avanti, raccogliendo tendenze già delineatesi in precedenza, nell'intento soprattutto di passare a una forma di governo con imprecise varianti denominata presidenziale, e per di più mediante forme di semplificazione del procedimento che violano le norme sulla revisione previste nell'art 139 della Costituzione. Non mancano proposte di modificazioni anche più fondamentali, come la superiorità del mercato sulla solidarietà (formulata soprattutto dalla Lega) e nella stessa direzione il sovvertimento dei principi economici dell'art. 41 avanzato dal governo Berlusconi.

Queste proposte sono però fallite per l'opera di una "resistenza" costituzionale impersonata da molti agenti: i successivi Presidenti della Repubblica, la Corte costituzionale, la magistratura, lo stesso

---

<sup>11</sup> J. W. Goethe, *Faust* (parte seconda, verso 4785), nella traduzione di B. Allason, Torino, Einaudi, 1982, p. 141-2.

<sup>12</sup> Per le revisioni costituzionali messe in atto e per il contorno spesso incostituzionale, v. A. Pizzorusso, F. Dal Canto, P. Ferrua, E. Grosso, E. Malfatti, S. Basile, E. Rossi, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, cit.

funzionamento degli apparati del quotidiano come gli enti territoriali e l'amministrazione, e non ultimo il popolo con i movimenti e le manifestazioni pubbliche.

Si è allora ricorsi per la via ordinaria dell'art. 139 a leggi di grande riforma, che, a parte la imperfetta ma non incostituzionale modifica del tit. V sulle autonomie territoriali, si sono sostanziati nella riforma presidenzialistica e iperregionalista approvata dal parlamento a maggioranza Berlusconi-Lega nel 2005 e bocciata nettamente dal referendum popolare del 2006. Questo non ha però bloccato le tendenze revisioniste che proseguono fino a tempi recenti (sotto il governo Letta).

Attualmente una riforma del bicameralismo proposta dal governo Renzi darebbe luogo alla trasformazione del senato in camera territoriale, espressione diretta delle regioni e quindi capace di un raccordo a livello elevato tra Stato e autonomie, che non conferisce la fiducia e ha poteri legislativi generalmente minori di quelli della Camera ma non privi di incisività. Il progetto contiene ad avviso di chi scrive molte imperfezioni, ma corrette queste potrebbe – si dice solo “potrebbe” - svolgere, sempre a nostro avviso, un ruolo positivo.

### 9. *Nelle spire della crisi. Come uscirne?*

La nostra crisi si aggrava con la crisi economica e altre difficoltà mondiali (per es. le crisi militari in Asia, nell'Europa orientale e in Africa e le migrazioni mediterranee con il loro corredo di morti). Si hanno una mai così forte caduta dell'occupazione (e più particolarmente di quella giovanile), una crisi degli investimenti e della produttività – che non può essere attribuita solo alle istituzioni pubbliche ma anche alle carenze dei privati e dell'iniziativa imprenditoriale -, una marcata inefficienza dell'amministrazione e della giustizia, un degrado del territorio e un abbassamento del livello culturale, in particolare della ricerca scientifica e tecnologica. La crisi politica, fattasi particolarmente acuta col governo Berlusconi nel 2009-2011 e proseguita dopo il suo forzato abbandono della guida dell'esecutivo e le successive vicende, rende tutto ciò più difficilmente affrontabile, con partiti personali, dotati di forza senza legittimità (come dicono i politologi<sup>13</sup>), frammentati e incapaci di vera collaborazione.

Ovviamente non sappiamo se potrà essere risolta dal governo Renzi. Ma che cosa può la storia suggerire per il superamento d'una crisi tanto profonda? La storia mostra che ogni circolo vizioso si rompe agendo su più punti: struttura dei partiti, rinvigoriscono dell'economia e della cultura, risanamento delle istituzioni del quotidiano, qualche ben mirata riforma costituzionale.

Per parte nostra vorremmo indicare un punto molto generale che secondo noi sta alla base di tutto. Va superata l'insufficienza di quel “credo repubblicano” o se volete di quel “patriottismo costituzionale” che non a caso l'art. 54 Cost. richiede prima che ai rappresentanti delle istituzioni – che sono impegnati ad agire “con disciplina ed onore” (2° comma) - a tutti i cittadini. Un credo che vuol dire non certo solo sentimento (anche questo) ma operare conseguente con comportamenti di astensione da illegalità – tipicamente dall'evasione tributaria - e di positiva opera di solidarietà civica. Questo deve essere il nostro impegno e la nostra speranza.

---

<sup>13</sup> V. il libro di P. Ignazi, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, Laterza, 2012.