

NAZIONE, STATO, COSTITUZIONE IN ITALIA DALL'UNITÀ ALLA REPUBBLICA*

Francesco Barbagallo

L'Italia è stata un paese politicamente disunito dalla discesa dei longobardi nel 568 fino al 1860. Per tredici secoli la storia d'Italia è storia di diverse formazioni politiche e statali, che si confrontano dentro un sistema in continua tensione tra Stati italiani e potenze straniere. Si può parlare quindi di un carattere multinazionale della storia italiana preunitaria, e anche di una dimensione fortemente regionale della storia politico-sociale del paese¹.

Il processo di unificazione italiana andò ben oltre i progetti dei suoi artefici liberali e moderati e le previsioni delle potenze alleate. Gli accordi del 1858 tra Cavour e Napoleone III prevedevano la costituzione di un regno dell'Alta Italia per la dinastia dei Savoia. Un altro regno doveva essere formato dall'unione tra la Toscana e la gran parte dello Stato pontificio. Il Regno delle Due Sicilie doveva restare qual era. Il papa avrebbe conservato Roma e il territorio circostante e assunto la presidenza della confederazione degli Stati italiani.

Napoleone III sostenne questo progetto per espandere la potenza della Francia e provare a realizzare una ripresa della politica bonapartista, con l'insegnamento di sovrani francesi sia a Firenze con Girolamo Bonaparte, che a Napoli con Luciano Murat. Ma il movimento nazionale italiano, nelle due correnti liberale e democratica, dimostrò una forza superiore alle previsioni e mandò all'aria le pretese egemoniche di Napoleone III sulla penisola. A contrastare questo disegno neonapoleonico si impegnò anche la Gran Bretagna, che rifiutò di associarsi alla Francia per impedire lo sbarco di Garibaldi in Sicilia e poi nel Mezzogiorno continentale e contribuì così a una più larga unificazione italiana².

* Questo testo costituisce l'ampliamento della conferenza letta in apertura del seminario organizzato dall'Accademia di Danimarca a Roma e dall'Università di Copenaghen, nel Centocinquantesimo dell'Unità d'Italia, sul tema *L'Italia in Europa. L'Italia e la Danimarca* (Roma, 7-8 aprile 2011).

¹ G. Galasso, *L'Italia come problema storiografico*, *Introduzione a Storia d'Italia*, diretta da G. Galasso, Torino, Utet, 1979, pp. 163 sgg.

² G. Candeloro, *L'unificazione italiana*, in *La Storia*, diretta da N. Tranfaglia e M. Firpo, vol. VIII, *L'Età contemporanea*, t. 3, Torino, Utet, 1986, pp. 350 sgg.; M. Meriggi, *L'unifi-*

6 Francesco Barbagallo

La gran massa del popolo italiano – formata da contadini e cattolici – era rimasta ai margini di questo processo. Si configurò quindi, immediatamente, il problema delle deboli basi sociali del nuovo Stato, aggravato dall’accelerazione estrema del processo di costruzione della nazione e di uno spirito nazionale unitario. I problemi fondamentali del nuovo Stato italiano riguarderanno anzitutto il consolidamento delle strutture istituzionali e della compagnia nazionale.

Cavour intendeva procedere all’unificazione amministrativa del paese con un programma di decentramento e di autonomia, secondo un modello liberale di ascendenza inglese fondato sull’autogoverno locale, condiviso dai moderati lombardi, emiliani e toscani e dagli autonomisti liguri e sardi. Questi progetti furono bloccati subito dall’esplosione di una questione delle province meridionali nella forma delle rivolte contadine e del brigantaggio. Il disegno di organizzazione dello Stato secondo i principi del decentramento amministrativo fu accantonato. Si definirono invece istituzioni accentrate di derivazione giacobino-napoleonica, con i larghi poteri di governo provinciale affidati ai prefetti, e di carattere oligarchico e autoritario sul terreno dei rapporti politici³.

All’organizzazione di questa struttura fortemente centralistica diedero un contributo fondamentale gli intellettuali meridionali, di formazione hegeliana, che avevano avversato il regime borbonico, dopo le carceri erano andati in esilio, soprattutto a Torino e a Firenze, e tornavano al Sud spesso con le funzioni di ministri del nuovo Stato italiano. Questo accentuato statalismo degli intellettuali-politici meridionali – da Spaventa a Villari, da Mancini a De Sanctis – si era costituito come alternativa alla debole strutturazione civile della società, nonché alla tradizione borbonica di negazione della politica come strumento di organizzazione sociale.

Il punto debole di queste posizioni era l’isolamento nella società meridionale, l’esigua rappresentatività sociale e quindi l’estrema difficoltà a costituire una solida ed efficace direzione politica. I progetti di organizzazione e di trasformazione politica apparivano calati dall’alto e avevano scarsissime possibilità di realizzarsi e di consolidarsi in forme strutturali nuove, in modelli culturali innovativi e in conseguenti comportamenti diffusi⁴.

cazione nazionale in Italia e in Germania, in *Storia contemporanea*, Roma, Donzelli, 1997, pp. 129 sgg.; A. Scirocco, *Garibaldi*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 233 sgg.

³ A. Caracciolo, *Stato e società civile. Problemi dell’unificazione italiana*, Torino, Einaudi, 1959; C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli, 1859-1866*, Milano, Giuffrè, 1964; E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell’Italia unita*, Bari, Laterza, 1967; G. Candeloro, *Storia dell’Italia moderna*, vol. V, *La costruzione dello Stato unitario*, Milano, Feltrinelli, 1968.

⁴ F. Barbagallo, *Intellettuali meridionali e società tra Ottocento e Novecento*, in Id., *L’azione parallela. Storia e politica nell’Italia contemporanea*, Napoli, Liguori, 1990, pp. 116 sg.

7 Nazione, Stato, Costituzione in Italia

Un ordinamento regionale del nuovo Stato italiano sarà impedito, inoltre, anche dal radicamento degli Stati preunitari e dalla coincidenza delle regioni con gli antichi Stati. Il carattere statuale dei territori regionali avrebbe finito per trasferire nella nuova compagine nazionale i poteri degli antichi regimi e delle loro classi dirigenti, di orientamento conservatore. L'accantonamento della dimensione regionale, che pure restò forte nell'identità collettiva, fu così preliminare alla definizione di un sistema amministrativo uniforme e centralizzato.

Eppure la realtà corrispondeva a una Italia regionale, non a una Italia nazionale. Gli italiani vivevano separati da regione a regione, per diversi fattori correnti alla disomogeneità e alle divisioni interne del paese. C'erano l'isolamento geografico e la mancanza di vie di comunicazione; la lingua italiana parlata da poco più del 2% della popolazione, ch'era pure la percentuale degli elettori abbienti ammessi al voto e alla vita politica; le profonde differenze di clima, ma soprattutto economiche, sociali e politiche, tra Nord e Sud⁵. L'unificazione nazionale congiungeva due diverse formazioni economico-sociali, caratterizzate da un differente grado di sviluppo, che soltanto in alcune aree settentrionali poteva definirsi pienamente capitalistico. Il dislivello tra le due parti dell'Italia unita si collocava peraltro dentro un più generale ritardo che poneva il nuovo Stato nazionale a notevole distanza dai più avanzati paesi del tempo, specialmente sul terreno dello sviluppo manifatturiero e della disponibilità di capitali e di risorse energetiche⁶.

L'unità avviò subito un positivo processo di interdipendenza tra Nord e Sud, che avvantaggiò il Settentrione sul piano economico-finanziario e introdusse il Mezzogiorno nell'Europa avanzata delle libertà e delle garanzie costituzionali. Tappe fondamentali di questo processo furono: l'unificazione del debito pubblico, del sistema fiscale, della politica doganale; l'allargamento del mercato nazionale; e in seguito l'emigrazione meridionale, le cui rimesse (e poi la forza-lavoro a basso prezzo) contribuirono all'equilibrio della bilancia dei pagamenti e al sostegno del processo di industrializzazione⁷.

Ma l'unità determinò anche un immediato, drammatico scontro tra le due parti del paese, percepito dalle classi dirigenti settentrionali come un conflitto tra «civiltà» e «barbarie», che andava regolato con lo stato d'assedio e la repres-

⁵ T. De Mauro, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 1979; R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1988.

⁶ G. Pescosolido, *Dal sottosviluppo alla questione meridionale*, in *Storia del Mezzogiorno*, diretta da G. Galasso e R. Romeo, vol. XII, Napoli, Edizioni del Sole, 1991, pp. 19-90.

⁷ R. Villari, *L'interdipendenza tra nord e sud*, in «*Studi Storici*», XVIII, 1977, 2, pp. 5-20; F. Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali d'interpretazione*, in *Storia d'Italia*, vol. I, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino, Einaudi, 1978, pp. 1215 sgg.; F. Barbagallo, *La modernità squilibrata del Mezzogiorno d'Italia*, Torino, Einaudi, 1994, pp. 3-34.

sione militare. Intanto i contadini meridionali insorgevano contro il perpetuarsi di iniqui rapporti sociali, in forme brigantesche che producevano quasi una guerra civile, alimentata per un quinquennio dalla reazione borbonica e dagli interessi temporali della Chiesa⁸. Insieme all'Italia nasceva la questione meridionale, giunta anch'essa ormai a 150 anni d'età.

A differenza dei paesi europei di più antica tradizione unitaria, dove la formazione di una comunità nazionale segue lentamente la costituzione degli organismi statali, in Italia i processi di statalizzazione e di nazionalizzazione procedono insieme, in forme necessariamente contratte e non secondo tempi distanti e fasi diverse. Non risulterà semplice quindi colmare le tante, profonde fratture che dividono le aree regionali e provinciali; che oppongono ceti organici alla semplice società liberale governata dalle *élites* aristocratiche e borghesi e classi tendenti alla formazione di una più articolata società di massa; che separano nettamente il diffuso e rappresentativo mondo cattolico, stretto intorno all'isolamento pontificio, dalle istituzioni e dai progetti del Regno d'Italia e della società liberale⁹.

Il rapporto tra Stato e società nell'Italia liberale si sviluppa anzitutto nella ricerca di un equilibrio tra la concentrazione della politica nello Stato e il riconoscimento di un'autonomia della società, che si caratterizza proprio per la sua depoliticizzazione. Il processo di politicizzazione della società si svilupperà sia con l'accentuarsi dei contrasti sociali, sia col superamento dei conflitti localistici e personalistici. La nazionalizzazione della politica procederà col diffondersi del voto e quindi dello scambio tra centro e periferia, attraverso l'incanalamento e la contrattazione degli interessi particolaristici e localistici con i centri istituzionali¹⁰.

Le *élites* socio-politiche europee si sforzarono, nell'Ottocento, di «insegnare la nazione» a contadini, braccianti, artigiani, operai. Provarono a convincere popolazioni chiuse nei ristretti confini di borghi e villaggi di essere partecipi di larghe quanto invisibili comunità nazionali. Questa comune appartenenza nazionale implicava un atto di lealtà e di consenso alle istituzioni pubbliche

⁸ C. Petraccone, *Le due civiltà. Settentrionali e meridionali nella storia d'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2000; N. Moe, *Un paradiso abitato da diavoli. Identità nazionale e immagini del mezzogiorno*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo, 2004; F. Molfese, *Storia del brigantaggio dopo l'Unità*, Milano, Feltrinelli, 1964; R. Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita, 1855-1864*, Milano, Sansoni, 1999; P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento a oggi*, Roma, Donzelli, 1993, pp. 33-39.

⁹ P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986.

¹⁰ S. Rokkan, *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il Mulino, 1982; F. Cammarano, *La costruzione dello Stato e la classe dirigente*, in *Storia d'Italia*, a cura di G. Sabbatucci e V. Viodotto, vol. 2, *Il nuovo Stato e la società civile, 1861-1887*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 3 sgg.

9 *Nazione, Stato, Costituzione in Italia*

che disciplinavano la vita di tutti¹¹. Era il processo di «nazionalizzazione delle masse»¹².

Una fondamentale contraddizione interna all'ordinamento liberale era quella che si poneva tra l'autoritarismo e il vero e proprio imperialismo del comando statale – massimo nelle concezioni e nelle realizzazioni dello Stato etico e dello Stato di diritto di ascendenze germaniche – e i limiti teorici e pratici di espressione dello Stato minimo fondato sulla prevalenza delle libertà individuali, e soprattutto dell'individualismo proprietario, nelle forme adottate specialmente nella teoria e nella pratica sociale e politica dell'esperienza britannica.

Il liberalismo italiano affronta questa contraddizione scegliendo un modello statocentrico. All'enfasi sul ruolo dello Stato, inteso come motore e principale referente della costruzione dell'ordinamento liberale, in Italia si accompagnano la subordinazione dei diritti e delle libertà dei cittadini e la sottovalutazione dell'autonomia e dell'iniziativa della società civile rispetto alla centralità dello Stato. Ne risulterà uno Stato sostanzialmente debole, ben diverso dallo Stato forte costruito in Germania intorno al nucleo della tradizione burocratica, e lontano anche dal più equilibrato rapporto tra Stato, libertà e società conseguito nel modello inglese¹³.

La suprema centralità dello Stato nel modello che tiene insieme Stato, società e libertà viene teorizzata e preparata per l'attuazione politica dalla scienza del diritto pubblico, rinnovata in Italia dal giurista siciliano Vittorio Emanuele Orlando. Nel clima di diffusa fiducia nelle scienze che pervade l'Europa ottocentesca e nel processo di generale riorganizzazione epistemologica delle scienze sociali, che darà luogo ai differenziati specialismi delle scienze «pure» dell'economia, del diritto, della politica, Orlando ridefinisce, sul finire dell'Ottocento, lo statuto scientifico della giuspubblicistica sulla base del metodo giuridico, del formalismo positivistico, fondato sui criteri dell'astrattezza, della separatezza, del tecnicismo. Con questi strumenti produce una teoria della crisi della forma di governo parlamentare liberale e un progetto di superamento di questa crisi attraverso l'edificazione dello Stato di diritto italiano, basato sui principi di legalità, dei diritti pubblici soggettivi, della giustizia amministrativa¹⁴.

¹¹ B. Tobia, *Una cultura per la nuova Italia*, ivi, pp. 427 sgg.

¹² G.L. Mosse, *La nazionalizzazione delle masse. Simbolismo politico e movimenti di massa in Germania (1812-1933)*, Bologna, Il Mulino, 1975; Id., *L'uomo e le masse nelle ideologie nazionaliste*, Roma-Bari, Laterza, 1982.

¹³ U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989.

¹⁴ G. Cianferotti, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980.

Per Orlando lo Stato di diritto si configura come una persona giuridica, distinta dal governo e dalla società. I problemi della monarchia costituzionale si trasformano nella moderna dottrina dello Stato di diritto, che si configura come supremazia «giuridica» dello Stato rispetto agli emarginati principi «politici» sia del re che del popolo. La forma di governo specifica dello Stato di diritto e dell'evoluzione della monarchia rappresentativa è il *governo di Gabinetto*, punto d'incontro tra la prerogativa regia e l'influenza politica parlamentare. Qui il re esercita un potere effettivo nella formazione del governo e la maggioranza parlamentare non esprime un indirizzo politico vincolante. In tal caso infatti si avrebbe un *governo di partito*, che romperebbe il delicato equilibrio dualistico proprio della monarchia costituzionale nella forma dello Stato di diritto.

Il rifiuto radicale del governo di partito, in questo modello costituzionale, comporta l'altrettanto radicale *rifiuto del partito politico*. La maggioranza parlamentare non si forma intorno a un preventivo indirizzo politico, presentato alla prova del confronto elettorale. Ma scaturisce soltanto dopo le elezioni, che non operano alcuna trasmissione di potere da un popolo presunto sovrano ai suoi rappresentanti, bensì una mera designazione dei cittadini più capaci di svolgere il ruolo di legislatori e di governanti¹⁵.

L'assenza della forma-partito nell'esperienza politica del liberalismo italiano tra Ottocento e Novecento, l'assenza in Italia di un partito liberale (o anche conservatore) è legata all'affermazione della teoria e della pratica della sovranità dello Stato-persona e del governo di Gabinetto. La dottrina liberale italiana dello Stato di diritto afferma una forma di normativizzazione giuridica della politica e ingloba dentro di sé la nazione, la società e il popolo. Questo tipo di Stato regola una società semplice, qual è quella liberale ottocentesca, dove sono da eliminare i conflitti, ritenuti distruttivi della superiore unità statale. Questo progetto unitario di governo non può essere diviso né dai contrasti politici tra i partiti, né dagli scontri d'interesse tra i gruppi sociali e tra le grandi concentrazioni economiche¹⁶.

La società civile, in questo modello statocentrico, risulta quindi assorbita nello Stato. Si è osservato che avanza una forma di socializzazione dello Stato che «tende piuttosto a funzionare come statizzazione della società»¹⁷. Nel modello liberale italiano le istituzioni sociali che hanno una rilevanza collettiva

¹⁵ M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla repubblica*, a cura di A. Schiavone, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 3 sgg.

¹⁶ F. Barbagallo, *Da Crispi a Giolitti. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali*, in *Storia d'Italia*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, vol. 3, *Liberalismo e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 3 sgg.

¹⁷ Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., p. 265.

11 Nazione, Stato, Costituzione in Italia

sono immediatamente trasformate in enti pubblici: camere di commercio, ordini professionali, comuni e province non hanno carattere originario e indipendente rispetto allo Stato, com'è ad esempio in Gran Bretagna. Gli enti locali in Italia sono considerati organi dello Stato, si configurano come articolazioni del potere centrale e si distinguono poco dagli uffici periferici dello Stato¹⁸.

Questa centralità dello Stato riduce lo spazio e il peso dei principi di libertà e dei diritti dei cittadini. Lo Stato, con la sua autorità, viene prima degli individui con i loro diritti, che non sono concepiti come una limitazione, ma solo come una concessione dello Stato. L'assenza di un processo costituente dello Stato italiano si accompagna alla mancanza di grandi battaglie e di impegnative affermazioni intorno alle libertà fondamentali e ai diritti dell'uomo. I giuristi italiani condividevano con la scienza germanica anche l'avversione al diritto naturale, e quindi alle dichiarazioni dei diritti¹⁹.

Una critica radicale a questa traduzione italiana del modello germanico di *Rechtstaat* fu immediatamente espressa dagli economisti di tendenza liberista sul piano della teoria e della politica economica. Antonio De Viti De Marco e Vilfredo Pareto giudicarono questa teoria dello Stato di diritto una dottrina autoritaria dello Stato, che comprimeva le istanze di libertà e sottometteva l'ordinamento sociale agli interessi più fortemente costituiti, al fine del potenziamento dello Stato e della massima diffusione dello statalismo. A questa prospettiva De Viti De Marco, anche ricorrendo a costituzionalisti liberali inglesi come Albert V. Dicey, opponeva un modello differente di Stato democratico e garantista, fondato sul suffragio allargato anche alle donne e sulla diffusione dei controlli dal basso²⁰.

Lo Stato liberale stenta a uscire dai suoi confini di classe. Così, dopo aver limitato gli spazi per i diritti di libertà, lascia ad altre forze sociali e politiche – classi popolari, socialisti, cattolici – il compito di far procedere il paese sulla strada della nazionalizzazione della politica. Non sarà per caso che i primi partiti in Italia saranno quelli antiistituzionali: il partito socialista nel 1892, il partito repubblicano nel 1894 e infine il partito popolare nel 1919²¹.

Nel primo Novecento lo Stato liberale sarà sottoposto alla duplice pressione del moltiplicarsi delle figure e degli interessi sociali e del crescere delle funzioni amministrative. I processi di industrializzazione e di socializzazione spin-

¹⁸ F. Rugge, *Autonomia ed autarchia degli enti locali: all'origine dello Stato amministrativo*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori, 1986, pp. 275 sgg.

¹⁹ G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992.

²⁰ A. Cardini, *Gli economisti, i giuristi e il dibattito sullo Stato dopo il 1880*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., pp. 175 sgg.

²¹ F. Barbagallo, *I partiti politici dallo Stato liberale alla Costituzione repubblicana*, in Id., *L'Italia contemporanea. Storiografia e metodi di ricerca*, Roma, Carocci, 2002, pp. 111 sgg.

12 Francesco Barbagallo

geranno verso un riassetto di tipo organicistico della società, aldilà dell'individualismo borghese dell'età liberale²². La separazione tradizionale tra Stato e società sarà superata dalla compenetrazione nello Stato di una rappresentanza degli interessi delle diverse forze sociali in movimento: operai, contadini, ceti medi urbani e agrari. Economia e società premono sulle forme di un assetto istituzionale e politico sempre meno capace di fornire risposte a domande sempre più complesse²³.

Sul versante della teoria e del riassetto dei poteri costituzionali avanza il modello dello Stato amministrativo. La riaffermazione della sovranità dello Stato come amministrazione persegue due obbiettivi. È una risposta aggiornata alla crisi di autorità dello Stato liberale rispetto al dilagare dei conflitti sociali e politici e agli effetti disgreganti prodotti dal diffondersi degli interessi di partiti, gruppi, individui. Serve quindi sia a evitare la prevalenza delle pressioni e delle logiche dei gruppi economici, sia a limitare i poteri delle assemblee rappresentative e dei gruppi politici espressi dall'espansione della democrazia²⁴. Le trasformazioni sociali ed economiche accelerate dalla guerra mondiale e il processo di democratizzazione – allargato dal suffragio universale maschile, dall'introduzione del sistema proporzionale e dall'espansione dei partiti di massa (col nuovo partito popolare, anch'esso antiistituzionale) – accentueranno la crisi del sistema politico liberale. La prospettiva, individuata per primo da Costantino Mortati, sarebbe stata la ristrutturazione del modello costituzionale, con l'attribuzione del *potere di indirizzo politico* al parlamento riorganizzato sulla base dei partiti politici²⁵.

Del resto in diversi paesi europei, nel primo dopoguerra, si affermerà la tendenza verso la costituzione della nuova forma di *Stato dei partiti* (*Parteienstaat*), segnando il passaggio dal parlamentarismo liberale alla democrazia basata sui partiti di massa, in una visione pluralistica dello Stato, fondata sull'equilibrio dei poteri²⁶.

²² R. Ruffilli, *Santi Romano e la crisi dello Stato agli inizi dell'età contemporanea* (1977), in Id., *Istituzioni, società, Stato*, vol. II, a cura di M.S. Piretti, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 163 sgg.

²³ S. Cassese, *Giolittismo e burocrazia nella «cultura delle riviste»*, in *Storia d'Italia, Annali, 4, Intellettuali e potere*, a cura di C. Vivanti, Torino, Einaudi, 1981, pp. 475 sgg.

²⁴ C.S. Maier, «*Vincoli fittizi... della ricchezza e del diritto*»: teoria e pratica della rappresentanza degli interessi, in *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, a cura di S. Berger, Bologna, Il Mulino, 1983, pp. 47 sgg.; M. Fioravanti, *Stato di diritto e stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., pp. 318 sgg.

²⁵ C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima editoriale, 1931.

²⁶ G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia* (1929), a cura di S. Forti, Milano, Giuffrè, 1989.

13 Nazione, Stato, Costituzione in Italia

L'introduzione del sistema elettorale di tipo proporzionale nel 1919 e la costituzione dei gruppi parlamentari alla Camera nel 1920 ponevano, per la prima volta in Italia, i partiti di massa al centro dell'attività parlamentare e nei confronti del governo. Gli aspri conflitti sociali e politici e la costitutiva estraneità tra istituzioni liberali e partiti impediranno il passaggio dal parlamentarismo liberale alla «democrazia dei partiti». Lo Stato liberale non cadeva per la disgregazione indotta dai partiti, ma perché incapace di ristrutturare il modello costituzionale sulla base dei partiti politici.

Sul terreno più propriamente politico e sociale le furiose lotte scatenate nel primo dopoguerra italiano si incroceranno con il prevalere della prospettiva dei «blocchi nazionali» – di conservatori, liberali e fascisti – che individueranno nei partiti di massa il nemico da abbattere e riproporranno l'identificazione di una parte politica con la nazione e lo Stato²⁷. Il ruolo dei partiti sarà di nuovo ridimensionato, nella prospettiva di una restaurazione della sovranità statale in nome di un superiore interesse nazionale.

Rispetto allo Stato liberale, che aveva rifiutato la forma-partito in quanto disolvente l'unità statale-nazionale, il regime fascista introduce – con le leggi eccezionali del 1926 – la novità costituzionale del partito unico. Il Partito nazionale fascista ha il compito di rafforzare l'unità dello Stato nazionale con l'integrazione della società nello Stato e la politicizzazione delle masse nel senso della «fascistizzazione».

Il regime fascista procede all'unificazione integrale di Stato, nazione e partito. È in questa cappa di piombo che le idee di patria e di nazione e lo stesso Stato nazionale italiano finiscono per identificarsi col regime fascista e ne seguono le sorti. E invece la patria è anzitutto la libertà della e nella patria per tutti i cittadini. È la morte della libertà che esclude dalla patria e dalla collettività nazionale gli avversari politici, trasformandoli in esuli o carcerati²⁸.

Come scriverà Carlo Rosselli nel 1936 su «Giustizia e libertà»: «Noi possiamo vantarci di essere i traditori coscienti della patria fascista; perché ci sentiamo i fedeli di un'altra patria»²⁹. E sarà lo storico più convinto del percorso positivo dell'Italia liberale, il filosofo della religione della libertà e della patria, Benedetto Croce, ad augurarsi tragicamente, subito dopo il 25 luglio 1943, la sconfitta della patria nella guerra nazifascista. «E, nondimeno, nel bivio, era sempre per gl'italiani da scegliere una sconfitta anziché l'apparente

²⁷ S. Neri Serneri, *Classe, partito, nazione. Alle origini della democrazia italiana, 1918-1948*, Manduria, Lacaita, 1995, pp. 87 sgg.

²⁸ M. Viroli, *Per amore della patria. Patriotismo e nazionalismo nella storia*, Roma-Bari, Laterza, 1995; C. Pavone, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella resistenza*, Torino, Bollati-Boringhieri, 1991, pp. 42 sgg.

²⁹ C. Rosselli, *Realismo*, in «Giustizia e libertà», 10 aprile 1936, in Id., *Scritti dell'esilio*, vol. II, a cura di C. Casucci, Torino, Einaudi, 1992, p. 341.

vittoria accanto alla qualità di alleati che il Mussolini ci aveva imposti, vendendo l'Italia e il suo avvenire e cooperando alla servitù di tutti in Europa»³⁰. E sarà un vecchio nazionalista quale Luigi Federzoni ad accusare Mussolini, nel Gran Consiglio del 25 luglio, di aver diviso gli italiani con una pregiudiziale discriminante ideologica. Era l'identità tra fascismo e nazione che rischiava di travolgere nella disfatta lo Stato nazionale italiano. Perciò questa identità andava dissolta *in extremis*, affidando al re il disperato tentativo di salvare quel che restava dello Stato e della nazione³¹.

È questo un luogo centrale della storia italiana da non rimuovere o mistificare: fu anzitutto il fascismo a contribuire alla decadenza delle idee di patria e di nazione nella coscienza collettiva degli italiani. È il regime fascista che spezza la nazione italiana in due parti contrapposte in una moderna guerra di religione, che non era meno acuta perché coinvolgeva, come sempre accade, soltanto le minoranze disposte a pagare gli alti prezzi dell'opposizione a un potere totalizzante. In Italia la patria non muore negli anni della resistenza antifascista³². È negli anni del fascismo al potere che muore la libertà e si spezza la patria per tanti italiani: liberali, rivoluzionari, conservatori, cattolici, ebrei³³.

È l'identificazione dello Stato e della nazione con il fascismo che porterà, l'8 settembre 1943, alla dissoluzione delle strutture dello Stato italiano e del tessuto connettivo della comunità nazionale. E sarà la resistenza armata delle forze antifasciste ad avviare la ricostruzione dello Stato nazionale. «Solo a questa condizione – scriveranno, il 17 settembre 1943, i partigiani Giorgio Denna e Vittorio Foa – l'Italia, oggi passivo campo di battaglia, cesserà di essere una semplice espressione geografica»³⁴.

La dialettica continuità-cambiamento caratterizzerà il drammatico quinquennio 1943-1948 di formazione dell'Italia democratica³⁵. La Costituzione sarà la carta fondamentale dei principi e dei diritti sanciti per il nuovo Stato repubblicano. Rappresenterà l'elemento essenziale di rinnovamento, verso cui ten-

³⁰ B. Croce, *Quando l'Italia era tagliata in due. Estratto di un diario*, in Id., *Scritti e discorsi politici (1943-1947)*, Bari, Laterza, 1963, vol. I, p. 74.

³¹ Resoconto dell'ultima seduta del Gran Consiglio, in L. Federzoni, *L'Italia di ieri per la storia di domani*, Milano, Mondadori, 1967, pp. 298 sgg.

³² Il legame tra morte della patria e resistenza antifascista è stato affermato da E. Galli della Loggia, *La morte della patria. La crisi dell'idea di nazione dopo la seconda guerra mondiale*, in *Nazione e nazionalità in Italia*, a cura di G. Spadolini, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 125 sgg.; R. De Felice, *Rosso e nero*, a cura di P. Chessa, Milano, Baldini e Castoldi, 1995.

³³ E. Gentile, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, La Nuova Italia scientifica, 1995.

³⁴ C. Pavone, *Tre governi e due occupazioni*, in «Italia contemporanea», 1985, 160, p. 70.

³⁵ F. Barbagallo, *La formazione dell'Italia democratica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, Torino, Einaudi, 1994, pp. 5 sgg.

15 Nazione, Stato, Costituzione in Italia

derà la gran parte delle forze che si erano già trovate unite negli altri due momenti fondanti la nuova epoca della storia italiana: la lotta di resistenza antifascista e la battaglia per la repubblica. Il cemento più forte dell'intesa costituzionale, che salderà i partiti di massa alle altre organizzazioni politiche e alle diverse correnti ideali del liberalismo e della democrazia, sarà l'antifascismo espresso nella lotta di resistenza.

«Questa costituzione – dirà Aldo Moro il 13 marzo 1947 all'Assemblea costituente – oggi emerge da quella resistenza, da quella lotta, da quella negoziazione, per le quali ci siamo trovati insieme sul fronte della resistenza e della guerra rivoluzionaria ed ora ci troviamo insieme per questo impegno di affermazione dei valori supremi della dignità umana e della vita sociale»³⁶.

Le norme scritte nella Costituzione indicano un nuovo ordine sociale e politico e rappresentano una rottura e una forte innovazione rispetto al precedente Statuto liberale del Regno d'Italia. Il principio «politico» di segno democratico della sovranità popolare si afferma ora nel riconoscimento costituzionale della funzione centrale dei partiti politici, come strumento per l'esercizio della sovranità del popolo e quindi come realizzazione del principio democratico³⁷.

L'Assemblea costituente dell'Italia repubblicana supererà la diffidenza dello Stato liberale verso il potere costituente, tipico delle assemblee democratiche, e riconoscerà alla politica la capacità di fondare il diritto pubblico³⁸. Libertà, egualianza, solidarietà, democrazia sono i principi generali intorno a cui si costruisce il nuovo ordinamento costituzionale, che si distingue sia dall'esaltazione dello Stato, affermata dalla dottrina liberale e acuita dal regime fascista, sia dalle concezioni individualistiche diffuse dall'economia dei consumi propagata dal modello fordista-keynesiano. La Costituzione italiana porrà ora al centro la persona, nell'accezione affermata dalle correnti più avanzate del cattolicesimo politico europeo, da Maritain a Mounier³⁹.

Il passaggio dallo Stato liberale borghese allo Stato pluriclasse, allo Stato sociale contemporaneo si realizzava quindi, almeno in parte, nella tutela costi-

³⁶ A. Moro, *Discorsi parlamentari (1947-1963)*, vol. I, Roma, Camera dei deputati, 1996, seduta del 13 marzo 1947 dell'Assemblea costituente, p. 3.

³⁷ L. Basso, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958, pp. 144 sgg.; *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, a cura di R. Ruffilli, Bologna, Il Mulino, 1980.

³⁸ M. Fioravanti, *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano, in particolare*, in *Potere costituente e riforme costituzionali*, a cura di P. Pombeni, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 73 sgg.

³⁹ R. Ruffilli, *La formazione del progetto democratico cristiano nella società italiana dopo il fascismo*, in *Democrazia cristiana e Costituente nella società del dopoguerra. Bilancio storico e prospettive di ricerca*, a cura di G. Rossini, Roma, Edizioni Cinque lune, 1980, vol. I, pp. 42 sgg.

tuzionale assicurata ai diritti sociali dei cittadini, considerati come «persone» dotate di autonomia di fronte allo Stato e uniti da vincoli di socialità e di solidarietà. Il riconoscimento dell'efficacia normativa e di ordine superiore della Costituzione rappresentava il tentativo di sostituire allo Stato liberale di diritto una nuova forma di Stato, che poteva definirsi sociale in quanto i diritti sociali sanciti dalla Costituzione andavano considerati prescrittivi nei confronti dei pubblici poteri e anzitutto dell'amministrazione⁴⁰.

La centralità del lavoro e dei diritti sociali nell'impianto della Costituzione democratica era convinzione dominante nell'Assemblea costituente. «La Costituzione deve essere un motore per riformare il sistema sociale che produce la disoccupazione», affermava nell'aprile 1946 il segretario Guido Gonella, presentando il progetto costituzionale della Dc al suo primo congresso. «Non basta affermare la libertà politica: bisogna che il nostro sistema economico sia tale da creare le *condizioni di possibilità di esercizio* della libertà politica. Il divorzio ottocentesco tra politica ed economia non regge più. Bisogna fare dei diritti politici delle leve per influire sul mondo economico, al fine di realizzare un'economia secondo *giustizia sociale*»⁴¹.

Il nuovo sistema politico-istituzionale si fondava sulla premessa di un accordo tra i partiti e le forze sociali intorno al preminente indirizzo politico della Costituzione. Presupponeva quindi la capacità dei partiti di svolgere, al di sopra della rappresentanza degli interessi particolari, e nella normale dialettica tra maggioranza e opposizione, la funzione di strumenti democratici dell'attuazione concorde del progetto costituzionale. Ma i profondi contrasti interni al paese e i forti condizionamenti del mondo bipolare bloccheranno in Italia la realizzazione di un sistema politico di tipo omogeneo e condiviso, caratterizzato dalla possibilità di un'alternativa democratica tra maggioranza e opposizione.

Lo Stato italiano – inteso come complesso di strutture, ordinamenti e forze sociali –, che era riuscito a sopravvivere alla caduta del regime fascista e alla scomparsa della monarchia, poteva così continuare a esprimere forti resistenze ai cambiamenti iscritti nel nuovo ordinamento delineato nella Carta costituzionale della Repubblica. Il che confermava la necessità di una effettiva corrispondenza tra forme istituzionali del potere e forze e rapporti sociali per poter realizzare un determinato indirizzo politico⁴². Nonostante tutto, però, i

⁴⁰ M.S. Giannini, *I pubblici poteri negli Stati pluriclassee*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXIX, 1979, pp. 389 sgg.; *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990.

⁴¹ G. Gonella, *Il programma della Democrazia Cristiana per la nuova Costituzione*, Roma, Se- li, 1946, pp. 41 sgg.

⁴² C. Mortati, *La Costituente*, Roma, 1945; ora in Id., *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, vol. I, pp. 3 sgg.

17 Nazione, Stato, Costituzione in Italia

conflitti ideologici, politici, sociali, per quanto forti e diffusi nel paese, non giunsero a modificare gli avanzati caratteri istitutivi della Repubblica italiana, allora condivisi e garantiti fino a oggi dalla Costituzione democratica del 1948⁴³.

Ora che l'Italia repubblicana ha compiuto un percorso più lungo dell'Italia liberale si può trarre un giudizio di segno largamente positivo sulla classe dirigente che, operando in punti diversi e su posizioni spesso in conflitto, guidò il processo di trasformazione, rapido in termini storici, dalla disfatta del Regno d'Italia allo sviluppo economico e sociale dell'Italia democratica nel nuovo ordine europeo e nei mutevoli equilibri dell'economia internazionale. Gli anni della guerra e del secondo dopoguerra hanno rappresentato il periodo più drammatico della storia d'Italia. Gli esiti potevano essere ben diversi, distruttivi invece che costruttivi.

La classe dirigente del primo quindicennio repubblicano, nelle differenti scelte ideali e sociali, ha dimostrato di avere amore della patria e senso dello Stato in misura sufficiente a fondare un solido ordinamento costituzionale e un robusto seppur conflittuale ordine sociale, che hanno reso possibile la costruzione di un regime pienamente democratico e di un sistema economico capace di conseguire affermazioni di grande rilievo nell'economia mondiale⁴⁴.

⁴³ Sugli sviluppi attuali, tra democrazia costituzionale e «democrazia populista», cfr. P. Costa, *Diritti e democrazia*, in *La democrazia di fronte allo Stato. Una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, a cura di A. Pizzorno, Milano, Feltrinelli, 2010 («Annali» della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, XLIV, 2008), pp. 20 sgg., e M. Almagisti, *Alcune riflessioni sulla qualità delle democrazie contemporanee*, ivi, pp. 51 sgg.

⁴⁴ F. Barbagallo, *Il dopoguerra e la ricostruzione*, in *Le classi dirigenti nella storia d'Italia*, a cura di B. Bongiovanni e N. Tranfaglia, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 219 sg.