

Simone Neri Serneri, Marco Fioravanti, Massimiliano Gregorio,  
Chiara Giorgi, Catia Papa, Francesco Traniello

# L'Italia e la sua Costituzione. Una storia, di Raffaele Romanelli

(doi: 10.1409/113090)

Contemporanea (ISSN 1127-3070)

Fascicolo 1, gennaio-marzo 2024

**Ente di appartenenza:**

*Università di Roma Tre (uniroma3)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# *L'Italia e la sua Costituzione.* *Una storia, di Raffaele* **Romanelli**

*Un dibattito a cura di Simone Neri Seneri, con interventi di Marco Fioravanti, Massimiliano Gregorio, Chiara Giorgi, Catia Papa e Francesco Traniello*

*Simone Neri Seneri*

---

## **La Repubblica e la sua Costituzione. Introduzione**

Storia di una relazione. Cosa è infatti una Costituzione? Un testo normativo intrinsecamente programmatico perché intende appunto 'constituire' assieme un assetto istituzionale, un sistema politico e una cittadinanza, ovvero una rete di relazioni sorrette da valori condivisi tra gli individui che a quelle istituzioni fanno riferimento, riconoscendole come proprie. Il frutto della Costituzione è la Repubblica. La storia della relazione tra la Costituzione e la Repubblica è al centro de *L'Italia e la sua Costituzione. Una storia* (Laterza, 2023, 492 pp.) l'opera di Raffaele Romanelli che proponiamo alla discussione. Uno studio autorevole, profondamente meditato, che indaga l'efficacia – in senso alto – di quel testo, della nostra Costituzione repubblicana. Che dunque mette al centro di una riflessione storica, ma alimentata da solide competenze giuridico-istituzionali, quella relazione, la relazione

tra l'elaborazione e il dettato costituzionale da un lato e il sistema politico-istituzionale che ne è scaturito, misurandone la capacità di governare la società italiana, nel corso dei successivi settant'anni, dall'altro. Ma, a ben vedere, anche ciò che sta al fondo di quella relazione, ovvero i nessi tra il progetto costituzionale e quella che egli chiama «l'intima essenza del paese» (p. 4), così come è storicamente scaturita dalle aspettative e le ambizioni, ma anche dalle impotenze, debolezze e oscurità di quel testo.

Quella di Romanelli non è tanto, o comunque solo, una storia costituzionale dell'Italia repubblicana, quanto piuttosto una riflessione documentata attorno ad alcune questioni cruciali che investono l'essenza stessa – la sua Costituzione – della repubblica, intesa, come sopra accennato, come relazione tra istituzioni, individui e società. E non a caso, egli rimarca come quella Co-

stituzione si sia nel tempo, per così dire, moltiplicata nella sua essenza, via via reagendo e adattandosi al dipanarsi di quelle relazioni tra società e istituzioni e al trasformarsi dell'una e delle altre. Così, al dettato costituzionale del 1948 si è affiancata una 'costituzione materiale', espressione del concreto realizzarsi della forma di governo, e poi forse anche una 'costituzione invisibile', quale risultante di un mutevole eppur complesso (dis-)equilibrio tra moltiplicazione dei centri di potere, pressioni neo-corporative, interessi particolaristici, deliberazioni giuridiche e financo condizionamenti criminali.

È riflettendo su questo quadro assieme ampio e profondo che Romanelli si interroga e ci interroga. Ritorna su domande note, eppur ancora aperte e in attesa di (nuove?) risposte, alla luce delle ulteriori scansioni della storia repubblicana. Da dove scaturì quel testo costituzionale, quale il suo intento, quale idea o idee di stato e di sistema politico, quale società intendeva costituire, all'indomani del fascismo e retrospettivamente giudicando l'esperienza dello stato unitario?

Altre domande sorgono dal considerare i rapporti tra le tre specie di 'costituzioni' suddette: quale l'efficacia del dettato normativo nel disegnare i rapporti tra sistema politico e istituzionale e cittadini? Quale l'efficienza di quel sistema nel governare economia e sviluppo sociale? Quali le conseguenze, certamente anche negative, della Costituzione del 1948, del suo assetto valoriale e del suo disegno normativo, nel momento in cui è progressivamente concretizzato in istituti e poteri, norme e relazioni tra soggetti individuali e corpi collet-

tivi? E, ancora, considerando le aporie, le tensioni, i conflitti, talora drammatici, le derive, le irrisolte contraddizioni e le domande di riforma che hanno punteggiato la storia politica e sociale dell'Italia repubblicana, quanto queste sono da addebitarsi alle peculiarità del (plurimo) assetto costituzionale del nostro paese, al persistere di quella cultura costituzionale e al riprodursi di quelle che Romanelli ritiene profonde spinte antiriformiste e corporative mai sradicate dalla società italiana e quanto invece sono da contestualizzare dentro la crisi delle società democratiche tardonovecentesche e poi del tempo presente?

Cercando e proponendo risposte a questi interrogativi, Romanelli ci invita a riaprire il confronto sulla storia dell'Italia repubblicana e, ancora una volta, a guardare oltre non solo alla presunta dialettica tra paese legale e paese reale, ma anche all'orizzonte imprescindibile, ma nient'affatto esaustivo, del confronto tra gli schieramenti ideologici e politici. Si tratta, invece, di considerare anzitutto il peso degli assetti normativi e il ruolo e l'efficacia delle istituzioni. Ma, ancor più, di ricostruire il plasmarsi della cittadinanza, il modo di costituirsi della dimensione pubblica del vivere civile e, dunque, i nessi funzionali che si sono andati instaurando, pur via via trasformandosi, tra dinamiche di sviluppo degli apparati istituzionali, politici e amministrativi, e dinamiche sociali: in sostanza, di porre l'attenzione sui concreti equilibri tra gli uni e le altre, sugli effettivi meccanismi di interazione, gli assetti di potere e le gerarchie di interessi, i valori condivisi o contestati che ne sono il presupposto. E, dunque, calati dentro la concretezza delle dinamiche

della storia repubblicana, anzitutto – nella ricerca di Romanelli – di ricercare le ragioni, ora di lungo periodo, ora contingenti, del declino del nostro paese, della irrisolta debolezza del momento decisionale, della crescente frammentazione corporativa tanto degli strumenti del governo politico-amministrativo quanto della struttura della società civile.

Guardare a tutto ciò con lo sguardo profondo dello storico consente di ricostruire le processualità che hanno portato al tempo presente, non perché esse siano necessariamente *in nuce* nella Carta – questo è peraltro uno dei temi in discussione –, quanto per-

ché quello sguardo consente di apprezzare le mutevoli relazioni tra assetti consolidati, scelte degli attori e orizzonti di possibilità di volta in volta disponibili, di sottrarsi all'incumbere delle consequenzialità obbligate e, invece, di volgere l'attenzione alle tensioni che innervano e però per questo lasciano aperto il processo storico e, in fondo, anche il tempo presente. L'opera di Romanelli è un contributo prezioso per ripercorrere questa nostra storia e una sollecitazione a discuterne. Ringraziamo dunque vivamente le colleghe e i colleghi che hanno accolto il nostro invito a farlo sulle pagine di «Contemporanea».

**Simone Neri Serneri**, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Firenze,  
Via delle Pandette 32, 50127 Firenze  
simone.neriserneri@unifi.it

*Marco Fioravanti*

---

## Costituzione, culture giuridiche e società

Attraverso una vasta e solida letteratura scientifica, Raffaele Romanelli affronta la storia costituzionale italiana in un arco temporale di lungo periodo, circoscrivibile dalla crisi del sistema liberale all'attuale fase di incerta transizione istituzionale, ripercorrendo non tanto il mutamento costituzionale – mai a suo avviso raggiunto – quanto la sua costante invocazione. *Una storia*, per riprendere il sottotitolo dell'opera, della Costituzione italiana, che tiene

insieme metodologicamente storia costituzionale e storia politica, mettendo a frutto entrambi i risultati di queste due discipline non sovrapponibili ma al contempo fortemente imbricate.

### **Il peccato originale**

Una delle chiavi interpretative per leggere il libro è rappresentata dal presupposto dal quale il volume muove, sintetizzabile con l'immagine dell'immaturità costituzionale

italiana, non all'altezza, *ab initio*, delle trasformazioni in senso liberale delle società occidentali più avanzate, che procede dall'origine dell'Italia repubblicana per tutto il settantennio successivo. Il peccato originale della cultura costituente italiana consiste – per sintetizzare il complesso ragionamento di Romanelli – nella distanza tra cultura politica della classe dirigente e le questioni giuridiche, costituzionali e, più in generale, istituzionali e, al contempo, nell'ostilità dei «padri fondatori», anche dei giuristi – esuli, partigiani o costituenti antifascisti – nei confronti del costituzionalismo. A quest'ultimo termine va aggiunto l'aggettivo – che per Romanelli è implicito ma che è opportuno esplicitare – «liberale». Si tratta di una proposta metodologica (e ideologica) non nuova, anzi dominante nella cultura giuridica contemporanea, che tuttavia il volume assume come dato inconfutabile. In termini più chiari, per Romanelli il costituzionalismo o è liberale o non è.

Escludere, come egli fa, ogni altro tipo di corrente dal novero del costituzionalismo, sostenendo per esempio che la «matrice giacobina [è] del tutto estranea al costituzionalismo» (pp. 34-35), delimita il campo in un fortino asserragliato dai nemici della libertà. La «matrice giacobina» semmai è estranea al costituzionalismo liberale e, anche in tal caso, non si può parlare di estraneità ma di conflittualità, complementarietà, tra costituzionalismo liberale e democratico. Gli studi di Maurizio Fioravanti, evocati a più riprese, su questo punto sono inequivocabili: nella modernità rivoluzionaria si affermano due tipi di costituzionalismo (o se vogliamo due idee di rapporto tra

ordinamento e società), quello liberale (o borghese) e quello democratico (di matrice giacobina), conflittuali ma non incompatibili, il secondo interpretabile anche come sviluppo e maturazione del primo. L'unica tradizione costituzionale italiana, si legge nelle pagine di Romanelli, è quella statutaria, mentre, per costituzionalisti (penso ai lavori di Gianluca Bascherini) e amministrativisti (uno su tutti Franco Gaetano Scoca, non certo un pasdaran rivoluzionario) il vero incunabolo della nostra costituzione non si trova nel (nato vecchio) Statuto albertino ma nella Costituzione della Repubblica romana del 1849, democratico-mazziniana (o neo giacobina).

Rimanendo in ambiente democratico-radicale, appare ingeneroso attribuire all'ambiente di «Giustizia e Libertà» e azionista, ad eccezione di Silvio Trentin, un disinteresse o un'ignoranza nei confronti della cultura giuridica. Gli azionisti, in grande misura giuristi, in quanto critici verso il costituzionalismo liberale, seppure da posizioni... liberali (uno tra tutti Guido Calogero), sarebbero rei non solo di aver criticato il modello liberale, ma di aver difeso (o mai esplicitamente criticato) l'esperienza sovietica. Il 1917 tuttavia, malgrado i processi staliniani (e di quel poco che ancora si conosceva), aveva animato le speranze di emancipazione mondiale, Inghilterra e Stati Uniti compresi. Sorprende inoltre che un libro, intelligente e raffinato, scomodi quella endiadi, storiograficamente inconsistente, di «gramsciazionismo», che nelle sue diverse varianti ha permesso di tratteggiare – soprattutto negli ultimi lustri e nelle terze pagine di molti giornali – una presunta sudditanza degli azionisti ai comuni-

sti. Sostenere, come ricorda Romanelli forte di una sapida ma indimostrabile formula di Luciano Cafagna, che criticare l'Italia prefascista significhi essere «un pochino» fascisti, impedisce a mio avviso di cogliere la portata oggi diremmo *globale* della crisi del sistema liberale quando, almeno da Weimar, viene messo in discussione lo Stato monoclasse.

### **Valori e norme, «dentro» e «fuori»**

Ma torniamo al momento iniziale della ricostruzione di Romanelli: la Resistenza. La lotta partigiana (della cui, esigua o meno, elaborazione costituzionale vi sono labili tracce), è considerata come un momento monolitico, univoco, al di là delle distinzioni ideologiche al suo interno, accomunata da una istanza anti individualistica e antiborghese. Invero la Resistenza avrebbe meritato una maggiore attenzione, soprattutto nella sua componente più eretica, fuori dagli schemi dottrinali di partito, refrattaria a un certo ordine, quelle «schegge» che colpirono uomini e donne coinvolti, loro malgrado, dall'occupazione nazista e dalla guerra civile. Frammenti di Resistenza sparsi nei luoghi e nelle condizioni più diverse su cui ormai la storiografia ha dato contributi innovativi (si pensi ai lavori, solo per indicare i migliori, di Giovanni De Luna e Chiara Colombini).

Dal punto di vista costituzionale, Romanelli correttamente accoglie e sviluppa l'idea concettualizzata da Costantino Mortati, ma già presente in forme meno organiche nella riflessione giuridica otto-novecentesca, di «costituzione in senso materiale» o, meglio, della «concezione di costituzione come or-

dinamento», endiadi che negli ultimi lustri ha trovato una nuova attenzione da parte di storici e giuristi e una rinnovata centralità (si pensi alla decennale riflessione riconducibile a Paolo Grossi e alla sua Scuola concentrata sulle forme di potere alternative a quelle statuali e aperta al pluralismo). All'interno del paradigma della costituzione in senso materiale, o della Costituzione invisibile per utilizzare una sua felice espressione, Romanelli ricorre alla formula «più valori che norme» (capitolo I) per indicare lo scarso lascito di progettualità costituzionale della Resistenza in Assemblea costituente. Questo assunto, proprio ed anche alla luce della «costituzione in senso materiale», non tiene sufficientemente conto della caratura *sui generis* del testo costituzionale (di ogni testo costituzionale) come «legge delle leggi» le cui disposizioni, per loro natura, presuppongono e contengono valori. Un dibattito e un dialogo non nuovo tra costituzionalisti e civilisti, ben rappresentato dalla (cordiale ma serrata) critica di Natalino Irti alle posizioni di Paolo Grossi sull'efficacia normativa dei valori stessi alla base della nostra Costituzione.

Tornando ai «valori» e alle «norme», se guardiamo bene oltre le aule di Montecitorio abbiamo un proliferare di idee e di progettualità istituzionale, a volte anche con un elevato grado di tecnicismo, che in alcuni casi colloquiarono con il «Palazzo» e lo influenzarono mentre in altri (i più numerosi) rimasero inascoltate. Si pensi alle repubbliche partigiane, che recentemente la storiografia (anche giuridica) ha posto sotto la lente di ingrandimento: quel fenomeno, tanto mitizzato quanto misconosciuto, assume oggi, grazie agli studi di Paolo Pezzino, Giuseppe

Filippetta, Mario Dogliani, un profilo più compiuto, demitizzato e proprio per questo più utile per comprendere limiti e grandezza del testo entrato in vigore il 1° gennaio 1948. Le esperienze del Cln Alta Italia hanno contribuito ad anticipare i lavori della Costituente, attraverso regole scritte, consuetudini e convenzioni costituzionali.

Se è vero, come sottolinea Romanelli, che molte delle idee discusse in Costituente trovano le loro radici nel dibattito vivissimo degli anni Trenta, animato da giuristi che avrebbero attraversato, non sempre pacificamente, i due regimi – Santi Romano, Vezio Crisafulli, Costantino Mortati, Carlo Lavagna solo per citarne alcuni – al contempo il contesto e le spinte interne ed esterne al momento costituente ne mutarono la prospettiva, proiettandola da subito in una dimensione nuova o per lo meno rinnovata.

Del resto, la chiave interpretativa utilizzata da Romanelli enfatizza, sembrerebbe di capire, la continuità delle istituzioni, sulla scia degli studi di Claudio Pavone, priva però di quell'attenzione alla «moralità» della Resistenza e alla sua epica che caratterizza questi ultimi. Una continuità che comporta una tendenziale convergenza tra cultura fascista e repubblicana, per lo meno negli aspetti, sottolineati a più riprese nel volume, dell'anti-individualismo e della critica alla cultura borghese dei diritti umani, presente tanto nel fascismo quanto nelle dottrine del secondo dopoguerra. Non il fascismo, dunque, come crociana parentesi storica, da rimuovere dalla storia d'Italia, ma la Resistenza posta tra parentesi, depotenziata nella sua intrinseca componente antiliberal e quindi, seguendo sempre Romanelli, anticostituzionale.

L'idea, riconducibile a Livio Paladin, per la quale i lavori dei costituenti partirono da zero, se in una certa misura è condivisibile per l'assoluta novità del momento costituente, per la consapevolezza di essere di fronte a «un inizio» e per l'altissima posta in gioco, va ridimensionata a fronte del protagonismo di alcune fasce della costituente stessa (non solo i giuristi, spesso posti in una posizione ausiliaria) e soprattutto del ritrovato e rinnovato attivismo dei cittadini: non ancora le masse organizzate dai rinati partiti politici con ambizioni egemoniche pan-rappresentative, ma soggettività meno identificabili, irrintracciabili e non pervenute dalla storiografia repubblicana fino a pochi anni orsono in quanto non facilmente inseribili all'interno delle coordinate della nascita repubblicana dei partiti. Oltre al fermento istituzionale delle già citate esperienze partigiane e alla loro proposta costituente, furono quei cittadini e quelle cittadine che, con consapevolezze diverse, colsero, fuori dal palazzo, l'altissima posta in gioco, e misero in discussione un ordine fisso e immutabile, non solo quello esecrato del fascismo ma anche quello dell'epoca liberale alla quale, nel bene o nel male, vi era la certezza di non voler tornare. Si pensi al protagonismo delle donne, dentro e fuori l'Assemblea costituente, le quali parteciparono direttamente o indirettamente alla redazione della Costituzione, sebbene quell'antico pregiudizio maschilista, presente in tutte le forze politiche e nella cultura liberale (paradigmatica la posizione retriva di Guido De Ruggiero), avrebbe voluto relegarle ad affrontare solo questioni riguardanti la sfera privata e familiare.

Un esempio a cavaliere tra il «dentro» e il «fuori» è rappresentato da quel ministero

della costituente, diretto da Pietro Nenni con capo di gabinetto Massimo Severo Giannini, che tanto si è speso per mettere in relazione le masse con il momento costituente, attraverso strumenti moderni come la capillare diffusione di opuscoli e pamphlet presso edicole e centri di incontro sociale (con la pubblicazione del «Bollettino di informazione e documentazione») e nondimeno attraverso una collana di testi costituzionali che spaziavano temporalmente e geograficamente e che, nel 1947, rappresentano uno sforzo inimmaginabile di apertura e di innovazione, con l'ambizione che questi volumetti potessero creare un legame tra istituzioni e popolo e favorire un'alfabetizzazione costituzionale. Anche questo, seppur labile, tentativo di allargare le maglie della partecipazione e di colmare il divario tra paese reale e paese legale, agli occhi di Romanelli appare come espressione «della più pura tradizione statuale» (p. 6), anch'essa espressione di quella continuità dello Stato che tanto avrebbe segnato le istituzioni repubblicane. Tornando dentro le aule di Montecitorio, i costituenti non solo, come ricorda Romanelli sulla scorta di una solida storiografia, erano privi di una matura cultura costituzionale, ma erano caratterizzati da un forte tasso di litigiosità e da una sfiducia reciproca, soprattutto coloro (la maggioranza) che si ritrovavano nelle due grandi ideologie «forti» del XX secolo, social-comunisti e democristiani. Su due cose, tuttavia, i costituenti nella loro quasi totalità erano d'accordo: il ripudio del fascismo e il rifiuto della guerra. Questa duplice opposizione non solo non è marginale ma perdi più ha lasciato il segno in molte, se non tutte, le trame della tessitura costituzionale.

Cattolici e comunisti (si pensi a Dossetti, Togliatti, Laconi, tra i quali il libro individua una sintonia umana) avevano – argomenta in maniera condivisibile Romanelli – il medesimo retroterra caratterizzato da spirito anticapitalista e anti individualista e da un obiettivo polemico comune: lo Stato borghese di ispirazione illuministico-rivoluzionaria. Se da un lato le culture costituzionali alla Costituente condividevano lo stesso «tarlo» anti individualista e antiborghese, nella *pars construens*, ci ricorda con buone ragioni Romanelli, erano separate da distanze siderali: quella cattolica attenta alla ricostruzione di un tessuto confessionale e quella comunista spinta verso una democrazia progressiva a trazione operaia, entrambe tuttavia accomunate dal ricorso (più retorico che reale) ai principi del solidarismo, nelle sue diverse accezioni, umanitarie, cristiane e operaie.

### **Rilancio e crisi di «un'eccedenza di significato»**

Ma veniamo alla parte centrale del libro dedicata agli anni Sessanta e Settanta del Novecento e al rapporto tra costituzione formale e costituzione, più che materiale, «economica» del paese, che spinto dal «miracolo» economico avrebbe poi, finita la sua fase propulsiva (dovuta ai bassi salari e alle poche garanzie dei lavoratori), dilapidato questo patrimonio e si sarebbe ripiegato su una spesa pubblica incontrollata e assistenziale. Se leggiamo i «trenta gloriosi» da una diversa prospettiva, essi appaiono sì come il momento di innalzamento del debito pubblico e della progressiva involuzione dei partiti politici in agenzie di distribuzione di prebende in cambio di consenso, ma allo stesso tempo un momento di euforia nel

tentativo di attuare la Costituzione, di rilanciare il suo progetto di emancipazione (o, à la Calamandrei, di rivoluzione promessa) e di costruzione del Welfare, tra i più generosi e universalistici del mondo. Basti pensare a una branca del diritto come quella del diritto civile che ha vissuto proprio in quegli anni un momento di straordinaria evoluzione. Gli «anni Settanta del diritto privato» sui cui ha riflettuto Luca Nivarra, non sono evocati nel libro che, sebbene correttamente si concentri sugli aspetti pubblicistici, sottovaluta la dimensione costituzionale del codice civile, sulla quale si sono soffermati a più riprese Stefano Rodotà in Italia e Jean Carbonnier in Francia.

Ampia attenzione vi è invero verso le culture costituzionali e largo spazio trova la discussione sulle riforme istituzionali che, iniziata con gli anni Settanta (si pensi alle iniziative di Giuliano Amato e di Enzo Cheli, o al dibattito animato da maestri della generazione precedente quali Mortati, Crisafulli, Sandulli, Galeotti, La Pergola, Jemolo), trova un suo momento di massima estensione nella cosiddetta «crisi di regime» (come ama definirla con una certa forzatura Fulco Lanchester) dei primi anni Novanta, quando la Costituzione repubblicana, sotto la pressione di un sistema in crisi di legittimazione (e nondimeno sotto le spinte della piazza, incunabolo di populismo e di antipolitica) subisce la torsione verso un modello che si allontanava progressivamente da quello tratteggiato dai costituenti.

Se poi passiamo dai «trenta gloriosi» ai «trenta ingloriosi», ovvero quel periodo compreso tra la caduta del Muro (e della cosiddetta prima repubblica) e il contemporaneo assetto dei poteri, il quadro si fa più fosco. Il trentennio alle spalle coincide

con quella rivoluzione neoliberale che ha comportato, tra le altre cose, la crisi del compromesso fordista tra capitale e lavoro, alla base delle costituzioni europee del dopoguerra, e la conseguente perdita di centralità delle istituzioni del fordismo – lo stato sociale, il lavoro, la socialdemocrazia – rendendo ardua la compatibilità dell'orizzonte costituzionale contemporaneo con ipotesi di forme più avanzate di democrazia. La sfaldatura degli equilibri costituzionali ha comportato in particolare l'affievolimento del principio di eguaglianza, raffigurato nell'art. 3, che, come hanno scritto con eleganza Chiara Giorgi e Mario Dogliani, contiene in sé un'eccedenza di significato e incarna la natura rivoluzionaria della Costituzione, alla base di una prospettiva di riscatto, che il trentennio alle spalle sembra aver annihilato. Un'eccedenza che vale per tutta la Costituzione, non solo per i principi fondamentali. Nel suo insieme essa rappresenta un tutto unitario, nel senso che ogni articolo andrebbe letto alla luce dei primi dodici che forniscono «un'evidenza grafica» al nuovo ordinamento (secondo le considerazioni di Pietro Costa e Mariuccia Salvati).

Al contrario si è assistito a un subdolo processo di riforma della Costituzione che di fatto è andato a modificare i principi presenti nella parte dedicata ai diritti fondamentali, non modificabili nel loro «contenuto essenziale». La difesa del diritto al lavoro e della dignità della persona umana – forse il vero fulcro della Costituzione repubblicana – più che divenire l'agenda di qualunque forza politica del paese per realizzare quel progetto di emancipazione ancora incompiuto, diventano principi dai quali allontanarsi a vantaggio di una Costituzione esclusivamente neo-liberale.

**Marco Fioravanti**, Università di Roma Tor Vergata, Dipartimento di Giurisprudenza, Via Cracovia 50, 00133 Roma  
marco.fioravanti@uniroma2.it  
Orcid: 0000-0002-0020-5591

*Massimiliano Gregorio*

---

## Costituenti, Costituzione e liberalismo

Raffaële Romanelli, affidandosi ad un impressionante apparato bibliografico e dimostrando una grande attenzione al dato tecnico-giuridico (tanto più apprezzabile perché non comune tra gli storici politici, ma alla quale l'autore ha ormai abituato i propri lettori), ricostruisce il complessivo e complesso rapporto tra l'Italia (o forse verrebbe da dire tra le tante diverse culture costituzionali che il nostro paese ha espresso ed esprime) e la sua Costituzione repubblicana. Per quanto scandita da cinque capitoli, ci sembra che l'opera si strutturi concettualmente in tre parti. Nella prima, dedicata al momento genetico della Carta, essa indaga l'origine del compromesso costituente, non solo illustrando chiaramente il contributo delle differenti culture politiche nella definizione dei pilastri portanti la prima parte della Costituzione (notevole è ad esempio l'approfondimento relativo al contributo fornito dall'azionismo); ma anche riannodando con grande lucidità la sinergia che si venne a creare tra le forze politiche antifasciste e la generazione di costituzionalisti cresciuta negli anni Trenta. La seconda parte del libro è invece dedicata alla forma di governo, della quale si ripercorrono i

processi fondativi, così come la successiva degenerazione assembleare e partitocratica (frequentissimi qui i riferimenti a Sartori e Maranini), fino ad illustrare la storia dei suoi tentativi di riforma. Si giunge così alla terza e ultima parte del volume, quella in cui – sulla base della definizione di un concetto al tempo stesso anomalo e intrigante quale quello di «costituzione invisibile», tratto da un recente studio di due colleghe australiane – Romanelli cerca di spingersi sino alle radici più profonde della cultura costituzionale italiana: per capire quali dei suoi elementi fondanti abbiano ostacolato il cammino delle riforme costituzionali nell'ottica – piuttosto chiara – di denunciarne l'inconsistenza e quindi di superarla.

### **Anticapitalismo e anti-individualismo come tara originaria?**

Si tratta dunque, come si può ben comprendere, di un libro ambizioso, che si presta perfettamente ad essere discusso, perché in primo luogo si propone di far discutere. Nell'accogliere questo invito, tuttavia, si pone un serio problema: quello di selezionare, nella straordinaria abbon-

danza di sollecitazioni, i temi di discussione adeguati alla breve economia di queste pagine. Ci perdonerà quindi l'autore se ci limiteremo a riflettere solo su una questione, che più di altre ha solleticato la curiosità dello storico del diritto, probabilmente a causa della sua ricorrenza, del suo carsico riaffiorare, cioè, nel corso dell'intera opera. Ci si riferisce al rapporto, molto spesso chiamato in causa da Romanelli, tra il costituente italiano (e la sua creatura) e la cultura politica, economica e costituzionale del liberalismo.

Romanelli rinviene nell'idiosincrasia del primo nei confronti della seconda uno dei tratti caratterizzanti il compromesso costituzionale, ritenendo che la confluenza tra il solidarismo cattolico e il socialismo marxista avvenne soprattutto sulla *pars destruens* e, più in particolare, si costruì prioritariamente su «un *idem sentire* avverso al capitalismo e al regime borghese» (p. 61). A tale avversione egli sembrerebbe peraltro ricondurre anche lo «scarso interesse per gli ordinamenti costituzionali» (che egli attribuisce a tutti i principali leader: Togliatti, Basso, Moro, Dossetti, La Pira<sup>1</sup>), il cui studio era materia «propria semmai della cultura liberale o liberal-democratica, poco frequentata dagli uni e non apprezzata dagli altri» (p. 22). Romanelli tende a leggere anche la progettazione e l'evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce di questa tara originaria. La scelta di privilegiare la convivenza delle sue tante e contrapposte anime politiche rispetto

alla governabilità, la discussione alla decisione fattiva, la retorica al pragmatismo appaiono tutte conseguenze di un'originaria necessità di optare per una forma di governo consensualistica (Lijphart), ben presto però degenerata nella «patologia del consociativismo» (p. 180). La ricostruzione critica della deriva partitocratica e consociativa fatta da Romanelli, che riecheggia evidenti temi maraniniani, è lucida e documentata. Ma è sulla vicenda dei numerosi tentativi di riforma costituzionale che il cerchio si chiude. Romanelli ne produce una mirabile ricostruzione, sapientemente intrecciata con la storia politica del paese che aiuta a comprendere ad esempio come, a partire dagli anni Settanta, la Costituzione divenne oggetto di scontro politico: «la richiesta di riforme costituzionali era appoggiata a destra, facilmente scivolando verso la destra estrema, mentre le riforme non suscitavano pari interesse a sinistra, dove semmai si guardava all'attuazione della Costituzione» (p. 233). E pur tuttavia, a partire dal decennio successivo, le proposte di riforma vennero discusse in modo bipartisan, attraverso l'esperienza delle cosiddette bicamerali, mentre solo nel nuovo millennio cominciò ad avanzare l'idea di poter varare riforme costituzionali a maggioranza. Solo che l'esito è stato quasi sempre fallimentare. E nel ricercare le ragioni di tali fallimenti, Romanelli punta il dito contro alcuni tratti fondanti la costituzione materiale (o invisibile) italiana: le resistenze corporative di una molteplicità assai

<sup>1</sup> Sul punto varrebbe però la pena considerare che i protagonisti principali del compromesso costituente italiano erano tutt'altro che digiuni di diritto. Limitandosi ai soli citati da Romanelli: Togliatti era laureato in giurisprudenza, Basso era un avvocato, mentre Moro, Dossetti e La Pira erano docenti universitari, di primordine peraltro, in materie giuridiche.

agguerrita di interessi particolari; il fenomeno della «disarticolazione pluralistica» del comando sovrano; una smaccata tendenza al populismo. Ma alla fine, anche sul rifiuto delle riforme costituzionali, torna a pesare la ben nota, antica tara culturale, figlia dell'intesa «tra cultura cattolica e cultura socialista e comunista [...] stretta attorno alla negazione storica dell'universo capitalista e dell'individualismo borghese» (p. 409), che avverserebbe quindi naturalmente tutti quei progetti di riforma «orientati al fine di garantire migliore “governabilità” al sistema, eliminando inefficienze e strozzature, semplificando gli apparati e rendendo più spediti i processi decisionali». Tali progetti, infatti, poiché «largamente coincidenti con le esigenze dei “mercati” e dell'ordine finanziario» sarebbero perciò visti come «antitetici allo spirito originario dei costituenti» (p. 410).

### **Costituzione e cultura liberale**

Indubbiamente, alle radici della nostra Carta repubblicana, ma forse anche di tutte le costituzioni europee del secondo Novecento, sta un rapporto complesso e spesso conflittuale con l'eredità liberale: sia sotto il profilo della struttura economica (liberismo e capitalismo, pur nella consapevolezza della non sovrapposibilità dei due concetti), sia sotto il profilo della esperienza politica (liberalismo), sia sotto il profilo del lascito costituzionale. Proviamo a distinguere i tre piani, cominciando dall'aspetto economico.

Ha ragione Romanelli quando denuncia l'esistenza di un pregiudizio anticapitalista nella cultura delle forze antifasciste italiane, ma la generalizzazione risulta forse un po'

*tranchant*. Quel pregiudizio era certamente parte integrante della *Weltanschauung* socialcomunista, ma difficilmente lo si può attribuire con altrettanta generale nettezza al cattolicesimo politico, al quale (o sarebbe più esatto dire ad una parte del quale) si atagliano di più, semmai, le categorie della diffidenza o dell'accettazione critica. Nella forgia della Costituente, però, anche l'originario pregiudizio di stampo marxista, nell'incontro con le altre culture politiche, finì per diluirsi o, verrebbe forse da dire più esattamente, per costituzionalizzarsi. Nel senso che quanto di quella originaria avversione rimase nel progetto costituzionale non aveva infatti più nulla di ideologico, a meno di non ritenere tale il principio della primazia della persona, del cosiddetto *homme situé*. Di questo si era inteso affermare senza alcuna esitazione la preminenza sullo Stato, e dunque sulla politica; come non affermarne pertanto un'analoga preminenza sulle esigenze dell'economia e del mercato?

V'è da dire inoltre che, nel far ciò, il costituente italiano non compì alcuna singolare fuga in avanti, ma si allineò piuttosto all'intero *Zeitgeist* primonovecentesco che, in cerca di soluzioni in grado di garantire una maggiore equità sociale, si era sin da subito reso conto della necessità di intervenire sulla sfera economica per regolarla. La tendenza, negli anni a cavallo tra le due guerre, ebbe del resto una portata mondiale. Interventi regolativi della sfera economica venivano sistematicamente praticati dalle repubbliche democratiche in Germania come in Spagna, dall'Italia fascista e dall'Unione Sovietica, persino dagli Stati Uniti di Roosevelt e

del suo New Deal<sup>2</sup>, sulla scorta delle teorie economiche del britannicissimo John Maynard Keynes. Ma i costituenti del secondo Novecento non si limitarono a recepire nei loro lavori dissonanti echi degli anni Trenta. Guidati da una bussola decisamente migliore (il rispetto della dignità della persona) rispetto a quelle in dotazione uno o due decenni prima, progettaron articolati capaci di far convivere libertà economica e principio solidaristico, inaugurando quello che si è poi rivelato essere un vero e proprio tratto distintivo degli ordinamenti europei: ossia lo Stato sociale che, curiosamente, nella dizione del costituente tedesco (e poi anche di quello spagnolo), assume la qualifica (con buona pace di Ernst Forsthoff) di «sozialer Rechtsstaat» (§ 28 GG).

Non meno complessa è la questione dell'eredità politica che il liberalismo lasciò al costituente italiano e che quest'ultimo, per larga parte, come del resto nota Romanelli, rifiutò. Il tema del rapporto tra la nuova Italia democratica e repubblicana e quella prefascista, infatti, rimase sotteso ai lavori dell'Assemblea Costituente, riaffiorando però ciclicamente nel dibattito. Romanelli coglie dunque appieno un tema emerso già nelle primissime sedute della Consulta Nazionale (26 e 27 settembre 1945), quando l'allora Presidente del Consiglio Ferruccio Parri e un gigante del liberalismo come Benedetto Croce polemizzarono aspramente sulla possibilità di definire l'Italia liberale e prefascista come un

regime democratico. La questione non era di poco conto; soprattutto perché celava una molteplicità di questioni irrisolte. Anzitutto di natura terminologica: aveva davvero senso utilizzare l'aggettivo democratico per qualificare il *Rechtsstaat* italiano? Nella riflessione dottrinale e nei dibattiti parlamentari svolti tra Otto e Novecento, raramente il termine veniva adoperato e quando ciò accadeva era per alludere – si pensi alle discussioni parlamentari sulla legislazione elettorale – ad un esecrabile rischio di derive giacobine. Però nel secondo dopoguerra il lemma aveva assunto un contenuto valoriale del tutto opposto, fino a divenire, cadute le dittature nazifasciste, il prerequisito minimo di ogni discorso pubblico. Il problema, dunque, non era se la qualifica di democratico si attagiasse o meno al Regno d'Italia, ma se quest'ultimo potesse rappresentare per la Repubblica un utile riferimento ideale. La risposta, bene afferma Romanelli, fu negativa, così come negativo fu il complessivo giudizio che la nuova classe dirigente dava dell'esperienza statutaria prefascista. Le ragioni, tuttavia, non erano esclusivamente politiche. Certo, pesò indubbiamente la scarsissima resistenza che l'Italia liberale seppe opporre all'avanzata del fascismo, così come pesò l'indubitabile fascino che Mussolini esercitò su molti esponenti di punta del liberalismo italiano, V.E. Orlando *in primis*, o ancora la smaccata, ventennale connivenza della monarchia con la dittatura mussoliniana.

<sup>2</sup> Per un'approfondita analisi sugli Stati Uniti tra le due guerre, si veda il recente contributo di S. Malpassi, *La «democrazia economica» americana. Alla ricerca di un ordine giuridico del mercato, tra cultura individualistica e tentazioni corporativistiche*, Milano, Giuffrè, 2022.

## **Stato di diritto, pluralismo sociale e Stato costituzionale**

Ma pesarono anche e forse soprattutto, per giungere così al terzo e ultimo nodo di questa riflessione, valutazioni che possiamo definire – *latu sensu* – di cultura costituzionale. Sul punto, bene fa Romanelli a sottolineare «l'esilità del costituzionalismo risorgimentale» (p. 34), per constatare l'impossibilità di rifarsi ad una tradizione di pensiero di lungo corso, ma l'ostilità verso l'Italia postunitaria aveva probabilmente radici più recenti. La necessità di superare le anguste e semplicistiche coordinate entro le quali la *Rechtsstaatslehre* ottocentesca aveva dato forma alla propria creatura politica, infatti, come aveva del resto già notato Santi Romano nella celeberrima prolusione pisana del 1909, risultava un dato tutto sommato acquisito. Lo Stato di diritto, entrato in crisi già nell'ultimo ventennio del secolo XIX sotto la spinta della questione sociale, aveva mostrato tutte le sue carenze a fronteggiare la nuova società di massa. E se si può concordare con Bobbio – richiamato da Romanelli nella sua polemica degli anni Ottanta con Ingrao – nell'affermare che «non c'è posto in una democrazia correttamente funzionante per quella entità indistinta informe e inafferrabile che è la massa», è pur vero che quanto lo Stato di diritto non riuscì a fronteggiare era un fenomeno assai più tangibile e concreto: e cioè il pluralismo. Lo Stato liberale riusciva a funzionare fintanto che si presupponeva valido l'antico dogma rivoluzionario della nazione intesa come entità socialmente omogenea. E dunque prima ancora che per la sua vocazione allo statocentrismo, il *Rechtsstaat* italiano non poteva rappresentare un'eredità utile per i

costituenti del secondo Novecento a causa della sua incapacità di leggere l'evidenza fattuale del conflitto sociale. Questo era invece il presupposto di partenza di tutte le teorie della costituzione democratica del primo Novecento che, pur nelle diverse e spesso opposte conclusioni, da qui prendevano le mosse: lo fecero sia Kelsen sia Schmitt, ma anche in Italia, prima di giungere al climax teorico incarnato dal saggio mortatiano sulla costituzione in senso materiale del 1940, il mutamento era già stato fiutato negli anni immediatamente successivi alla fine della Grande Guerra: da un costituzionalista acuto come Gaspare Ambrosini, ma anche da un liberale di razza come Francesco Ruffini.

Questa premessa serve a precisare che l'ostilità della classe dirigente antifascista verso il liberalismo politico non la condusse fuori dal sentiero del costituzionalismo. Essa si limitò infatti a rifiutarne la declinazione *rechtsstaatlich* ma, nel fare ciò, si pose in perfetta continuità con le dottrine costituzionali novecentesche che, da Weimar in avanti, muovendo dall'assunto della sovranità popolare, si erano poste l'ambizioso obiettivo di giuridicizzare la sfera politica. Si potrebbe discutere a lungo sull'esito o sulla effettiva realizzabilità di tale obiettivo; e si potrebbe persino legittimamente dubitare della consapevolezza con la quale i nostri costituenti lo perseguirono; ma muovere dalla politica, dal basso, dalla sfera sociale per giungere quindi alla costituzione, all'ordinamento e dunque allo Stato era esattamente il senso delle dottrine costituzionali del XX secolo. Nel disegnare il proprio percorso, e in particolare nel superare la *Rechtsstaatslehre* ottocentesca, peraltro

queste ultime si distinsero per un recupero deciso dei principi maestri del costituzionalismo, inteso – sulla scorta della cristallina definizione di Maurizio Fioravanti<sup>5</sup> – come quell'insieme di dottrine volte a perseguire il duplice obiettivo di dividere il potere e limitare il potere (garantendo i diritti individuali). La nostra Costituzione ne è un perfetto esempio: non solo essa prevede una pluralità di centri di potere concorrenti in equilibrio tra di loro, ma soprattutto (come del resto tutte le sue consorelle europee del secondo Novecento) ha assicurato ai diritti individuali una protezione ben più pregnante di quella generica tutela ottocentesca fondata sul principio jellinekinano della *Selbstverpflichtung* statale, trasformando le libertà da «guarentite» in inviolabili<sup>4</sup>.

Il rapporto che la Costituzione intrattenne con la complessiva tradizione liberale fu, dunque, multiforme e sfaccettato; venne scandito da netti rifiuti, ma anche da consistenti elementi di continuità. Soprattutto però non coincise con gli analoghi rapporti che con quella tradizione ebbero le principali forze antifasciste. Le Costituzioni sono infatti sottoposte ad una sorta di eterogenesi dei fini, nel senso che, una volta uscite dalle mani dei rispettivi autori, esse spiccano il volo e vivono di vita propria. Ciò avviene anzitutto in virtù del loro essere norma giuridica. Perché ogni norma, e tanto più un sistema organico e coerente di norme, finisce

sempre per trasformarsi nell'incontro con le situazioni fattuali che disciplina e con le interpretazioni che sono necessarie a mediare quell'incontro.

Questa considerazione ci porta dritti alla conclusione del percorso argomentativo di Romanelli che, nella parte finale del libro, indaga – come detto – proprio l'impermeabilità di certa cultura italiana alle proposte di revisione costituzionale. L'eterogenesi dei fini cui sono sottoposte le costituzioni forse può fornire una qualche risposta, almeno nella misura in cui è in grado di inficiare una delle argomentazioni più ricorrenti nelle tesi dei riformatori: ossia che la Costituzione, figlia di una congiuntura politica e sociale ormai lontanissima nel tempo, non sia più in grado di rispondere alle necessità del presente. Ma vi è anche un secondo carattere tipico di ogni costituzione, apparentemente banale, che può aiutarci a comprendere la reticenza italiana ad assecondare le riforme ed è la vocazione delle costituzioni, specialmente di quelle rigide, a durare nel tempo. Costituzione è infatti sinonimo di stabilità perché, come notava Costantino Mortati, quando una prescrizione si costituzionalizza, si fa «*stabilimentum*»<sup>5</sup>. Alla causa del riformismo costituzionale, dunque, non hanno probabilmente giovato né la ormai cinquantennale insistenza sull'ineludibile necessità di una revisione, ma neppure –

<sup>5</sup> M. Fioravanti, *Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 85.

<sup>4</sup> Il riferimento è all'aggettivo che l'art. 26 dello Statuto albertino usava per qualificare la libertà personale, che era per l'appunto «guarentita» dalla legge. Per una più ampia trattazione del tema si rimanda a M. Fioravanti, *Legge e Costituzione: il problema storico della garanzia dei diritti*, in Id., *La Costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo*, Milano, Giuffrè, 2018.

<sup>5</sup> C. Mortati, *Introduzione a La Costituzione di Weimar*, con un saggio introduttivo di M. Fioravanti, Milano, Giuffrè, 2019, p. 54.

almeno negli ultimi vent'anni, quando le proposte sono state approvate a maggioranza – il dubbio che queste aspirassero a conseguire scopi politici di prospettiva assai più breve, se non addirittura contingenti.

Ci si allinea così ad un'ultima illuminante considerazione di Romanelli, quella che evidenzia il paradosso di una Repubblica costruita sui partiti, ma abitata da un popolo che nei confronti di questi nutre un

malcelato disprezzo. Proprio in virtù di questa mancanza di fiducia, gli elettori potrebbero infatti aver ceduto alla tentazione di interpretare le ultime proposte di revisione come operazioni messe in campo da una modesta classe dirigente per accreditarsi sul piano interno ed internazionale, scaricando sull'ordinamento costituzionale la responsabilità di malfunzionamenti sistemici dei quali essa per prima porta la responsabilità.

**Massimiliano Gregorio**, Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze giuridiche, Via delle Pandette 35, 50127 Firenze  
massimiliano.gregorio@unifi.it  
Orcid: 0000-0001-9129-7927

*Chiara Giorgi*

---

## Politica e Costituzione. Un campo di tensione

L'ultimo volume di Raffaele Romanelli è un affresco della storia italiana letta attraverso il prisma della Costituzione. Costituzione formale e costituzione materiale, insieme di principi e norme; ordinamento dei rapporti sociali e politici che le danno «concretezza storica nell'effettiva vita delle sue norme e dei suoi istituti» (p. 4). La sfida di Romanelli, da tempo attento a non disgiungere le vicende istituzionali da quelle della società e della politica, è proprio questa. La sua, infatti, non è una tradizionale storia costituzionale italiana, ma è un'interpretazione molto documentata della Costituzione inserita nelle complesse vicende

politiche, istituzionali e sociali della Repubblica, così come nella trama di «regole non scritte, di prassi più o meno consolidate [...] interpretazioni, valori, tradizioni, decisioni giudiziarie». Ovvero di una «costituzione invisibile» (p. 289).

Tra i punti fermi del volume vi è lo scarto che è esistito e – si afferma con convinzione – continua a esistere fra un impianto valoriale alla base di alcuni principi fondamentali presenti nel testo costituzionale (nella sua prima parte) e la mancata realizzazione di riforme costituzionali volte a far funzionare in modo efficiente e semplificato l'assetto istituzionale. Riforme

capaci di garantire una migliore «“governabilità” al sistema» (p. 410) e di rivedere i meccanismi istituzionali presenti nella seconda parte della Costituzione dedicata all’Ordinamento della Repubblica. Riforme tentate più volte nella storia degli ultimi decenni, ma rimaste quasi sempre senza esiti concreti, o quando realizzatesi (la modifica del Titolo V) improntate a criteri discutibili.

### **Inattuata o inattuale?**

In questo quadro, sembra riproporsi il grande dilemma più volte postosi nelle alterne vicende italiane: Costituzione inattuata o Costituzione inattuale?

Dilemma a cui possono darsi risposte molto diverse, a seconda dell’interpretazione adottata, perché appunto la Costituzione vive di interpretazioni, oltre che di memorie, di conflitti e di progetti volti a inventarla. D’altronde, se ogni reinterpretazione storica è la risposta a domande nuove che riguardano il presente; se ogni interpretazione è operazione al centro di «due flussi di influenza» provenienti dal testo e dai suoi destinatari, anche quella che riguarda la Costituzione è portatrice di continue domande, risposte diverse e potenzialità ulteriori, in un filo rosso che lega passato, presente e futuro<sup>1</sup>. Reinterrogarsi sul suo significato è peraltro quanto la rende vitale. E allora si potrebbe ripartire dalle sue matrici culturali e politiche, dai suoi caratteri originari, condividendo le iniziali

affermazioni di Romanelli: la Costituzione nata dalla Resistenza e dall’antifascismo affermò «più valori che norme»; e su questo si diede un’indiscutibile sintonia tra le principali culture politiche da cui scaturì, cattolica, socialista e comunista. La Costituzione fu discussa e redatta da uomini e donne – poche ma combattive – mossi dalla principale preoccupazione di rompere tanto con l’assetto liberale pre-fascista, quanto con quello fascista; dagli esponenti delle forze politiche che tornavano a essere libere o si costituivano rinnovate dopo il ventennio. La Resistenza, preme ribadirlo, fu il momento costituente di una nuova storia, in cui le speranze «potevano divenire davvero grandi perché ad esse si offriva la possibilità di divenire la trama costitutiva» non solo di un nuovo ordinamento giuridico e istituzionale, ma soprattutto di una nuova società<sup>2</sup>. La Resistenza fu un terreno di sperimentazione di grande importanza, premessa di rigenerazione del tessuto sociale, culturale e istituzionale; momento di emersione delle questioni che si sentivano più rilevanti per il futuro e che sarebbero state, non a caso, oggetto di discussione dell’intenso dibattito di redazione del testo costituzionale. E benché tra i costituenti sia in più casi difficile distinguere i «politici» e i «giuristi», il ruolo svolto da questi ultimi ebbe grande importanza, negli stessi lavori preparatori che la precedettero – e che quindi non appaiono trascurabili –, o dietro le quinte della sua elaborazione.

<sup>1</sup> G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 173.

<sup>2</sup> S. Rodotà, *Introduzione*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, Carocci, 1997, p. 8.

La «convinta sintonia» tra forze politiche diverse avvenne «sulla base della comune sensibilità solidaristica, della vocazione sociale che si volle attribuire all'edificio costituzionale» (p. 8). Fu dunque un patto costituzionale realizzatosi tramite «l'individuazione di un *nucleo essenziale e irrinunciabile di principi fondamentali condivisi*, senza i quali la scelta costituente» avrebbe perso e perderebbe di significato<sup>5</sup>. La Costituzione nacque dalla «volontà di lasciarsi alle spalle il totalitarismo sconfitto e di costruire un nuovo ordine politico-sociale finalmente libero dalla paura e dal bisogno, capace di onorare le promesse» che avevano alimentato la resistenza al fascismo e al nazionalsocialismo. Necessari a tal scopo tanto la predisposizione di dispositivi istituzionali che garantissero partecipazione democratica e governo del paese, quanto, ancor più, l'enunciazione di principi e diritti volti ad assicurare a ciascuno «le libertà fondamentali e l'accesso al patrimonio economico e culturale della nazione»<sup>4</sup>. Essa era il progetto di un nuovo e più giusto ordine sociale e politico, alla cui attuazione era chiamato non solo il legislatore, ma il complesso delle istituzioni e delle forze sociali. Costituzione «presbite» (per stare alla famosa definizione di Piero Calamandrei), dotata di un'attitudine a guardare lontano, incompresa e ostacolata in un primo tempo; innovativa e capace di produrre trasformazioni concrete sul lungo

periodo. Rilevante, in tal senso, la presenza di norme programmatiche, rivolte al futuro, dotate di efficacia giuridica, di carattere prescrittivo, capaci di impegnare sia le istituzioni sia i cittadini in un progetto collettivo di natura ampiamente democratica. Altrettanto rilevante lo spazio riservato ai diritti sociali, la cui presenza, propria di più democrazie costituzionali, sancì il principio di indivisibilità dei diritti fondamentali, ispirandosi a una visione complessiva e coesa dei diritti di cittadinanza, rispetto alla quale i diritti sociali risultavano una condizione per il pieno esercizio di quelli civili e politici. Nel nuovo modello politico-giuridico, alcuni principi, «formulati in modo da sottolineare il carattere processuale e dinamico dell'assetto progettato», svolsero un essenziale ruolo propulsivo<sup>5</sup>. Tra essi in particolare l'uguaglianza sostanziale, contenuta nell'articolo 3, 2° comma, fondamento dello Stato sociale, espressione della convinta sintonia sopra richiamata, all'origine di alcune delle riforme sociali più significative della storia del paese. A partire da questa norma-principio, norma programmatica e di direttiva istituzionale (come ebbe a osservare Massimo Severo Giannini suo artefice insieme a Lelio Basso) alcuni ambiti e aspetti dell'inadeguato, particolaristico, frammentato welfare italiano mutarono. I conflitti intorno al welfare degli anni Sessanta e Settanta ebbero alla loro base progetti e culture politiche volte

<sup>5</sup> M. Fioravanti, *Costituzione italiana: articolo 2*, Roma, Carocci, 2017, p. 4.

<sup>4</sup> P. Costa, M. Salvati, *La serie «Costituzione italiana: I Principi fondamentali»*, pubblicata per Carocci tra il 2017 e il 2018. La citazione è tratta dalla presentazione della serie, riprodotta in tutti i volumi alle pp. VII-VIII.

<sup>5</sup> P. Costa, *Eguaglianza e diritti: attualità o inattualità della costituzione?*, in C. Giorgi (a cura di), *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Roma, Ediesse, 2014, p. 176.

a prospettare modelli di cambiamento sociale fondati su alcuni assunti della stessa Costituzione, nella quale si erano introdotti strumenti volti a costringere le istituzioni ad assumere in sé «la logica dinamica del cambiamento (rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini)»<sup>6</sup>. Non tutti gli ambiti del welfare vennero coinvolti dal rinnovamento, ma certamente lo furono quelli più investiti dalle istanze trasformative e dal protagonismo dei diretti interessati, dal portato dell'intensa conflittualità sulle condizioni di vita e di lavoro di quel periodo storico, da atti riformatori che ridisegnarono il volto del paese<sup>7</sup>. In più ambiti del welfare si diedero sperimentazioni volte a metterne in discussione i tradizionali tratti occupazionali, familistici, corporativi, e ad avviare nuovi servizi socio-sanitari collettivi, decentrati, universali.

### **Politica e Costituzione. Il caso del welfare**

In modo emblematico, la nascita del Servizio sanitario nazionale (1978) prese forma da questa combinazione, dal medesimo impegno della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impedivano il pieno sviluppo della persona umana, così come dal sancito diritto alla salute, diritto dell'individuo e interesse della collettività (art. 32). Il nuovo servizio pubblico, molto meno costoso dell'assetto mutualistico ereditato dal fascismo, avrebbe peraltro permesso di rea-

lizzare risparmi notevoli, essendo fondato sulla prevenzione e sull'universalismo. I problemi di inefficienza e sprechi, segnalati da Romanelli, ebbero sì origine nelle logiche clientelari e di occupazione del potere da parte dei partiti, così come nella fragilità delle strutture di gestione interna. Tuttavia, davvero decisiva fu la mancata programmazione finanziaria e le politiche di contenimento della spesa sociale emerse a partire dagli inizi degli anni Ottanta. I vincoli imposti allo Stato sociale furono il riflesso del più generale orientamento neoliberale delle politiche dei paesi occidentali, volte a riconfigurare e ricalibrare l'intervento pubblico, ad ampliare gli spazi di mercato, a ridimensionare la portata dei diritti sociali. In Italia, come in altri contesti, dopo un rilevante aumento della spesa sociale in rapporto al PIL, le difficoltà nel reperire le risorse economiche necessarie a sostenere il modello di espansione del welfare contribuirono a un'inversione di rotta. Il risultato fu una diversa considerazione del rapporto tra diritti sociali e vincoli di bilancio, subordinando i primi ai secondi; in una visione di salute e sanità che rendeva prioritari gli obiettivi del contenimento dei costi. Di qui la costruzione di un consenso attorno all'insostenibilità delle politiche sociali definite per lo più in termini di oneri economici e il «grande rovesciamento» dei principi e delle pratiche di uguaglianza<sup>8</sup>.

Complice la politica dei partiti svuotata di una visione generale, di una capacità di ri-

<sup>6</sup> S. Rodotà, *Lelio Basso: la vocazione costituente*, in *Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco*, Bologna, Il Mulino, 1989, vol. X, p. 20.

<sup>7</sup> Id., *Le libertà e i diritti*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 357-358; G. Moro, *Anni Settanta*, Torino, Einaudi, 2007, p. 31

<sup>8</sup> P. Rosanvallon, *La società dell'uguaglianza*, Roma, Castelvecchi, 2013, p. 244.

sposta alla «lotta per i diritti» di cui il costituzionalismo democratico è fondamento<sup>9</sup>, divenuta espressione di particolarismi, interessi clientelari e corporativi, privilegi. Anche questo è motivo per tornare alle norme della Costituzione, al prevalente diritto alla salute rispetto alla libertà d'iniziativa economica privata. L'attuale processo di privatizzazione della sanità (come di altri ambiti del welfare) impone di ripensare le priorità della politica, delle istituzioni, dell'agire dei soggetti collettivi, nel quadro del dettato costituzionale. Parimenti, nello spazio di un welfare universale e democratico, caratterizzato dall'essenzialità di diritti e servizi sociali, che si convertono in doveri dello Stato e in obblighi di soggetti economici privati finalizzati a garantire a tutti le condizioni fondamentali a partire dalle quali ciascuno è libero di formarsi e perseguire i propri piani di vita<sup>10</sup>.

### **Garanzia dei diritti e fondazione dei poteri**

Ci si rende ben conto che la direzione sin qui suggerita per rispondere all'iniziale dilemma sia l'attualità e l'attuazione della Costituzione. Senza voler ignorare le ragioni dei vari tentativi di riforma dei dispositivi istituzionali, ripercorsi attentamente da Romanelli, ciò che preme discutere è se essi siano stati conformi allo spirito della democrazia costituzionale, sottolineando l'importanza dei principi della Costituzione, come delle conquiste raggiunte in

suo nome. Attuata in alcune congiunture del passato, soprattutto durante gli anni Settanta, grazie a numerose spinte, pressioni, mobilitazioni «dal basso», capacità di risposta della politica e delle istituzioni, essa rischia oggi di registrare un allargamento della distanza tra il suo impianto e le politiche realizzate in concreto nel paese.

Nella convinzione che la Costituzione sia un tutt'uno unitario, dal primo all'ultimo dei suoi articoli, la posta in gioco sembra essere, ancora una volta, quella di una sua realizzazione: il mantenimento delle promesse costituzionali. Ciò a partire dalla considerazione che questo testo fondativo possa offrire più di una risposta e più di uno strumento ai problemi odierni, nella *garanzia* dei diritti e delle libertà, nella *fondazione*, *divisione* e *limitazione* dei poteri, nel soddisfacimento dei bisogni fondamentali, in una prospettiva personale e sociale. Ossia secondo le medesime caratteristiche della Costituzione. Come è stato osservato, prenderla di nuovo sul serio significa tornare a misurarsi con i suoi principi, eguaglianza e libertà in primis, «tralasciando le scorciatoie ingegneristiche»<sup>11</sup>, e piuttosto recuperando quanto ne fu alla radice. Recuperando, cioè, l'incontro tra «le condizioni materiali del vivere e la sottrazione dell'umano a qualsiasi potere esterno» da cui mosse la ricostruzione complessiva del sistema istituzionale<sup>12</sup>. Recuperando, al contempo, la dimensione relazionale dei diritti e prima ancora delle esistenze individuali,

<sup>9</sup> G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 70-71.

<sup>10</sup> S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014; E. Granaglia, *Uguaglianza di opportunità. Sì ma quale?*, Roma-Bari, Laterza, 2022.

<sup>11</sup> Costa, *Eguaglianza e diritti*, cit., p. 182.

<sup>12</sup> S. Rodotà, *Prefazione*, in Giorgi (a cura di), *Il progetto*, cit., p. 10.

la quale presuppone interdipendenza, solidarietà, partecipazione, responsabilità.

È questo anche l'orizzonte di una politica costituzionale volta a rafforzare il sistema delle tutele e delle garanzie, a dare attuazione a diritti costituzionalmente garantiti, a tenere insieme protagonismo della giurisdizione e della politica. A tal proposito si vuole qui richiamare il ruolo esercitato dalla massima autorità giurisdizionale, la Corte costituzionale, a cui il libro dedica molta attenzione. A tornare utile, nelle odierne difficoltà che riguardano la crisi del sistema politico e la crescita della conflittualità interistituzionale, è lo specifico modello di giustizia costituzionale configuratosi alle origini, nell'equilibrio scelto dai costituenti tra le due sfere, «tra la giurisdizione e la politica»<sup>15</sup>. In questa prospettiva,

quel grande progetto di emancipazione personale e sociale profilato da alcune norme/principi della Costituzione può continuare a coinvolgere a vario titolo soggetti e piani differenti di un intervento – compreso quello che fa leva sugli strumenti redistributivi dello Stato sociale – in grado di ridare priorità al benessere di tutti. Individui, cittadini, lavoratori e soprattutto persone, i diversi destinatari a cui si rivolsero i costituenti per moltiplicare i parametri soggettivi di questo progetto. È proprio quest'ultimo, è la dimensione programmatica della Costituzione, a possedere potenzialità tali da tenere insieme impegno del presente e prospettiva del futuro. Sempre e comunque, nel quadro di una giusta armonia tra le sue due funzioni: quella di garanzia dei diritti e quella di indirizzo fondamentale.

**Chiara Giorgi**, La Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Filosofia, Villa Mirafiori, Via Carlo Fea 2, 00161 Roma  
 mariachiara.giorgi@uniroma1.it  
 Orcid: 0000-0003-0924-1882

*Catia Papa*

---

## Questione democratica e caso italiano

Nel lungo saggio di Raffaele Romanelli sulla costituzione formale e materiale dell'Italia repubblicana lo spazio riservato ai movimenti collettivi è piuttosto limitato. Natu-

ralmente egli li evoca più volte, ma senza lasciarsi realmente interrogare dalle loro pratiche e domande o dalla dimensione sovranazionale dell'attivismo militante dalla

<sup>15</sup> E. Cheli, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 31.

metà degli anni Sessanta e attraverso il decennio successivo.

Guardando non tanto ai singoli movimenti e alle loro parabole, quanto all'insieme di nuovi attori collettivi che rivendicano l'accesso al sistema delle decisioni, la letteratura sociologica ha parlato già negli anni Novanta della nascita di una «società di movimenti». Un mutamento epocale, che investe il modello di vita democratica in tutte le società occidentali, nelle sue architetture istituzionali e nei suoi orizzonti di senso. Ne sono espressione le fortunate nozioni di democrazia partecipativa o deliberativa che da trent'anni impegnano le scienze sociali, nel quadro del più ampio dibattito internazionale sulla crisi, il declino o le mutazioni della democrazia liberale. Un dibattito arricchito dall'idea di «controdemocrazia» avanzata dallo storico francese Pierre Rosanvallon, a indicare i poteri informali di sorveglianza, interdizione e giudizio cresciuti all'ombra della democrazia rappresentativa dal tornante degli anni Settanta, non per corrodere la potenza legittimante del principio elettivo, bensì per prolungarla nel tempo, da un'elezione e all'altra, e per rivestirla di una dimensione sostanziale (l'imperativo del bene comune). Certo, lo spettro del populismo e dell'antipolitica aleggia sulla controdemocrazia, ma gli appelli all'efficacia dell'azione di governo non sembrano rappresentare una risposta adeguata alle sfide del momento. Se le società contemporanee sono afflitte da una «crisi di complessità» che travolge i luoghi, gli spazi e le forme della politica, nutrendo sentimenti di estraneità, diffidenza o rifiuto della politica stessa, non serve banalizzarla la democrazia ma complicarla.

## **Ideologia costituzionale e riforme mancate?**

Con queste riflessioni siamo entrati in un terreno poco agevole per lo storico, che comunque si trova a frequentarlo nella propria interrogazione del passato. Così anche Romanelli, il quale lascia trasparire una profonda diffidenza verso il complesso di pratiche e discorsi che sotto il vessillo del «progresso democratico» hanno sdoganato il populismo e l'antipolitica. Non c'è alcun orizzonte da esplorare, sembra di capire, oltre i principi e le norme di un regime liberal-democratico (equilibri del costituzionalismo, uguaglianza civile e politica, legittimazione concorrenziale dei governi), se non lo spazio popolato da fermenti rivoluzionari e di protesta o da un attivismo civico indifferente alla vita delle istituzioni. La chiarezza dell'argomentazione è tuttavia viziata dall'impostazione stessa del lavoro: la scala esclusivamente nazionale dell'analisi oscura, infatti, la portata globale della «questione democratica» nelle società contemporanee e il lettore non riesce a comprendere se il «caso italiano» faccia storia a sé oppure partecipi di una tendenza generale, magari anticipandola (il «laboratorio berlusconiano»). La diversa prospettiva investe direttamente il problema della periodizzazione, dando spessore o meno al decennio Settanta come passaggio cruciale per le democrazie occidentali anche a prescindere dalle patologie del caso italiano. Perché di patologie si tratta nella lettura di Romanelli, sin dalle origini dell'Italia repubblicana – e in continuità, per la verità, con tutta la storia precedente dello Stato unitario, edificato in assenza di una società civile uniforme

e coesa, capace di apprezzare i valori del costituzionalismo liberale.

Il vizio d'origine dell'Italia repubblicana, detto in breve, risiede nella sua Costituzione così come scaturita dal compromesso tra i maggiori partiti costituenti. La letteratura sul tema è imponente e Romanelli la riannoda con sapienza per volgerla a sostegno di una riflessione critica che abbraccia la Carta costituzionale nella sua interezza, la prima parte ancor più della seconda. La stessa scelta di redigere una Costituzione programma illumina l'approccio ideologico che accomuna partito cattolico e sinistre, l'uno e le altre intente a imprimere precise finalità alla società politica piuttosto che a fissare norme per il corretto funzionamento delle istituzioni. Le comuni radici antiborghesi e anticapitaliste rendono possibile la convergenza sui valori, sullo spirito sociale e solidaristico alla base dell'edificio costituzionale, spinto sino a un'affermazione di democrazia sostanziale che oscura la democrazia formale (il riferimento è ovviamente all'articolo 5). È il prezzo da pagare al tradimento delle aspirazioni rivoluzionarie della Resistenza, che così si insinuavano però nel dettato costituzionale, sintomo della doppiezza tra accettazione e rifiuto delle istituzioni liberal-democratiche che il Partito comunista continua a coltivare per decenni, al riparo di un sistema politico-istituzionale che lo include senza obbligarlo a responsabilità di governo. La seconda parte della Costituzione, quella strutturale, affida infatti ai partiti, piuttosto che alle istituzioni, il compito di condurre a unità un paese diviso su linee di frattura ideologiche e territoriali, funzione che esclude la democrazia dell'alternanza, presupponendo invece una

logica consociativa. Da qui un sistema parlamentare che offre ai partiti il monopolio della rappresentanza (il bicameralismo perfetto, né interessi né autonomie locali), intendendola peraltro come mera registrazione della loro forza extraparlamentare (il sistema elettorale proporzionale), e che imbriglia l'azione di governo (il primato del parlamento senza interdipendenza tra legislativo ed esecutivo). Il paese è così messo al riparo dallo spettro della guerra civile, a scapito però della lealtà alle istituzioni, sovrastata dalle fedeltà di partito, e della moralità della società civile.

Quando la democrazia dei partiti all'italiana inizia a indebolirsi, per effetto dei mutamenti socio-economici che ridimensionano partizioni sociali e appartenenze tradizionali, il sistema consociativo resiste senza riformarsi, cedendo invece alla corruzione, alle istanze corporative e alle pretese assistenzialiste avanzate anche in nome dei valori costituzionali, di quell'idea di uguaglianza sostanziale (sulla base dei bisogni) che invalida il principio di uguaglianza formale (delle opportunità) e nutre lo stesso antagonismo antistituzionale dei movimenti degli anni Settanta. Il mito dell'attuazione della Costituzione, al netto della progressiva ma tardiva realizzazione di alcuni istituti (Corte costituzionale, Regioni, referendum), non esprime quindi alcun ritrovato «patriottismo costituzionale», nel senso della piena accettazione di una cornice istituzionale in cui la rappresentanza garantisce un corso ordinato e ordinario al conflitto politico, favorendo il confronto e la mediazione tra interessi diversi. Al contrario, la connotazione politica della Costituzione offre una sponda all'ideologi-

simo dei movimenti, infine rifiuto nella protesta contro i «professionisti della politica» e i «poteri forti» che svuotano dall'interno la sovranità popolare. Rivendicazioni di giustizia sociale, ambientale, di genere, questioni etiche, ideali di democrazia diretta e tendenza a risolvere per via giudiziaria le vertenze sui diritti: l'attivismo civico e militante si concentra sui valori ostacolando però la maturazione di una cultura delle istituzioni, frenando ogni riforma del sistema di governo che incida sul bicameralismo e sui poteri apicali (premierato, presidenzialismo). Quando finalmente alcune iniziative riformatrici giungono in porto – legge elettorale maggioritaria e decentramento – hanno il tono della rivolta antipartitica e antistatuale più di quanto rivelino un disegno organico capace di orientare la transizione alla «seconda repubblica».

### **Istituzioni e movimenti: dalla pratica democratica al leaderismo populista**

Questa lunga ma pur sommaria restituzione di alcuni snodi della riflessione di Romanelli illumina la distanza tra la sua lettura del ruolo giocato dai movimenti collettivi nella storia dell'Italia repubblicana e quella di quanti e quante hanno riconosciuto loro una funzione prettamente democratica. Distanza difficile da colmare, perché in un caso l'analisi è governata da una serie di dicotomie – tra libertà e uguaglianza, riformismo e radicalismo, istituzioni e movimenti – che nell'altro caso si presumono inadeguate a interpretare lo spazio d'esperienza della democrazia specialmente dall'ultimo quarto del Novecento. Il compromesso liberal-democratico,

torna a spiegarci Romanelli, si realizza nella legittimazione elettorale dei governi, universale ed egualitaria, in un quadro di regole e istituzioni che definiscono modi e limiti dell'esercizio del potere. Nessuna metafisica del «popolo sovrano», quale entità collettiva tanto astratta quanto dispotica, e nessuna aspirazione all'uguaglianza sociale, anch'essa anticamera del dispotismo. Proprio i progetti di emancipazione a cui allude Romanelli – del popolo-nazione e della classe – ricadono sotto la lente critica dei movimenti femministi ormai da due secoli e tanto più dagli anni Settanta, quando figure e dimensioni della politica vengono travolte da una pluralità di soggetti e domande politiche. Giovani, donne, omosessuali, professionisti ed esperti leggono la riproduzione sociale delle disuguaglianze nell'intersezione di una molteplicità di fattori: sperequazioni del sistema economico, forme di produzione e trasmissione della conoscenza, rapporti tra i sessi e regime della sessualità, elaborazione sociale della sanità e della malattia, salubrità degli ambienti di lavoro e di vita, capacità di valutare i rischi connessi allo sviluppo tecnologico. Durante il lungo Sessantotto la critica alla società capitalista, con le sue modalità di sfruttamento, integrazione e disciplinamento sociale, riallaccia temi e conflitti, ma già alla metà del decennio esplodono le contraddizioni derivanti dalla divisione sessuale del lavoro o i limiti di una visione della politica che riduce le istanze di emancipazione alla sfera economica. Il sindacato, come movimento e come istituzione, inizia a perdere presa, mentre la rappresentatività dei partiti è contestata sin dal Sessantotto, avvalorando la scelta dell'au-

torganizzazione, dell'azione diretta, della mobilitazione permanente. Una scelta che marca la distanza dalla democrazia rappresentativa e dalle forme tradizionali di negoziazione sociale.

Eppure, tra movimenti, partiti e sindacati, tra piazza e istituzioni, ha luogo un gioco di sponda diretto o indiretto a sostegno di una straordinaria stagione di riforme che espande la partecipazione, le libertà individuali, i diritti sociali. Una stagione forse segnata da una certa improvvisazione, dettata più dalla necessità di adeguare una normativa carente quando non ereditata dal ventennio fascista, ma che ravviva il patto di cittadinanza attorno ai valori della Costituzione, permettendo alla società italiana di affrontare le sfide portate dallo stragismo e dal terrorismo. L'obiettivo della conquista del potere, che modella l'uno sull'altro i soggetti del conflitto, esce definitivamente dall'orizzonte dei movimenti, che scavallano i Settanta valorizzando la propria autonomia culturale e politica. Così il femminismo e i movimenti omosessuali, così le mobilitazioni per il diritto alla salute, all'ambiente, contro il nucleare civile e militare, alle origini dei movimenti pacifista e ambientalista che al principio degli anni Ottanta oltrepassano schieramenti e schematismi ideologici della Guerra fredda.

Ognuna di queste esperienze di movimento vale per sé, ha i suoi ambiti e le sue scale d'azione, ma si presenta al tempo stesso come un nodo di una rete che aggancia anche le azioni di contrasto alla marginalità sociale o alla criminalità organizzata, in una tensione a rinnovare la progettualità democratica che trova fondamento nei va-

lori costituzionali. Il movimento ambientalista è l'unico che prova a competere sul terreno del voto, gli altri si riservano il diritto di protestare, di incidere sull'agenda politica, di influenzare l'azione di partiti e governi al di là della più o meno efficace pressione elettorale. E d'altronde partiti e istituzioni, specialmente quelle di prossimità, cercano di consolidare la propria credibilità dialogando o cooperando con le organizzazioni militanti della società civile, a volte chiamate anche a supplire a carenze nell'offerta di servizi. Né sterile contrapposizione, né solo denuncia e interdizione: a questa altezza della storia dei movimenti l'antipolitica o l'impolitica non trovano nutrimento. E così ancora nell'esperienza dei social forum, in cui la critica alla globalizzazione neoliberista e al modello di sviluppo è direttamente connessa a uno sforzo volto a ripensare la democrazia, intesa come un «bene comune» che richiede inclusione, partecipazione, responsabilità.

Semmai sarebbe opportuno insistere sulla repressione violenta e sulla coazione a liquidare come ribellismo ogni domanda di trasformazione sociale, tra le variabili che incidono sulla delegittimazione del sistema politico-istituzionale e sul successo delle retoriche che si appellano all'esercizio diretto del potere popolare contro le caste di partito colluse con i poteri economico-finanziari. Un populismo che oggi trova anche una declinazione nazional-populista, essenzialmente un invito ad affidarsi a leader che promettono di difendere l'omogeneità e compattezza della comunità nazionale da ogni minaccia interna ed esterna. E come ormai da qualche decennio, la difficoltà a

misurarsi con la pluralità ed eterogeneità  
sociale porta a enfatizzare il consenso mag-  
gioritario, la capacità di decisione, l'effica-  
cia dell'azione di governo.

**Catia Papa**, Università degli Studi della Tuscia, Dipartimento di Studi Linguistico-letterari, Storico-filosofici e Giuridici, Via San Carlo 32, 01100 Viterbo  
catia.papa@unitus.it  
Orcid: 0000-0002-2034-2230

*Francesco Traniello*

---

## Una storia costituzionale di nuovo impianto

Esattamente trent'anni orsono, Raffaele Romanelli diede alle stampe un sintetico, quanto impegnativo saggio concernente l'analisi di tre volumi pubblicati tra il 1989 e il 1993, e riguardanti, pur con diverso taglio e con notevoli difformità d'impostazione, la storia d'Italia dalla caduta del regime fascista (o dalla fase genetica della Repubblica) fino al periodo di crisi profonda che, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, ne aveva sconvolti gli assetti politico-istituzionali, sollecitando nel contempo una rinnovata riflessione sull'intera storia repubblicana. Si trattava della *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, dello storico britannico Paul Ginsborg<sup>1</sup>, della *Storia dell'Italia repubblicana dalla fine della guerra agli anni Novanta* di Silvio Lanaro<sup>2</sup>, e della *Storia della prima Repubblica* di Aurelio Lepre<sup>3</sup>.

Lo spunto da cui il testo di Romanelli prendeva le mosse era la ricorrenza del cinquantennale dell'8 settembre, da cui l'autore traeva occasione per porre come problema ancora aperto quello del rapporto tra l'Italia, come entità nazionale strutturata in Stato unitario, e la complessa somma di questioni connesse alla sua «modernizzazione». Per essere più precisi, Romanelli s'interrogava, in quel suo lontano intervento, circa la molteplicità di fattori e la varietà di fenomeni che, a suo dire, avevano condizionato, in senso per molti aspetti contraddittorio, la lettura della storia della Repubblica, sino ad offrire una rappresentazione del mezzo secolo repubblicano appena trascorso sotto la cifra prevalente di una «mancata modernizzazione»<sup>4</sup>. Questo dato di fatto, nonostante le apparenze (o le aspirazioni) in senso contrario, si sarebbe

<sup>1</sup> Torino, Einaudi, 1989.

<sup>2</sup> Padova, Marsilio, 1992.

<sup>3</sup> Bologna, Il Mulino, 1993.

<sup>4</sup> M. Paci, R. Romanelli, *Recenti volumi di storia dell'Italia repubblicana*, «Stato e mercato», 1994, 40, p. 117.

tradotto in un'immagine della storia dell'Italia postbellica contrassegnata in misura considerevole dai fattori di continuità rispetto al passato (incluso quello costituito dal regime fascista), da cui aveva tratto alimento il mito della «mancata rivoluzione», coltivato in particolare dalla cultura della Sinistra, e sul quale si sarebbe poi innestata senza reale interruzione un'altra immagine destinata e divenire dominante, quella del «fallimento delle riforme». La rappresentazione dell'Italia repubblicana che, secondo Romanelli, emergeva dalle opere da lui in quella sede analizzate (ma non solo da queste) finiva pertanto per focalizzarsi sulla figura di un «paese senza», che riprendeva una formula presente già nel titolo di un libro, non più recentissimo, di Alberto Arbasino<sup>5</sup>: di un paese, cioè, privo di taluni degli attributi considerati solitamente, e con valide ragioni, costitutivi e imprescindibili della modernità; un paese, inoltre, che aveva bensì conosciuto dopo la guerra una trasformazione di grande portata, legata principalmente ai fattori della produzione, del mercato e del consumo, ma rimasta tendenzialmente estranea a taluni altri aspetti costitutivi del «moderno», concernenti in particolar modo «la cultura e gli assetti civili da un lato, e l'ordinamento politico e istituzionale dall'altro»: vale a dire «i costumi, i comportamenti e i valori, nonché l'area di imperio delle leggi e dei poteri pubblici, l'efficacia dell'organizzazione amministrativa, il confronto dialettico tra forze politiche e

l'equilibrio tra poteri, e così via»<sup>6</sup>. Il punto più debole dei paradigmi storiografici adottati, secondo Romanelli, dalle opere sopra menzionate consisteva, però, in una «disattenzione marcata alla dimensione istituzionale»<sup>7</sup>, comune ai tre autori, che in alcuni casi avevano omesso perfino «le informazioni essenziali sulla costituzione del paese, sulle sue leggi fondamentali e i suoi ordinamenti». Era questo, a suo avviso, il portato macroscopico di concezioni culturali dominanti che ponevano «l'economia e l'ideologia al centro dell'analisi, e che appunto non cred[eva]no che la norma abbia una sua portata costitutiva per le nazioni e per lo stesso governo della trasformazione»<sup>8</sup>.

### **Le istituzioni per la modernità italiana**

Possiamo dire che il recente lavoro di Romanelli<sup>9</sup> cui è dedicato questo breve commento, si presenta nella sua sostanza come il tentativo di colmare (e per quanto possibile correggere) la grave lacuna ermeneutica denunciata in quell'articolo di trent'anni orsono; e nel contempo – traendo anche spunto dall'accelerazione e dalla radicalizzazione dei processi di crisi politica e istituzionale esplosi negli ultimi decenni – di mettere in campo una lettura dell'intera storia dell'Italia dal secondo dopoguerra ai nostri giorni, guidata da paradigmi interpretativi tendenzialmente difforni da quelli più in uso nella relativa storiografia (a sua volta, peraltro, in fase di profonda revisione

<sup>5</sup> A. Arbasino, *Un paese senza*, Milano, Garzanti, 1980.

<sup>6</sup> Paci, Romanelli, *Recenti volumi*, cit., p. 116.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 122-125.

<sup>9</sup> R. Romanelli, *L'Italia e la sua Costituzione. Una storia*, Roma-Bari, Laterza, 2025.

critica), facendo leva, in modo particolare, sul rapporto dialettico fra gli ordinamenti e i quadri normativi (a partire, per l'appunto, dalla Costituzione repubblicana) e i comportamenti reali dei soggetti (a cominciare dai partiti politici) protagonisti delle dinamiche della società italiana dalle origini della Repubblica sino ai giorni nostri. Per questo aspetto il «caso italiano», se guardato senza cedere a precostituite formule generali di segno fortemente ideologico, si presenta, nell'ottica del più recente volume di Romanelli, come un caso sostanzialmente anomalo, difficilmente paragonabile a quello di altri paesi pur legati all'Italia da molteplici sistemi di relazioni e appartenenti alla medesima area geo-politica: tale, comunque, da richiedere, per essere adeguatamente compenetrato, una metodologia analitica alquanto particolare, che di seguito cercheremo di sviscerare sinteticamente.

L'interrogativo che attraversa tutto il considerevole studio di Romanelli, offrendone in certo modo la chiave interpretativa, sembra emergere con particolare rilievo nel suo secondo capitolo (*Sulla forma di governo*): ove, prendendo spunto dalla definizione della Costituzione italiana data a suo tempo da Piero Calamandrei, come di un «sistema legislativo incompiuto», o, più seccamente, come «rivoluzione mancata» in quanto figlia «di un compromesso tra i due blocchi politici della Costituente» formati principalmente dalla Dc e dal Pci, l'autore giunge a chiedersi (pur senza dare una risposta univoca) se nella «natura di quel compromesso» non si dovesse ravvisare

«un elemento duraturo di debolezza» (come Calamandrei, e altri con lui, faceva mostra di credere), destinato a riverberarsi negativamente sugli sviluppi della successiva storia politica nazionale; o, viceversa, se proprio quel genere di compromesso non rappresentasse, per così dire, «il capolavoro della politica italiana», «la sua maggiore virtù», come pure, a giudizio di Romanelli, si poteva legittimamente argomentare<sup>10</sup>. Se lo si osserva con attenzione, l'intero sviluppo dell'opera qui considerata tende a focalizzarsi precisamente su tale dilemma interrogativo, ma riconoscendo, nel medesimo tempo, che neppure il collasso della «Repubblica dei partiti» verificatosi nei primi anni Novanta, cioè in un contesto politico-istituzionale radicalmente mutato dalla fase delle origini, venne a modificare (a dispetto dei molteplici e talora affannosi tentativi operati in tal senso) i fattori di più evidente criticità che sin dagli inizi avevano eroso e indebolito il tessuto istituzionale del paese, condizionandone a fondo il reale funzionamento.

Lo schema interpretativo che percorre e sottende tutto il volume trova i suoi principali punti d'appoggio e di riferimento in due paradigmi analitici, declinati sotto diverse angolature e seguendo vari assi tematici, riguardanti la storia costituzionale, ma non solo costituzionale, della Repubblica sino ai nostri giorni.

Il primo concerne l'analisi della natura peculiare e specifica della Costituzione italiana vista principalmente da Romanelli come frutto della convergenza avvenuta tra i due «blocchi» costituenti, il democri-

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 145.

stiano e il comunista, ciascuno dei quali aveva agito come portatore di un disegno politico complessivo e articolato – di cui la Costituzione avrebbe dovuto fornire la cornice essenziale e condizionante – e perciò indicati come i sostanziali protagonisti dei lavori dell'assemblea da cui il testo costituzionale era scaturito.

In tal senso, il profilo della Costituzione italiana risultò, secondo il giudizio di Romanelli, fortemente condizionato dalla sua genesi, che venne a conferirle una spiccata curvatura programmatica e progettuale, più che orientarla alla determinazione di un sistema di «contenuti organizzativi e procedurali»<sup>11</sup>, portandola, in altre parole, ad esprimere «più valori che norme» (secondo una formula proposta dall'autore in apertura dell'opera), ma incorrendo, anche per tale motivo, nella critica e nel dichiarato dissenso di altri costituenti, in particolare degli eredi e continuatori del costituzionalismo liberale.

Il secondo paradigma messo in campo da Romanelli concerne invece, in modo specifico, le particolari dinamiche che, secondo l'autore, investirono, protraendosi fino ai nostri giorni, il rapporto complesso e molto peculiare istituitosi in Italia tra il dettato della carta costituzionale, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, e una sorta di «costituzione invisibile», ad essa soggiacente, rispondente a regole e consuetudini dotate di una forza vincolante e condizionante anche superiore a quella espressa dal dettato costituzionale, e prodotte da fattori esterni a tale dettato, perché generati da dinamiche e

rapporti di potere radicati nella conformazione del corpo sociale italiano e della sua storia più o meno recente, incluso a pieno titolo il regime fascista, e vigenti, senza sostanziali modifiche, anche in età repubblicana.

### **Un arduo «governo congiunto» tra Costituzione e riforme legislative**

In aggiunta a ciò, va, però, infine considerato con la dovuta attenzione un terzo punto di snodo sorreggente l'intelaiatura concettuale del lavoro di Romanelli. Esso consiste nella rappresentazione dell'«anima del sistema» istituzionale e governativo dell'Italia repubblicana, emerso, in maniera sostanziale, dopo il referendum su monarchia o repubblica del 2 giugno 1946, come contrassegnato non dalla «tradizionale contrapposizione tra maggioranza e opposizione», predominante generalmente nei sistemi democratico-parlamentari tendenti a riservare esclusivamente alla prima il ruolo e le responsabilità di governo – ma prevedendo, nel contempo, la possibilità di alternanza tra le due parti in competizione – bensì connotato, a grandi linee, da un «governo congiunto di forze formalmente avversarie»<sup>12</sup>, secondo una logica prevalente di poco limpido e non formalizzato «consociativismo». Secondo Romanelli, a veicolare in misura considerevole questo effetto tendenzialmente anomalo rispetto al funzionamento degli regimi democratici, aveva contribuito in misura notevole la iniziale passività in materia

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 184.

di adempimenti costituzionali dei governi centristi, costituitisi dopo le elezioni politiche dell'aprile 1948, che avevano avuto un esito trionfale per il partito democratico-cristiano presieduto da Alcide De Gasperi, ma che per converso avevano posto la Costituzione, appena entrata in vigore, come un'arma tagliente nelle mani delle opposizioni di sinistra, in modo particolare del Partito comunista.

E, tuttavia, la pur lenta e contrastata acquisizione da parte governativa di una politica costituzionale di più largo respiro, volta, tra l'altro, ad attivare taluni fondamentali istituti previsti dalla Costituzione (come nel caso della Corte costituzionale, istituita nel 1956, del Consiglio superiore della magistratura, istituito nel 1958, delle Regioni a statuto ordinario, istituite nel 1970, dell'istituto referendario, attivato anch'esso nel 1970, per citare solo alcuni esempi) e, nel contempo, a conformare più strettamente alle norme costituzionali la legislazione ordinaria, per esempio in materia di lavoro, di istruzione, di sanità, di ordine pubblico e via discorrendo, contribuirono in misura

tutt'altro che marginale (e in correlazione con la parallela ridefinizione del ruolo internazionale dell'Italia, soprattutto nella cornice europea) a modificare il profilo del paese dal punto di vista socio-economico, culturale e più ampiamente politico, non senza produrre acuti conflitti ed alimentare fenomeni di criminalità organizzata o di natura eversiva.

Il tratto che s'impone come il più originale nell'opera di Romanelli è per l'appunto la saldatura e la integrazione organica che vi è proposta tra la dimensione della storia costituzionale e istituzionale e la dimensione della storia sociale ed economico-politica, vale a dire la capacità di far emergere, pur senza inutili forzature, le correlazioni tra la prima e la seconda, mettendone nel giusto rilievo le intersezioni particolarmente stringenti nel caso italiano, ma anche la loro capacità di rendere assai arduo ogni processo di adeguamento delle cornici normative al mutamento degli assetti strutturali e culturali del paese: come dimostra con largo sfoggio di esempi tutta la seconda parte del testo romanelliano.

**Francesco Traniello**, Università di Torino, Dipartimento di Scienze storiche, Via Verdi 25, 10124 Torino  
francesco.traniello@unito.it

