

IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Fondata da Bruno Leoni



NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

ANNO LXXXII - SETTEMBRE-DICEMBRE 2017 - N. 3

RIVISTA QUADRIMESTRALE
EDITA A CURA DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA
in collaborazione con la Casa Editrice Rubbettino - Soveria Mannelli

Direttore Scientifico
Silvio Beretta

Direttore Responsabile
Carla Ge

Comitato Scientifico
Ian Carter, Alessandro Cavalli, Marco Clementi, Giovanni Cordini, Raimondo Cubeddu, Maurizio Ferrera, Pietro Giuseppe Grasso, Renata Lenti, Marco Mugnaini, Francesco Ciro Rampulla, Fabio Rugge, Guido Samarani, Marina Tesoro, Pierluigi Valsecchi, Salvatore Veca.

Redazione
Arianna Arisi Rota, Donatella Bolech, Emanuela Ceva, Silvia Illari, Riccardo Puglisi, Bruno Ziglioli.

Indicazioni per gli autori

Le proposte di pubblicazione di articoli devono essere indirizzate a: ilpolitico@unipv.it.

Gli articoli, esclusivamente in forma elettronica, devono essere corredati dei recapiti postali ed elettronici e dell'indicazione dell'affiliazione accademica o istituzionale (dipartimento, università, istituto di ricerca, ecc.) o collocazione professionale degli autori.

L'e-mail e l'affiliazione dell'autore saranno pubblicati sulla rivista.

Gli articoli sono valutati preventivamente in forma anonima da esperti esterni (peer review).

Norme per l'edizione del testo

I testi non devono superare i 35.000 caratteri, note e spazi compresi. Le norme redazionali verranno inviate all'autore con la comunicazione di accettazione dell'articolo. La versione definitiva dell'articolo dovrà essere accompagnata da un *abstract* in lingua inglese (se l'articolo è in italiano) o da un riassunto in lingua italiana (se l'articolo è in una lingua straniera) di circa 1.500 caratteri.

*

Indirizzare le richieste di estratti e di numeri separati a:
Subscription and Requests for Separate Issues and Reprints should be sent to:
Rubbettino Editore, Viale Rosario Rubbettino, 10 - 88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi a Licosa:

- **C/c postale** n. 343509 intestato a Licosa, Via Duca di Calabria 1/1 - 50125 Firenze
- **Bonifico bancario** Monte dei Paschi di Siena - IBAN IT88 Z 01030 02869 000004160064
- **Carte di credito** Visa - Mastercard - Cartasi

Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con – apposita segnalazione – entro la scadenza.

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate a Licosa.

ABBONAMENTI PER IL 2017 (3 numeri)
SUBSCRIPTION FOR 2017 (3 issues)

Unione europea	€ 52,00	Sconti 10% per gli studenti
Paesi extra Unione europea	€ 78,00	10% discount to students

ISSN 0032-325X

Registrazione presso il Tribunale di Pavia al n. 20, del 17 ottobre 1950
Iscrizione Registro nazionale stampa (Legge n. 416 del 5.8.81 art. 11)
n. 00023 vol. 1 foglio 177 del 2.7.1982
Direttore responsabile: *Carla Ge*

INDICE

ITALIA IN TRANSIZIONE: IL SECONDO DOPOGUERRA

<i>Premessa</i>	5
<i>LIBERO LENTI - Criteri di valutazione delle perdite della ricchezza nazionale</i>	7
La transizione all'Italia repubblicana	
SIMONA COLARIZI - Alle origini della Repubblica. Il dibattito alla Costituente	28
ERNESTO BETTINELLI - "Agli scoraggiati del nostro futuro": la preparazione sapiente dell'Assemblea Costituente come "autodisciplina democratica"	41
FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO - Alle origini degli articoli 7 e 8 della Costituzione del 1948	76
SILVIA ILLARI - Tomaso Perassi, dalla laurea a Pavia all'Assemblea Costituente	95
Le relazioni internazionali	
ANTONIO VARSORI - La dimensione internazionale della transizione postbellica in Italia (1943-1949)	124
ALESSANDRO PES - Il lavoro italiano in colonia nel dibattito politico tra il 1946 e il 1949	160

L'economia e la politica economica

ANDREA LORENZO CAPUSSELA, RENATA TARGETTI LENTI - Economia e istituzioni negli anni della ricostruzione	176
FULVIO COLTORTI - Banche e Borsa valori nell' Italia in tran- sizione	210
MARCO DORIA - Impresa pubblica e politiche industriali negli anni della ricostruzione	237
CARLA GE RONDI - La popolazione dell'Italia nel dopoguerra...	256
Indice generale dell'annata 2017	272

PREMESSA

“Vedo tra voi i rappresentanti dell’antico Parlamento dei tempi liberi... [che]... rappresentano il ponte, il collegamento tra i tempi nuovi e le nuove necessità e le migliori tradizioni del passato, che non intendiamo rinnegare, che da queste stesse mura ci parlano il loro sereno ed augusto linguaggio”¹. Ferruccio Parri, Presidente del Consiglio dal 21 giugno, salutava con queste parole, il 25 settembre 1945, i membri della Consulta Nazionale, assemblea provvisoria - non elettiva - istituita con decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945 n. 146, “organo dello Stato a carattere collegiale, e, in certo senso, rappresentativo, con funzioni però esclusivamente consultive”²: sarà la Consulta a ratificare il decreto legislativo che demandava a un referendum popolare la scelta istituzionale che sarebbe stata assunta il 2 giugno dell’anno successivo, contestualmente all’elezione dell’Assemblea Costituente.

Introducendo infine, il 7 marzo 1946, la prima delle ultime quattro sedute della Consulta dedicate in prevalenza all’esame del provvedimento legislativo “Integrazioni e modificazioni al decreto legge Luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all’Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, al giuramento dei Membri del Governo ed alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche”, il consultore Aldo Bozzi (designato dal Partito Democratico del Lavoro) si esprimerà a sua volta nei seguenti termini: “... questo progetto costituisce... il primo vero atto della ricostruzione politica e sociale del nostro Paese. Esso esprime un concetto solenne, di un alto valore storico, afferma cioè il principio della sovranità popolare alla quale soltanto si riconosce la legittimazione, direttamente attraverso il referendum, indirettamente attraverso l’Assemblea costituente, a creare la nuova costituzione dello Stato. È questa la prima volta nella storia d’Italia che il popolo è chia-

¹ Consulta Nazionale, Assemblea plenaria, seduta di martedì 25 settembre 1945, p. 1.

² Così G. AMATO, *La Consulta Nazionale*, in «Enciclopedia del Diritto», Vol. IX, Giuffrè, 1961, pp. 543-546.

mato a compiere questa alta e difficile funzione”³; riflettendo (e anticipando) temi politici di eminente rilievo, Bozzi concluderà sottolineando con qualche malizia che “... i lavori della nostra Consulta volgono al termine... E volge anche al tramonto, placidamente, il sistema non sempre idilliaco dei Comitati di liberazione nazionale e del Governo di coalizione...”⁴.

Fra i due brani citati, il primo che prefigura per l'Italia un futuro di concorde rinnovamento e il secondo che già ne lascia intravedere il superamento, corrono eventi di rilievo strategico, ben delineati sotto il profilo storico-politico (e delle relative convergenze partitiche) da Simona Colarizi e sotto quello della pedagogia istituzionale da Ernesto Bettinelli, con Francesco Margiotta Broglio che di alcuni articoli fondamentali della Costituzione (il 7 e l'8) approfondisce la genesi e Silvia Illari che del costituente Tomaso Perassi ricostruisce il lavoro anticipatore: è poi Antonio Varsori a ripercorrere le fasi del progressivo allineamento dell'Italia alle posizioni occidentali, fino alla scelta “atlantica” e a quella “europea”, mentre Alessandro Pes ricostruisce il dibattito politico sul “lavoro italiano in colonia”, nonché la retorica che lo ha accompagnato. Il contesto economico internazionale e le caratteristiche della ricostruzione come “ricostruzione capitalistica” sono descritti da Andrea Lorenzo Capusela e Renata Targetti Lenti, mentre Fulvio Coltorti ripercorre le vicende del sistema creditizio e dei mercati finanziari, Marco Doria il ruolo dell'impresa pubblica e delle politiche industriali nella ricostruzione e Carla Ge Rondi l'evoluzione della popolazione. Il fascicolo si apre con la riproduzione di un dattiloscritto inedito di Libero Lenti sulla stima dei “danni di guerra”⁵.

Il settantesimo anniversario della Costituzione repubblicana costituisce la naturale “occasione” immediata di questo fascicolo. Nel merito, l'intendimento del curatore è quello di sottolineare, della nostra Costituzione, un solo ma essenziale orientamento di fondo. Precisamente quello che, all'articolo 3, nel fare riferimento alla “pari dignità sociale” e all'uguaglianza davanti alla legge, si propone di salvaguardare ciascun individuo in quanto “cittadino”, in quanto “persona” e in quanto “lavoratore”, con ciò intendendo proclamare la coesistenza, e la possibilità della contestuale promozione, dei tre principi ai quali si ispiravano le forze politiche protagoniste della guerra di liberazione.

S.B.

³ Consulta Nazionale, Assemblea plenaria, seduta di giovedì 7 marzo 1946, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, p. 1076.

⁴ Consulta Nazionale, Assemblea plenaria, seduta di giovedì 7 marzo 1946, p. 1079.

⁵ Si ringrazia la Fondazione Luigi Einaudi di Torino per avere messo il dattiloscritto a disposizione de “Il Politico”, unitamente agli *Elementi per un piano di ricostruzione economica dell'Italia* a suo tempo pubblicati.

CRITERI DI VALUTAZIONE DELLE PERDITE DELLA RICCHEZZA NAZIONALE

di **Libero Lenti**

1.= Le ingenti distruzioni causate dalla guerra a quell'entità, solitamente espressa in termini monetari, chiamata "ricchezza nazionale" (ricchezza che comprende, è ben noto, tanto quella appartenente agli enti pubblici quanto quella di proprietà dei privati) ha posto e continuamente pone problemi a coloro che fin da ora si occupano del ripristino razionale di tale ricchezza distrutta.= Problema di fondamentale importanza, tra gli altri, è quello della metodologia da seguire nella valutazione delle perdite stesse.

A prima vista potrà sembrare a qualcuno che questo problema, di natura metodologica, non abbia che un interesse teorico.= Ma se appena ci si addentra ad esaminarlo, subito si vede che, al contrario, numerose sono le questioni di ordine pratico che a tale valutazione sono strettamente collegate e, in un certo qual senso, subordinate.= Bastino qui alcuni esempi.=

La valutazione delle distruzioni belliche è calcolo che condiziona e precede ogni redazione di piano finanziario di ricostruzione nazionale: soltanto in base ai risultati di tale calcolo si potrà dire se la capacità del risparmio nazionale è sufficiente, in un determinato più o meno lungo periodo di tempo, per il risarcimento delle perdite subite: in caso contrario (ipotesi che appare assai probabile dai primi grossolani accertamenti) si dovrà necessariamente fare ricorso a finanziamenti stranieri.= L'entità dell'apporto finanziario da richiedere all'estero è dunque questione pratica subordinata in notevole misura alle modalità di calcolo delle perdite complessive causate dalla guerra.=

Il risarcimento dei danni di guerra, inteso come operazione

strumentale per il riavvio della produzione del reddito nazionale, è pure questione pratica di cui tutti riconoscono l'importanza. = Orbene, è chiaro che le modalità di tale risarcimento non potranno essere stabilite se non dopo avere in concreto valutate le perdite da risarcire. = E' inutile riconoscere il diritto al risarcimento di ogni ricchezza perduta se poi in realtà lo Stato non è in grado di operare tale risarcimento. = Perciò appare fin d'ora necessario limitare l'elenco dei danni risarcibili. = Ad esempio, limitando questo elenco, almeno in un primo tempo, a quei beni che sono fattori strumentali per la produzione del reddito nazionale non si può certo adottare il criterio di valutarli e di risarcirli in base ai prezzi prebellici od anche in base ai prezzi vigenti nel momento della distruzione. = Se si vuole veramente che tali beni strumentali siano ricostruiti è necessario pagarli ai prezzi correnti nel momento in cui avviene l'effettivo ripristino. = Criterio che trova pratica applicazione con il risarcimento in beni reali simili a quelli perduti. =

Questi due esempi sono sufficienti, credo, a mostrare l'indole prevalentemente pratica dei calcoli relativi alle perdite di ricchezza per cause di guerra: anzi ritengo che le modalità di ^{stesse} le valutazioni finiranno anche col riflettersi sulle modalità/della ricostruzione. = Questa nota ha appunto lo scopo di passare in rassegna le discussioni sulla valutazione delle distruzioni belliche, facendo riferimento al concreto problema della ricostruzione edilizia; e ciò al fine di trarne pratici orientamenti per la risoluzione di tutte le questioni che, come ho sommariamente mostrato, a tale valutazione sono strettamente connesse e subordinate. =

2.= Con l'elittica espressione "costo della guerra" si sottintendono spesso significati assai diversi: alcuni limitano il significato di tale espressione al puro costo finanziario sostenuto dallo Stato per la condotta attiva delle operazioni belliche; altri aggiungono pure a questo costo finanziario le spese passate, presenti e future che lo Stato ha dovuto, deve e dovrà sostenere come conseguenza diretta e indiretta della guerra; altri ancora allargano a dismisura il significato dell'espressione per comprendervi tutti i costi diretti e indiretti che la collettività dovette sopportare nel passato per la sola possibilità dello scoppio di una guerra e tutti i costi che non solo nel presente ma anche nel futuro si dovranno sopportare in termini di minorazioni nel godimento dei beni disponibili.=

Non v'è dubbio che ognuno di questi significati può essere, in linea teorica, giustificato.= Una volta fissato il punto di vista dal quale si intende considerare il problema, punto di vista necessariamente arbitrario, ne viene di conseguenza la minore o maggiore ampiezza del concetto "costo della guerra".= Così se ci si pone da un punto di vista puramente fiscale trova giustificazione il significato di "costo della guerra" attribuito alle sole spese eseguite dagli enti pubblici che rappresentano la collettività.= Ma se ci si pone dal più ampio possibile punto di vista economico trova pure giustificazione l'inclusione nel "costo della guerra" di tutte le perdite in passato sopportate per la mancata attuazione di una perfetta divisione internazionale del lavoro: mancata attuazione proprio in gran parte da attribuirsi alla necessità che hanno le singole collettività

nazionali di prepararsi economicamente, nell'ambito del territorio nazionale, per l'eventuale scoppio di una guerra.=

Da quel che si è detto ne viene di conseguenza che solo stabilendo lo scopo al quale si invia con la definizione di "costo della guerra" si ha la possibilità di fissarne gli esatti limiti.= E per converso questi limiti sono da intendersi senza equivoci e sono giustificati dal punto di vista e quindi dallo scopo della definizione.= "Costo della guerra", dunque, non ha un unico significato, ma tanti significati quante sono le necessità per cui tale costo viene calcolato.=

Tanto più appare relativo il significato di "costo della guerra" non appena si affronta il problema concreto che qui, in questo momento, interessa.= Il problema concreto è quello di ricostruire, ove possibile, la ricchezza nazionale distrutta dalla guerra.= E siccome i mezzi sono limitati si sottintende, almeno in un primo momento, non tutta la ricchezza nazionale distrutta ma solo quella ricchezza che direttamente contribuisce alla formazione del reddito nazionale.= Di proposito diciamo direttamente, perchè alcuni tipi di ricchezza solo indirettamente contribuiscono a tale reddito.=

Se questo è il problema particolare che si deve risolvere ne deriva che per "costo della guerra" deve solo intendersi il costo di riproduzione o di ripristino della ricchezza nazionale pubblica e privata distrutta o danneggiata dalla guerra in modo tale che, alla fine delle operazioni di ripristino, si possa avere lo stesso reddito nazionale che fluiva prima delle distruzioni o dei danneggiamenti.= Pare una definizione semplice: ma

in realtà non lo è. = E ne vedremo subito le ragioni. =

3. = Per "costo della guerra", dunque, in realtà qui si vuole soprattutto significare "costo di ricostruzione del reddito nazionale". = Affinchè questa definizione possa essere accettata in linea pratica occorre che i due redditi nazionali, quello che fluiva prima delle distruzioni belliche e quello che fluirà dopo il ripristino della ricchezza distrutta, siano tra di loro in un certo qual modo paragonabili. = Orbene, questo confronto, per quanto possibile, presenta delle indubbe difficoltà. =

Si deve intanto osservare che il reddito nazionale non è un flusso di beni e di servizi che sgorga automaticamente dalla ricchezza nazionale: sgorga solo mediante l'applicazione di energie umane alla ricchezza stessa. = Nel 1938, infatti, il reddito nazionale era calcolato in 125 miliardi di lire e la ricchezza nazionale in 700 miliardi di lire: il rapporto tra queste due cifre era di circa il 18%, rapporto notevolmente superiore a quello solito del 5%. = Ciò indica un apporto notevole di lavoro umano. =

Non v'è dubbio che alla fine della guerra queste forze umane, se anche saranno numericamente superiori, avranno una produttività media notevolmente inferiore a quella prebellica. = Basta pensare alle perdite, sia per morte, sia per mutilazione, di forze giovani; alla forzata inattività produttiva di considerevoli contingenti di lavoratori per richiami alle armi e per altre circostanze; al mancato addestramento produttivo delle giovani gene

razioni; alla disoccupazione provocata dal passaggio dalle lavorazioni di guerra alle lavorazioni di pace; alla mancanza, nei primi tempi, di beni strumentali adatti alle forze lavoratrici disponibili, e così via.= Donde deriva che, a parità di circostanze, il raggiungimento di un livello di reddito nazionale uguale a quello prebellico incontrerà difficoltà dal lato del lavoro.= E questo anche senza voler considerare tutte le altre circostanze, come l'inflazione ed i conflitti sociali, che pure renderanno difficile una perfetta coordinazione dei vari fattori produttivi.=

Ho detto che probabilmente le forze disponibili di lavoro saranno nel dopoguerra numericamente superiori a quelle dell'anteguerra; non solo per l'incremento del lavoro giovanile e femminile, ma anche e soprattutto per l'incremento della popolazione.= Un determinato livello di reddito nazionale ha significato soltanto in relazione al numero di abitanti che ne usufruiscono.= Perciò il confronto tra il reddito prebellico ed il reddito postbellico dovrà pure tener conto del maggior numero dei partecipanti alla produzione di esso: si tratta, dunque, di un confronto tra redditi per testa.=

Il reddito nazionale, prima della guerra, presentava un lieve ma costante incremento nel tempo.= A rigore, quindi, nel calcolare il costo di ripristino della ricchezza distrutta non si dovrebbe tener conto soltanto delle distruzioni materiali, ma anche dell'arresto nell'accumulo della ricchezza nazionale provocato dalla guerra.= Perciò il confronto dovrebbe essere effettuato tra l'effettivo reddito nazionale prebellico e

l'ipotetico reddito postbellico, se non ci fosse stato il conflitto.= Si tratta di un calcolo che presenta scarse possibilità di successo da un punto di vista generale: ma che bisogna tener presente trattando casi particolari.= Ad esempio, considerando il problema della ricostruzione edilizia non si potrà certo dimenticare l'arresto quasi totale nella costruzione di case per abitazione dal 1939=1940 ad oggi.=

Durante il conflitto si è dovuto procedere a consumi anticipati di reddito (ad esempio: taglio di boschi) e non si è potuto conservare l'usuale ritmo nella manutenzione e nella riparazione dei beni (ad esempio, dei fabbricati ad uso abitazione).= Si tratta di danneggiamenti inflitti indirettamente alla ricchezza nazionale dalla guerra.= Se anche non se ne deve tener conto per il risarcimento dei danni di guerra, pure, procedendo ad un calcolo generale, non si possono dimenticare queste perdite indirette, dato che si tratta proprio di vedere a quanto ammonta il costo di ripristino della ricchezza nazionale affinché sia in grado di dare un reddito nazionale postbellico pari a quello prebellico.= Alla fine della guerra una strada maltenuta o un fabbricato in disordine, anche se non hanno subito danni diretti di guerra, sono beni che contribuiscono al reddito nazionale in misura inferiore a quella del periodo prebellico.=

Tanto il reddito nazionale prebellico quanto quello postbellico sono espressi in moneta.= E' l'unico modo, questo, per poter effettuare un confronto temporale.= Il reddito nazionale, infatti (come del resto la ricchezza nazionale) è un complesso di beni e di servizi assolutamente eterogenei tra di loro: alimenti, case

d'abitazione, oggetti d'abbigliamento, trasporti, divertimenti, ecc.= Tale complesso di beni e di servizi muta nel tempo.= E' chiara, quindi, la necessità, se si vogliono operare confronti temporali, di procedere mediante l'omogenea espressione della valutazione monetaria.= Ciò, però, è compito non scevro di inconvenienti, specialmente in momenti di intensa dinamica monetaria, come gli attuali.= Perchè sia possibile un esatto confronto nel tempo tra due espressioni monetarie occorre che la moneta mantenga lo stesso potere di acquisto.= Un approssimato confronto può, però, eseguirsi con l'appropriato impiego di numeri indici dei prezzi; numeri indici calcolati con prezzi veri, non con prezzi bloccati.=

4.= Ho detto che bisogna calcolare il costo di ripristino della ricchezza nazionale nel dopoguerra in modo che questa sia posta in grado di alimentare un flusso di reddito nazionale pari a quello prebellico.= Non ho detto che tale ricchezza nazionale, dopo quest'opera di ricostruzione, debba essere necessariamente uguale in entità materiale e tipo a quella prebellica.= Ciò che porta, come immediata conseguenza, che anche il reddito nazionale potrà non essere uguale a quello prebellico, come entità materiale e tipo.= Quello che deve essere uguale è il valore del reddito nazionale per testa, supposto costante il potere d'acquisto della moneta.=

E' questo un punto di fondamentale importanza da tenere presente.= Vi sono molti che grossolanamente credono che l'opera di ricostruzione dell'economia nazionale sarà eseguita riprodu-

cendo esattamente i beni che sono stati distrutti dal conflitto.=
Può darsi che in alcuni casi si possa, e cioè sia economicamente
conveniente, rifare esattamente quanto è andato perduto: ma nel=
la maggioranza dei casi i beni rifatti saranno diversi da quelli
distrutti.= Nella stessa agricoltura, che appare la più statica
tra le attività economiche, non sarà conveniente ricostruire e=
sattamente i beni strumentali perduti, perchè essa dovrà assol=
vere compiti produttivi diversi da quelli del passato.=

In linea generale, dunque, l'attrezzatura produttiva ita=
liana nel dopoguerra sarà alquanto diversa da quella prebelli=
ca.= Infatti, nell'opera di ricostruzione dei beni strumentali
distrutti si dovrà tener conto delle modificazioni strutturali
che saranno imposte dalle seguenti circostanze.=

a) Progresso tecnico verificatosi in tutti i paesi del mon=
do fino al momento delle ricostruzioni.= Vi è ragione di rite=
nere che l'attrezzatura produttiva italiana sia, generalmente
parlando, in ritardo, come efficienza tecnica, rispetto a quel=
la straniera.= Quindi i beni distrutti tecnicamente arretrati,
saranno ricostruiti facendo riferimento alle nuove possibilità
offerte dalla tecnica produttiva.=

b) Relativa esuberanza di alcuni tipi di macchinario azien=
dale, sul piano nazionale.= I beni strumentali dovranno esse=
re ricostruiti soltanto facendo riferimento ad un pieno sfrutta=
mento di essi.= Se, tanto per fare un esempio, due aziende pos=
sedeavano impianti simili che potevano sfruttare soltanto al 50%
della loro capacità di produzione, date le difficoltà di smercio
sul mercato interno ed estero, sarà inutile ed economicamente

dannoso, dal punto di vista nazionale della ricostruzione, riprodurre di nuovo i due impianti.= Sarà sufficiente ricostruirne uno solo da sfruttare, a parità di ogni altra circostanza, al 100% della sua capacità.=

c) Inserimento dell'economia produttiva italiana nella più vasta economia internazionale.= Rapporti di scambio più stretti tra l'economia italiana e le economie estere imporranno necessariamente all'economia italiana modificazioni strutturali.= Non si può ancora dire quali potranno essere queste modificazioni: ma appare fin d'ora certo che sarà inutile ricostruire quegli impianti ritenuti esuberanti da questo punto di vista, mentre sarà utile ricostruire o, meglio, costruire ed incrementare quegli impianti che si dimostreranno deficienti rispetto alle possibilità di assorbimento del mercato internazionale.=

Queste circostanze convalidano, se ve n'era bisogno, la necessità di calcolare il costo di ricostruzione dei beni distrutti dalla guerra, fondandosi sull'utilizzazione futura di tali beni piuttosto che sull'utilizzazione passata.= Non deve, poi, importare se i beni ed i servizi che materialmente formano il reddito nazionale saranno alquanto diversi da quelli del passato: purchè rimanga intatta, per ogni italiano, la somma di soddisfazioni economiche tratte dall'utilizzazione di tali beni e servizi.=

5.= A titolo di esempio dei concetti metodologici espressi in precedenza ritengo opportuno esporre alcune considerazioni riguardanti uno dei problemi ricostruttivi che oggi maggiorment

te assillano la generalità degli italiani: quello della ricostruzione edilizia.= L'esempio, l'ammetto subito, non è completamente adatto in quanto la "casa" è un bene piuttosto di consumo che strumentale: la ricostruzione edilizia dovrà perciò essere piuttosto posticipata rispetto alla ricostruzione di altri beni strumentali che più direttamente concorrono alla formazione del reddito nazionale.= Inoltre la "casa" è un bene che non può essere trasportato e quindi non trova apprezzamento sul mercato internazionale, mercato che, come ho appena detto, acquisterà decisiva importanza per la configurazione della nuova struttura produttiva italiana.= Tuttavia credo di essere giustificato in questa scelta dall'abbondanza del materiale statistico concernente il mercato edilizio, ciò che permetterà di esemplificare materialmente i concetti che debbono presiedere al calcolo del costo di riproduzione delle ricchezze distrutte dalla guerra: e, in definitiva, alla redazione di un piano finanziario di ricostruzione e alle modalità della ricostruzione.=

Allo scoppio della guerra, cioè intorno al 1939=1940, il numero di stanze esistenti in Italia poteva essere così stimato:

Grandezza dei centri (abitanti)	Case di abitazione	Case coloniche (vani)	Totale
con più di 100.000	6.300.000	200.000	6.500.000
da 50.000 a 100.000	2.200.000	300.000	2.500.000
con meno di 50.000	<u>17.500.000</u>	<u>7.500.000</u>	<u>25.000.000</u>
	26.000.000	8.000.000	34.000.000

Avverto subito che i calcoli che qui di seguito esporrò riguardano esclusivamente i 26 milioni di stanze e le 700 mila

botteghe che allo scoppio della guerra costituivano la base di abitazione.= Perchè, alla stessa epoca, si potevano stimare in 700 mila le botteghe situate nelle stesse case.= Infatti, le case coloniche, pur servendo di abitazione ad un gran numero di italiani, costituiscono parte integrante del fondo rustico: e quindi il loro valore fa parte di esso.= Sono esclusi pure dal calcolo tutti gli edifici (come scuole, chiese, caserme, ecc.) che non erano utilizzati come abitazione privata.=

Si tratta ora di valutare tale complesso patrimoniale.= Avverto subito che tutti i calcoli saranno eseguiti in base a lire aventi un potere d'acquisto 1939.= Data la posizione di squilibrio degli affitti (attualmente bloccati), dei costi di fabbricazione delle case e dei prezzi di vendita non si può operare in base a valori attuali.= E' evidente che il valore di questa ricchezza non può essere ottenuto che in base al reddito dalla stessa ricchezza fornito, capitalizzato ad un opportuno saggio di interesse.= Le case, infatti, forniscono un servizio, quello dell'alloggio: il valore di questo servizio, cioè il contributo al reddito nazionale fornito dalle case di abitazione, non può essere ottenuto che valutando gli affitti ai prezzi correnti e detraendo dall'importo complessivo tutte le spese inerenti all'industria edilizia.= Al momento dello scoppio della guerra l'affitto medio lordo era di circa 300=400 lire per vano all'anno.= Alla stessa epoca l'affitto per bottega era di circa 1100=1200 lire all'anno.= Questi affitti medi possono sembrare modesti: erano certamente superiori nelle grandi città.= Ma alla formazione di questo affitto medio contribuivano gli affitti inferiori a tale cifra per le case situate in piccoli centri, case

che, come si è visto, contenevano ben più della metà delle stanze esistenti in Italia.= Il reddito lordo della proprietà edilizia poteva così essere determinato.=

	Stanze	Botteghe
Numero totale	26.000.000	700.000
Reddito lordo medio annuale (lire 1939)	350	1.150
	<u>9.200.000.000</u>	<u>800.000.000</u>
Reddito lordo totale annuale (lire 1939)	10.000.000.000	

Da questo reddito lordo devono essere detratte le passività che gravano sull'esercizio dell'attività edilizia: e precisamente le spese di ammortamento, manutenzione e riparazione, le imposte e sovrainposte e gli interessi passivi per debiti ipotecari.= Le spese di ammortamento e di riparazione sono state calcolate in un 30% del reddito totale lordo.= Il peso delle imposte e sovrainposte è stato determinato in base ai dati ufficiali e quello degli interessi passivi sui debiti ipotecari in base ad un presunto debito di circa 7=8 miliardi di lire 1939.=

Ecco i risultati dei calcoli:

	(lire 1939)
Ammortamenti e riparazioni	3.000.000.000
Imposte e sovrainposte	1.000.000.000
Interessi passivi	600.000.000

Non vi sono dubbi sulla detrazione degli ammortamenti e delle riparazioni per il calcolo del reddito netto dell'attività edilizia.= Ma per la detrazione delle imposte e sovrainposte e

degli interessi passivi vi sono alcuni intralci.= Infatti se si calcola il reddito netto del singolo, la detrazione è doverosa, ma se si calcola il reddito complessivo della comunità, tale detrazione non è necessaria perchè il reddito nazionale è al lordo di imposte e tasse e perchè vi è compensazione di interessi passivi ed attivi.= Faccio perciò i tre casi.=

(in lire 1939)	Tenendo conto solo degli ammortamenti e riparazioni	Tenendo conto anche delle imposte e sovrainposte	Tenendo conto di tutte le passività
Reddito lordo	10.000.000.000	10.000.000.000	10.000.000.000
Passività	<u>3.000.000.000</u>	<u>4.000.000.000</u>	<u>4.600.000.000</u>
Reddito netto	7.000.000.000	6.000.000.000	5.400.000.000

Capitalizzando al 5% questi redditi netti si ottengono i seguenti risultati.=

(in lire 1939)	Tenendo conto solo degli ammortamenti e riparazioni	Tenendo conto anche delle imposte e sovrainposte	Tenendo conto di tutte le passività
Valore totale	140.000.000.000	120.000.000.000	108.000.000.000
Valore medio per stanza	4.900	4.250	4.000
Valore medio per bottega	17.400	13.100	11.100

Queste cifre trovano una convalida nelle statistiche che forniscono i prezzi medi di vendita a vano praticati nelle principali città italiane nel 1939.= Diamo i prezzi riguardanti gli edifici di tipo economico.=

Vecchie costruzioni Nuove costruzioni
(in lire 1939)

Torino	5.700	11.533
Genova	3.000	5.000
Milano	4.000	15.667
Trieste	1.600	4.800
Bologna	3.465	5.775
Roma	7.500	14.100
Napoli	5.000	10.000
Palermo	7.500	8.000

Se si tiene conto che le suddette quotazioni riguardano le abitazioni situate in grandi città, dove i prezzi sono ovviamente più elevati che nei centri minori e se si tiene conto che le vecchie costruzioni rappresentano la maggior proporzione del patrimonio edilizio italiano ne viene di conseguenza che un valore medio di 4.000 = 5.000 lire per stanza è stima abbastanza corretta.=

Riassumendo, si può dire che allo scoppio della presente guerra il patrimonio edilizio italiano partecipava alla complessiva ricchezza nazionale per un valore di circa 120 miliardi di lire e che contribuiva al reddito nazionale per servizi valutabili intorno ai 6 miliardi di lire.=

6.= Si tratta ora di stimare le perdite causate dagli avvenimenti bellici.= Basandoci su varie, per quanto eterogenee, informazioni, si può dire che la proprietà edilizia sia stata colpita in questa misura: 15% delle abitazioni totalmente distrutte e 15% delle abitazioni parzialmente distrutte.= Si tratta, evidentemente, di stime molto approssimative.= Che abbiano un significato puramente indicativo, del resto, basta riflettere che la guerra non è finita e che non sappiamo qual sorte è riserbata

alle popolose città della valle padana.= Ad ogni modo, applicando tali percentuali all'esistenza di vani per abitazione e di botteghe si ottiene:

	Totalmente distrutte	Parzialmente distrutte
Stanze	3.900.000	3.900.000
Botteghe	105.000	105.000

Assai più difficile appare la valutazione, ai prezzi del periodo 1939, di questo patrimonio distrutto o danneggiato: a prima vista si potrebbe pensare ad una valutazione in base ai valori precedentemente trovati: cioè in base a 4.500 lire per stanza ed a 14.000 lire per bottega e facendo l'ipotesi che le stanze e le botteghe parzialmente distrutte abbiano perso il 50% del loro valore.= Ma un più attento esame della questione indica che tali valori debbono essere preventivamente depurati del valore del terreno che non è andato distrutto.= Variabilissima è la proporzione del valore del terreno su quello dell'intero edificio, terreno compreso: in quanto tale proporzione dipende dall'età, dall'ubicazione, dalla grandezza dell'edificio, dall'importanza economica e demografica del centro, e così via.= Ad ogni modo, in base ad alcuni accertamenti indiziari, si può dire che in media il valore del terreno rappresenti tra il 15 ed il 20% del valore dell'edificio.= Perciò è lecito ridurre il valore, sempre in base al potere di acquisto della moneta allo scoppio della guerra, dei vani da lire 4.500 a lire 3.700 e delle botteghe da lire 14.000 a lire 11.600.=

Eseguendo i calcoli si ottengono i seguenti risultati:

	Totalmente distrutti	Parzialmente distrutti
	(lire 1939)	
Stanze	14.430.000.000	7.215.000.000
Botteghe	1.218.000.000	609.000.000
	<u>15.648.000.000</u>	<u>7.824.000.000</u>
Totale	23.472.000.000	

In conclusione, secondo questi calcoli, e tenendo presenti le ipotesi che li condizionano, il valore delle case di abitazione distrutte o danneggiate dalla guerra, in base al potere di acquisto che la moneta aveva nel 1939, è di circa 23=24 miliardi di Lire.=

7.= Ai risultati di questo calcolo può essere mosso la seguente obiezione: la determinazione del valore delle distruzioni e dei danneggiamenti subiti dal patrimonio edilizio (limitato alle case di abitazione) non deve essere eseguita in base al valore medio che le stanze e le botteghe avevano sul mercato in un certo momento, bensì in base al valore di riproduzione, cioè al costo che nello stesso momento si sarebbe dovuto sostenere per riprodurre fedelmente i beni distrutti o danneggiati.= E' un problema metodologico, questo, che qui discuto -facendo riferimento, per esemplificare; al patrimonio edilizio ma che, in realtà, si deve affrontare per ogni specie di bene distrutto o danneggiato.= Il valore di un impianto industriale distrutto o danneggiato deve essere calcolato in base alla capitalizzazione di quanto effettivamente rende oppure in base al costo di ricostruzione

dell'impianto stesso? Qui sta il nocciolo della questione.=

La risposta a questa o ad analoghe domande non può essere fatta se non tenendo presente che, per una ragione o per l'altra, le case o gli impianti che saranno ricostruiti non saranno uguali a quelli distrutti.= Le case, ricostruite con criteri moderni, daranno all'inquilino una somma di soddisfazioni economiche, a parità di stanze affittate, certamente più grande.= Considerando il problema, anziché in tempi successivi, in un uguale tempo, si può dire che un inquilino può mantenere la stessa quantità di soddisfazioni economiche passando da un appartamento situato in una casa di vecchia costruzione in un appartamento situato in una casa di nuova costruzione, pur accontentandosi di un numero minore di stanze.= E gli affitti pagati, che sono la espressione monetaria delle soddisfazioni economiche fornite dai diversi tipi di abitazione, fedelmente rappresentano, in tempi di libera contrattazione, queste gradazioni di soddisfazioni economiche.=

Lo stesso si può dire per un impianto industriale: e si può aggiungere che siccome l'impianto, come del resto la casa, era stato costruito in tempi passati, in parte era già ammortizzato al tempo della distruzione: quindi il valore dell'impianto distrutto non può essere calcolato in base al costo di riproduzione ma soltanto in base al residuo valore.= Se poi l'impianto non funzionava in pieno, il valore non può essere calcolato che in base all'effettivo rendimento di esso.= Al limite si può dire che un impianto completamente inattivo e che si suppone non possa più funzionare perchè tecnicamente sorpassato ha un valore nullo.

Con queste considerazioni credo d'aver risposto alla obiezione adombrata in precedenza. Del resto nuovi calcoli, sempre riferentisi al patrimonio edilizio, giustificheranno ulteriormente il criterio di calcolare il costo in base al reddito e non in base al costo di riproduzione.

3. Nella seguente tabella sono confrontati i prezzi di vendita nel 1939 di edifici di tipo economico o popolare (compresa l'area) ed i prezzi di costruzione (esclusa l'area) di edifici dello stesso tipo, sempre nel 1939, in alcune principali città italiane. Per rendere comparabili i prezzi di vendita (che comprendono l'area) ed i prezzi di costruzione (che l'escludono) ho aumentato questi ultimi del 10%: percentuale minore di quella prima indicata in quanto, trattandosi di case popolari alla periferia, il prezzo del terreno incide in misura minore sul valore totale della casa. I prezzi si riferiscono a vano.

Città	Prezzi di vendita	Prezzi di costruzione (esclusa l'area)	Prezzi di costruzione (compresa l'area)
Torino	11.000	12.000	13.200
Genova	5.000	9.000	9.900
Milano	15.000	10.000	11.000
Trieste	4.800	11.000	12.100
Bologna	5.700	8.000	8.800
Roma	14.000	12.000	13.200
Napoli	10.000	9.200	10.120
Palermo	8.000	9.000	9.900

Se si tiene conto che i prezzi di vendita, pur riferendosi ad edifici nuovi, riguardano case con qualche anno di età, si rileva una reale corrispondenza tra prezzi di vendita e costi di costruzione.

Una media grossolana ci dice che il costo di fabbricazione era al principio della guerra di 10 mila lire per vano, esclusa l'area, e di 11 mila lire compresa l'area.= Il prezzo di vendita era di circa 9.000 lire.=

Si può ora valutare in base a questi prezzi il costo di ricostruzione delle case distrutte o danneggiate.= Il costo di fabbricazione e il prezzo di vendita delle botteghe è stato supposto doppio di quello delle stanze.= Il costo di ricostruzio=
ne delle stanze e delle botteghe soltanto danneggiate è stato supposto metà di quelle totalmente distrutte.=

	Totalmente distrutte	Parzialmente distrutte
	(lire 1939)	
Stanze	39.000.000.000	19.500.000.000
Botteghe	<u>2.100.000.000</u>	<u>1.050.000.000</u>
	41.100.000.000	20.550.000.000
Totale	61.650.000.000	

Si vede chiaramente che il costo di ricostruzione, calcolato in 62 miliardi di Lire 1939, è assai superiore del valore di scambio calcolato in 24 miliardi di lire 1939.= La diversità dei tipi di case distrutte e di quelle supposte ricostruite giustifica previamente questa diversità di valutazione: infatti i servizi resi, valutati mediante gli affitti, sono pure assai diversi.=

E' probabile che il problema della ricostruzione edilizia debba pure essere riguardato non soltanto dal punto di vista del valore (e quindi anche del risarcimento per i danni di guerra) e

del costo di riproduzione, ma anche dal punto di vista sociale di dare un tetto a tutti.= E' evidente che per i senza tetto è preferibile una mediocre abitazione, magari senza servizi moderni alla mancanza assoluta di abitazione.= Perciò sarà necessario, sempre nell'ambito del piano generale di ricostruzione nazionale, incitare la ricostruzione di case che diano il massimo di soddisfazioni economiche con la minima spesa di ricostruzione: quindi piccoli appartamenti, con molti servizi e con intercambiabilità nell'uso delle stanze.=

8.= Il problema della valutazione delle perdite inflitte al patrimonio nazionale appare più difficile nel caso di beni pubblici, come strade, ponti, scuole, ferrovie, ecc.= Per questi beni è quasi sempre impossibile fornire una valutazione in base al reddito, perchè le soddisfazioni economiche che questi beni procurano, per quanto ingenti, sono già comprese nella formazione del reddito generale della nazione e neppure è possibile una valutazione in base al valore di mercato perchè trattasi di beni che non danno luogo a scambio.= Per questi beni sarà necessario tener conto in parte del costo di riproduzione, sempre tenendo presente la non paragonabilità dei beni distrutti e dei beni ricostruiti quanto a quantità di servizi resi.=

ALLE ORIGINI DELLA REPUBBLICA. IL DIBATTITO ALLA COSTITUENTE

di Simona Colarizi

La storiografia sulle origini della Repubblica ha attraversato momenti di intenso dibattito specie in coincidenza con svolte politiche significative, come è avvenuto nel 1992-1994 all'apice di una crisi irreversibile del sistema politico che ha portato alla fine della prima repubblica. Oggi l'interesse a questi temi si è riacceso e non solo per la coincidenza con il settantesimo della Costituzione, ma soprattutto perché è fallito per l'ennesima volta il tentativo di riformare la carta dei fondamenti con il prevalere dei no al referendum del dicembre 2016. Nel '92-'94 la riflessione aveva interessato soprattutto la situazione complessiva del Paese a partire dalla caduta del fascismo e dalla resa dell'Italia nel 1943. In questi ultimi mesi, invece, il confronto tra gli storici è stato incentrato soprattutto sulla Costituzione votata il 1° gennaio del 1948 che, salvo alcune modifiche, non è stata cambiata nella sostanza malgrado il trascorrere degli anni e soprattutto nonostante la crescente consapevolezza di quanto fosse necessario adeguarla alle trasformazioni intervenute nella società italiana. Una consapevolezza che si era già fatta strada a partire dai primi degli anni Ottanta e aveva portato alla formazione di una prima commissione bicamerale, poi seguita negli anni da altre due proprio con il compito, però sempre inevaso, di arrivare a una riforma costituzionale.

I due momenti di confronto, quello all'inizio degli anni Novanta e quello di oggi, sono però strettamente collegati, perché l'analisi offerta dagli storici più di quindici anni fa resta, a mio avviso, il terreno più fecondo dal quale non si può prescindere per impostare un discorso sulla nascita dello Stato democratico e sul patto costituzionale che ne

Università di Roma "La Sapienza".

ha sancito principi e regole¹. Il focus del confronto di allora verteva sul significato della Resistenza come luogo fondativo della repubblica antifascista e terreno indispensabile alla legittimazione della nuova classe dirigente, i cui eredi avrebbero gestito il Paese per i successivi cinquant'anni fino al tracollo del sistema politico. L'imperativo morale alla lotta di liberazione, evidenziato nel lavoro di Claudio Pavone², nasceva dalla necessità di segnare una rottura netta col passato fascista e nello specifico con la guerra di Mussolini al fianco di Hitler. Era un compito irrinunciabile per riscattare il popolo italiano dalla colpa di un tragico conflitto, e non solo agli occhi degli alleati, nelle cui mani stava il destino dell'Italia sconfitta; assumere le responsabilità degli errori del passato e sforzarsi di rimediarli aveva un significato in primo luogo pedagogico per l'intera cittadinanza, o quanto meno per quella maggioranza di italiani che passivamente si era consegnata per un ventennio alla dittatura fascista. Quanto però questo appello all'etica della Resistenza, al di sopra degli ideali diversi che animavano le formazioni partigiane, corrispondesse alla realtà, era la questione chiave al centro delle riflessioni: Piero Scoppola segnalava l'ampiezza della "zona grigia"³; Renzo De Felice metteva l'accento sul "rosso e nero", entrambe componenti presenti nell'Italia sconvolta dalla guerra civile⁴; Ernesto Galli della Loggia sottolineava quanto pesasse la questione dell'identità nazionale andata in frantumi l'8 settembre 1943 quando la sciagurata gestione dell'armistizio aveva portato addirittura alla "morte della patria"⁵.

¹ Una sintesi del confronto tra gli storici in atto nei primi anni Novanta si ritrova nel volume a più voci di A. GIOVAGNOLI (a cura), *Interpretazioni della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1998.

² C. PAVONE, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità della Resistenza*, Torino, Boringhieri, 1991.

³ P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, il Mulino, 1991.

⁴ R. DE FELICE, *Rosso e nero*, a cura di P. CHESSA, Milano, Baldini e Castoldi, 1995. Cfr. anche R. DE FELICE, *Mussolini. L'alleato (1940-1945)*, II: *La guerra civile (1943-1945)*, Torino, Einaudi, 1997.

⁵ E. GALLI DELLA LOGGIA, *La morte della patria*, Roma-Bari, Laterza, 1996. Numerosi i contributi storici, pubblicati tutti negli anni Novanta, che segnano una delle più ricche stagioni della storiografia italiana: G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, il Mulino, 1993; S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana. Dalla fine della guerra agli anni Novanta*, Venezia, Marsilio, 1992; A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1942 al 1992*, Bologna, il Mulino, 1993; S. COLARIZI, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Bari-Roma, Laterza, 1994; F. DE FELICE, *Nazione e crisi: le linee di frattura*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III. 1, Torino, Einaudi, 1996;

Una somma, dunque, di problemi con i quali gli antifascisti dovevano fare i conti nel 1945 quando la legittimazione ricercata con la scelta delle armi andava poi verificata nel paese reale, quale si presentava nel dopo Liberazione. La decisione di indire un'Assemblea Costituente per porre le basi del nuovo edificio istituzionale costituiva il punto chiave da sempre eluso nella storia dello Stato unitario che al momento della sua nascita era rimasto regolato dallo Statuto albertino del 1848. Neppure dopo la tragedia della prima guerra mondiale era decollato il progetto di una Costituzione avanzato da una minoranza della classe dirigente liberale, convinta che si dovesse imprimere una svolta democratica, in armonia con le profonde trasformazioni della società accelerate negli anni del conflitto⁶. Il processo di politicizzazione che si era avviato tumultuosamente nelle trincee e nelle fabbriche collideva però con un percorso di nazionalizzazione ancora largamente irrisolto tanto da contrapporre italiani nazionali e italiani antinazionali. Una divisione incompabile, già emersa nel 1914 tra interventisti e neutralisti, e nel 1918 diventata ancora più profonda quando il marchio di classe – la nazione borghese contro l'antinazione proletaria – acquistava un peso sempre più divisivo sulla scia della rivoluzione bolscevica del 1917.

L'impotenza dei governanti e dell'intera classe politica nel porre fine alla guerra civile aveva aperto le porte all'ascesa del fascismo che, sulle macerie dello Stato liberale, costruiva la dittatura senza neppure curarsi di modificare regole e principi sanciti dal vecchio Statuto restato formalmente in vigore. Il regime forgiava dall'alto gli strumenti per la costruzione dello Stato totalitario nel quale scomparivano anche gli ultimi simulacri di libertà e diritti⁷. Un ventennio passato sotto il tallone del fascismo aveva strappato persino le deboli radici di una coscienza democratica nel Paese, che si ritrovava nel 1945 in una situazione peggiore rispetto persino al 1918. È questa una prima riflessione per capire quali fossero le difficoltà in cui si dibattevano gli antifascisti decisi a procedere sul cammino di una completa rifondazione dell'Italia. Sulla carta la situazione italiana del primo dopoguerra – 1918-1922 – non ap-

E. AGA ROSSI, *Una nazione allo sbando. L'armistizio dell'8 settembre 1943*, Bologna, il Mulino, 1998.

⁶ G. SABBATUCCI, *Il trasformismo come sistema. Saggio sulla storia politica dell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

⁷ A. ACQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965; E. GENTILE, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, Carocci, 2008.

pariva così catastrofica: l'Italia aveva vinto la guerra, aveva un governo legittimato, era inserita nel concerto internazionale delle potenze, non aveva subito un'invasione del territorio nazionale – tranne per una piccola parte – e le perdite di soldati e di civili erano in fondo limitate così come i danni all'intero apparato produttivo, che anzi le esigenze belliche avevano modernizzato e potenziato. Nel 1945, invece, l'Italia usciva da vent'anni di dittatura, da sei anni di conflitto mondiale trasformato anche in guerra civile; il suo territorio diviso in due era diventato campo di battaglia tra gli eserciti tedeschi e quelli alleati, e i risultati erano sotto gli occhi di tutti: città bombardate, terreni infertili, industrie distrutte per il 35%, centinaia di migliaia le vittime, morti, feriti, mutilati. E poi l'Italia era un Paese vinto, isolato internazionalmente, il cui Governo aveva solo una provvisoria legittimazione da parte dei vincitori.

Un primo elemento a favore di una Costituente sta sicuramente nella spinta che viene dagli alleati, interessati ad assicurare in Europa e in Italia la stabilità necessaria a una rapida ripresa economica e civile dei territori occupati. In particolare, erano gli Stati Uniti a fare pressioni perché il Paese si dotasse di istituzioni democratiche in armonia con l'ideale di una guerra per la democrazia contro le dittature fasciste che gli americani avevano iscritto sulle loro bandiere e propagandato in patria. Non significa naturalmente parlare di una democrazia imposta con le armi in Italia; si tratterebbe di una interpretazione che, con una inaccettabile torsione temporale, intende richiamare il concetto di “esportazione della democrazia” usato recentemente, per esempio in occasione della guerra in Iraq. Stava invece nelle mani della nuova classe dirigente italiana scegliere questo percorso. La stabilità e naturalmente l'inserimento leale dell'Italia nella sfera dell'Occidente restavano l'obiettivo prioritario per USA e UK; che poi fosse garantito da un assetto democratico (prima opzione) o autoritario – ma non fascista – (non escluso di principio) importava relativamente, tanto più con il progressivo deteriorarsi dei rapporti con l'URSS⁸. Certo, la presenza degli alleati in Italia a partire dal 1943 è fondamentale per convincere il Partito comunista ad allinearsi al progetto democratico che senza l'assenso di Togliatti – e di Stalin – probabilmente non sarebbe decollato⁹.

⁸ E. DI NOLFO, *La Repubblica delle speranze e degli inganni*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1996.

⁹ E. AGA ROSSI, V. ZASLAVSKY, *L'Urss, il Pci e l'Italia, 1944-1948*, in “Storia contemporanea”, dicembre, 1994, pp. 929-946.

Dunque la questione si sposta alla coalizione antifascista dei sei partiti che si erano organizzati in Comitato di liberazione nazionale nei giorni precedenti la resa dell'Italia, l'8 settembre 1943. Partiti di diverse e opposte ideologie e ideali politici, il cui comune denominatore era l'antifascismo, cemento di una resistenza, formalmente unitaria, per combattere gli occupanti nazisti e i collaborazionisti fascisti aderenti alla Repubblica di Salò. Nessuno si illudeva sulla compattezza dello schieramento antifascista, ma tutti i leader di queste variegate forze politiche erano ben decisi a salvaguardare l'unità dell'antifascismo, un assetto irrinunciabile nei mesi della lotta armata e altrettanto necessario nel dopoguerra. Tanto è vero che l'accordo unitario non si era spezzato nei due anni di guerra civile, nonostante episodi di violenze potenzialmente esplosivi tra i partigiani delle diverse formazioni e malgrado le tensioni tra i partiti del CLN sulle scelte politiche dei Governi Badoglio e Bonomi. Né si era spezzato dopo la Liberazione quando per qualche mese continuava sanguinosa la resa dei conti non solo tra fascisti e antifascisti, ma tra gli stessi militanti antifascisti: e restava operante anche dopo la vittoria della Repubblica nel 1946, benché nel fronte antifascista fossero presenti partiti a favore della Monarchia; persino quando nel 1947 cadeva il governo tripartito DC-PSI-PCI i lavori della Costituente non si interrompevano.

È in questa assunzione di responsabilità collettiva che vanno individuate le ragioni del successo costituzionale. Un merito che spetta in parti uguali a tutti i leader politici, la maggior parte dei quali già alla guida dei loro partiti nel primo dopoguerra. A vincere esitazioni e tentazioni a prevalere gli uni sugli altri contribuisce la lezione delle divisioni passate che avevano portato alla morte dello Stato liberale e poi ai vent'anni di dittatura fascista che per molti antifascisti aveva significato carcere, confino ed esilio, per altri un'attività clandestina più o meno mascherata, ma sempre vissuta nel timore di una denuncia. Persino chi si era ritirato a vita privata aveva sentito l'insopportabile peso del silenzio imposto, della perdita della libertà e dei diritti. Evitare ogni possibile ritorno alla dittatura era la linea guida dei costituenti, anche dei partiti della sinistra marxista, ben consapevoli di avere di fronte non l'alternativa tra un assetto democratico o rivoluzionario, ma quella tra democrazia o reazione. Perché nei fatti era proprio la democrazia la vera rivoluzione nell'Italia del 1945, come sosteneva De Gasperi.

Alla base dell'accordo stava la convinzione condivisa di quanto fosse indispensabile superare il vecchio assetto dello Stato liberale, i

cui limiti erano già manifesti nel primo dopoguerra quando il tentativo di allargarne le basi di massa, di procedere cioè sul terreno della democrazia, aveva scatenato la “controrivoluzione” fascista. Del resto, il problema di rinnovare profondamente gli edifici istituzionali non era circoscritto solo all’Italia. L’era dei totalitarismi aveva lasciato profonde ferite anche nelle nazioni democratiche, che negli anni tra le due guerre mondiali erano apparse deboli e incerte nei loro stessi valori di fronte al dilagare dei fascismi. Il problema di una profonda rilegittimazione riguardava non solo i Paesi che alle dittature avevano ceduto; si imponeva ovunque e passava per un nuovo patto sui fondamenti che ribadisse i principi indiscutibili della libertà e della dignità umana, ma anche riconoscesse la necessità di equilibrare diritti individuali e sociali nella cornice di una democrazia pluralista. La giustizia sociale era iscritta nei programmi dei partiti marxisti e della sinistra cattolica, ma anche di quelle forze liberaldemocratiche vicine alle posizioni di Keynes che già negli anni Venti aveva ipotizzato il passaggio dall’anarchia economica capitalista “a un regime che tenda costantemente al controllo e alla direzione delle forze economiche nell’interesse della giustizia e della stabilità sociale¹⁰.

Nei paesi dell’Occidente europeo appena usciti dal conflitto – e nel caso della Gran Bretagna mentre era ancora in corso la guerra – si procedeva a ridisegnare l’intero edificio legislativo con politiche *antitrust*, regolamentazione del mercato del lavoro, legislazione assistenziale, tassazioni con finalità redistributiva; tutti provvedimenti che Joseph Schumpeter definiva come un nuovo capitalismo laburista¹¹. Certo, rispetto a quanto avveniva oltralpe, in Italia il cammino riformatore appariva assai più impervio se si considera la natura e la forza dei partiti che si erano confrontati in libere elezioni il 2 giugno 1946 per la prima volta dopo vent’anni di dittatura. Nelle votazioni per l’Assemblea Costituente il partito liberale era risultato una forza minoritaria dove prevalevano i conservatori monarchici; scarsi consensi avevano ottenuto anche i democratici liberalsocialisti del Partito d’Azione, mentre si erano affermate le tre grandi organizzazioni di

¹⁰ J. M. KEYNES, *Sono un liberale?*, in J.M. KEYNES, “Esortazioni e profezie”, Milano, Il Saggiatore, 1983, p. 256. Cfr. G.A. RITTER, *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1996; I. MASULLI, *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia 1945-1985*, Bologna, Clueb, 2003.

¹¹ J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, Edizioni Comunità, 1964, p. 388.

massa: socialisti, comunisti e cattolici. Nella DC avevano conquistato la leadership i cattolici liberali e democratici appoggiati anche dai dossettiani della sinistra sociale, ma restava forte la pressione della destra cattolica e dei gruppi clerico-fascisti. Nel PSIUP sull'ala socialdemocratica prevaleva la corrente massimalista abbagliata dal mito della rivoluzione al quale le vittorie dell'URSS avevano dato nuova linfa. Infine nel PCI l'opzione democratica, derivata pragmaticamente dalla collocazione dell'Italia nella sfera occidentale, non aveva intaccato il patrimonio ideologico e il legame con la casa madre sovietica. Ciononostante tutte e tre le componenti politiche avevano puntato su quanto poteva unire e la mediazione delle forze laiche democratiche era stata fondamentale nella stesura di una carta costituzionale in armonia con quelle disegnate in altri Stati europei nello stesso periodo.

Di fronte a questo risultato stupisce nella sua infondatezza la polemica politica esplosa durante la crisi finale della prima repubblica (1992-94). Sul banco degli imputati era stato posto proprio il "compromesso" costituzionale indicato come la radice del virus consociativo che aveva bloccato per anni e anni la dinamica virtuosa dell'alternanza maggioranza-opposizione fino a determinare il crollo del sistema. Inutile sottolineare che proprio l'intesa ricercata consapevolmente e con sforzo costante ha invece permesso di varare quella Costituzione che ha garantito la stabilità del Paese, malgrado le tempeste politiche della prima e della seconda Repubblica. Non c'è leader che intervenendo alla Costituente non sottolinei la necessità di arrivare a un compromesso: "Il progetto di costituzione che sta di fronte a noi, è il risultato di un compromesso politico fra differenti partiti: non poteva essere diversamente" (Saragat, 6 marzo 1947)¹²; "In realtà noi abbiamo cercato un compromesso ... meglio dire che abbiamo cercato di arrivare ad una unità; cioè di individuare quale potesse essere il terreno comune che fosse abbastanza solido perché si potesse costruire su di esso una Costituzione" (Togliatti, 11 marzo 1947)¹³.

Un accordo sofferto, spesso sul punto di frantumarsi, ma onorato fino all'ultimo anche se comportava la rinuncia consapevole ad affermare la propria visione di un assetto istituzionale armonico agli ideali professati. La Costituzione "non è un progetto socialista", dichiarava all'Assemblea Costituente il socialista Gustavo Ghidini che così proseguiva: "Se ci fossimo battuti sul campo delle ideologie, saremmo

¹² Assemblea Costituente, Atti, vol. III, *Discussioni dal 4 marzo 1947 al 15 aprile*.

¹³ Assemblea Costituente, Atti, vol. III, *Discussioni dal 4 marzo 1947 al 15 aprile*.

ancora a discutere, perché nessuno di noi avrebbe mortificato la propria fede e il proprio programma” (Ghidini, 7 maggio 1947)¹⁴. “Noi socialisti voteremo in questa Costituzione articoli che non corrispondono alle vecchie tradizioni del partito e che contraddicono quelle che sono le nostre aspirazioni lontane. Ma li voteremo con perfetta lealtà”, ribadiva Lelio Basso (6 marzo 1947): “Ogni costituzione è un limite che la sovranità popolare dà a se stessa, e noi accettiamo questo limite, noi accettiamo questa legalità in cui la Costituzione ci pone”¹⁵.

Sono dichiarazioni che mostrano l’intelligenza, la dedizione agli interessi del Paese, il senso di responsabilità di questa nuova classe politica; del resto, significativa è la scelta, proprio all’indomani del referendum istituzionale che aveva segnato la vittoria dei repubblicani, di nominare capo provvisorio dello Stato repubblicano il deputato liberale e monarchico De Nicola. Se si considera quanto potenzialmente divisivo tra i partiti e soprattutto nel Paese fosse stato il referendum del 2 giugno, coincidente con le elezioni per l’Assemblea Costituente, emerge chiara la volontà dei costituenti alla ricerca di un pieno riconoscimento del loro ruolo da parte di tutti i cittadini e di fronte alle potenze internazionali. Per ottenerlo era però indispensabile, innanzitutto, la reciproca legittimazione delle forze politiche, un altro passo tutt’altro che scontato nell’Italia del 1945 dove ancora prevalevano le ideologie totalizzanti che facevano dell’avversario politico il nemico e rappresentavano il confronto politico come un duello all’ultimo sangue¹⁶. Non a caso la guerra fredda aveva effetti particolarmente divisivi in Italia dove il PCI era il partito più forte della sinistra e il PSI fino al 1956 ne aveva condiviso la politica e lo schieramento internazionale. Da qui anche i limiti alla reciproca legittimazione che, realizzata nell’Assemblea Costituente, dopo le elezioni del 1948 veniva però corretta da quella sorta di *conventio ad excludendum*, cioè un’intesa tra le forze politiche della maggioranza, per bloccare l’accesso al governo alle opposizioni. Vale a dire che PCI e PSI, non allineati alla scelta atlantica intesa come scelta per la democrazia, non avevano legittimazione a governare, anche se avevano rappresentanza pienamente legittima in

¹⁴ Assemblea Costituente, Atti, vol. IV, *Discussioni dal 16 aprile 1947 al 19 maggio*.

¹⁵ Assemblea Costituente, Atti, vol. III, *Discussioni dal 4 marzo 1947 al 15 aprile*.

¹⁶ Sulla questione legittimazione-delegittimazione, cfr. F. CAMMARANO, S. CAVAZZA (a cura), *Il nemico in politica*, Bologna, il Mulino, 2010; M. GERVASONI, G. ORSINA, *Political delegitimation in republican Italy, 1945-2011*, in “Journal of Modern Italian Studies”, vol. 22, n. 1, 6 febbraio 2017.

Parlamento: la stessa esclusione di principio che pesava sull'estrema destra neofascista i cui valori restavano ancorati al passato dittatoriale.

Il patto sui fondamenti veniva approvato con 453 voti a favore su 515; solo 62 i contrari. A questo esito finale concorrono altri due fattori fondamentali: il primo sta sicuramente nell'impegno dei partiti a separare nettamente le due sfere, Governo e Costituente, in modo da mettere al riparo i lavori dell'Assemblea dalle tempeste politiche che inevitabilmente si scatenavano al momento di decidere come affrontare le emergenze di un Paese in macerie. E basta richiamarsi allo scontro perpetuo nella maggioranza tripartita sui problemi dell'ordine pubblico, dei salari, del carovita, della disoccupazione, problemi che nell'estate del 1947 generavano rivolte popolari, assalti ai forni, occupazioni delle terre. A questo clima incandescente contribuiva il deterioramento dei rapporti internazionali tra le potenze arrivate nel marzo 1947 alla guerra fredda. La rottura dell'alleanza di guerra USA-URSS, il cui specchio in tutti i paesi europei erano state le coalizioni antifasciste, generava ovunque un terremoto politico che in Italia portava alla caduta del governo guidato da De Gasperi e alla formazione di un nuovo esecutivo col passaggio dei socialisti e dei comunisti all'opposizione.

Se si considerano le date di questa escalation e le si confrontano con gli interventi all'Assemblea Costituente appena richiamati, colpisce la sobrietà dei toni e soprattutto il perpetuarsi di un clima di concordia opposto a quello che si registrava nel paese e tra i militanti politici. Sembra una contraddizione che trova spiegazione quando si valuti quali fossero il peso e l'autorità dei partiti nel 1945. A dettare la linea a iscritti e militanti erano i vertici della DC, del PSI e del PCI nelle cui file a partire dal 1943 erano confluiti i milioni di italiani un tempo inquadrati nelle organizzazioni di massa del fascismo. I leader politici sapevano bene quanto il Paese fosse impreparato a indossare il "vestito costituzionale", secondo la metafora di La Pira: un Paese con tassi di analfabetismo ancora impressionanti, specie nelle regioni meridionali dove in alcune zone si sfiorava l'80-90%; un Paese che non aveva mai conosciuto lo Stato democratico e che usciva da vent'anni di dittatura fascista; un Paese in cui gli ideali della democrazia appartenevano a una élite minoritaria di liberali, di socialisti riformisti, di cattolici democratici rispetto alla maggioranza dei militanti e delle masse politicizzate che aderivano a un marxismo ancora prevalentemente declinato su valori rivoluzionari o a un cattolicesimo per lo più subalterno al clero.

Né si era risolto il problema della nazionalizzazione, malgrado l'intensa propaganda patriottica del regime, che anzi nel dopoguerra si rivelava controproducente nel clima di inevitabile rigetto verso qualsiasi cosa evocasse il fascismo. Persino la parola "patria" era scomparsa dal vocabolario dei politici e sarebbero passati molti anni prima che si arrivasse a sdoganarla insieme al tricolore, parole e simboli rimasti appannaggio dell'estrema destra neofascista, una forza politica nata nel 1947 e destinata a rimanere esclusa dall'"arco costituzionale" nel quale erano compresi, appunto, tutti i partiti presenti nell'Assemblea Costituente. Anche in questo caso, tuttavia, la lezione del passato rendeva urgente un intervento da parte dei partiti antifascisti, tutti consapevoli di quanto ancora lungo fosse il percorso per l'acquisizione di un'identità nazionale collettiva. Persino nella proposta delle sinistre sulla formula "Repubblica dei lavoratori", poi invece convertita in "Repubblica fondata sul lavoro", non emerge solo la volontà di accentuare il tema della giustizia e dei diritti sociali come base della carta sui fondamenti; traspare anche il tentativo di legare le masse proletarie alla nazione democratica in via di costruzione, di farla loro sentire come propria, di cancellare insomma il marchio divisivo di "nazione borghese". Del resto non è casuale che tutti i partiti si sforzino di accentuare il loro carattere di partiti italiani, a cominciare dal PCI col cambiamento del nome nel 1944.

Nell'immediato per la maggioranza degli iscritti, dei militanti e dei quadri la "patria" restava il partito al quale andava la loro fiducia, obbedienza e persino affetto. Un legame così solido era naturalmente più visibile e operante nel PCI, un modello di partito di integrazione totalitaria¹⁷; ma valeva anche per le masse cattoliche meno alfabetizzate che seguivano fideisticamente il verbo del parroco e in genere della Chiesa su cui poggiava una parte significativa dell'organizzazione partitica della DC. Sono dunque i dirigenti dei partiti a garantire la lealtà dei loro iscritti e militanti alla Costituzione. La sovranità popolare richiamata da Lelio Basso nel suo intervento alla Costituente si traduce nella sovranità dei partiti che in realtà non sono i portavoce di istanze, richieste e desiderata espressi dalle masse, ma interpretano una volontà popolare costruita dalle stesse élite partitiche: i partiti, dunque, nel ruolo di tutori di una cittadinanza ancora

¹⁷ M. ILARDI, A. ACCORNERO, *Il partito comunista italiano. Struttura e storia dell'organizzazione*, Milano, Annali della Fondazione Feltrinelli, 1982; G. POGGI (a cura), *L'organizzazione partitica del Pci e della Dc*, Bologna, il Mulino, 1968.

minorenne e incapace di capire su quali fondamenta si debba costruire il nuovo Stato.

Del resto, sempre Basso indirettamente lo confermava quando riconosceva che la Costituzione era espressione “di una complessa e multiforme realtà che *noi* [il corsivo è mio] interpretiamo” (6 marzo 1947)¹⁸. Ed era sempre il leader socialista a definire l’impianto democratico costituzionale col termine “democrazia dei partiti” – un concetto ripreso da Scoppola nel suo libro intitolato *La repubblica dei partiti*¹⁹. Paradossalmente, tuttavia, a quei partiti nel testo costituzionale si faceva solo un rapido riferimento. Contribuivano a questo vuoto i timori espressi dai liberali, da sempre critici sul ruolo delle organizzazioni di massa²⁰; una diffidenza pagata a caro prezzo quando Mussolini aveva svuotato la loro area elettorale di riferimento, offrendo nel 1921 per la prima volta un forte partito ai ceti medi. Ma l’evocazione di una “dittatura dei partiti”, che avrebbe umiliato il ruolo del Parlamento, aveva una forte eco anche in altri settori della Costituente dove si voleva rappresentare il patto sui fondamenti come diretta emanazione del popolo, il vero artefice della democrazia. Cedeva anche Saragat che pure si era speso perché si introducessero garanzie costituzionali per il funzionamento democratico dei partiti: “I partiti sono il più efficace strumento della volontà popolare se essi sono democratici”, aveva ribadito in Assemblea il 6 marzo del 1947. Non lo persuadeva la tesi che spettasse agli elettori e agli iscritti valutare il tasso di democrazia all’interno dei partiti; una tesi illusoria perché troppe volte i cittadini avevano votato per partiti antidemocratici. Ci pare comunque significativo che, nell’allinearsi alla maggioranza dei costituenti, Saragat riconoscesse alla fine che lasciare in ombra il ruolo delle organizzazioni di massa per valorizzare il civismo “può dare un certo equilibrio al patriottismo di partito” (Saragat, 6 marzo 1947)²¹.

Il silenzio della Costituzione sui partiti non cancellava certo la presenza dei partiti nelle istituzioni, destinata anzi col passare del tempo a farsi sempre più pervasiva e ad alimentare la polemica di

¹⁸ Assemblea Costituente, Atti, vol. III, *Discussioni dal 4 marzo 1947 al 15 aprile*.

¹⁹ P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, cit.

²⁰ G. QUAGLIARIELLO (a cura), *Il partito politico nella belle époque. Il dibattito sulla forma partito in Italia tra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1990.

²¹ Assemblea Costituente, Atti, vol. III, *Discussioni dal 4 marzo 1947 al 15 aprile*.

un edificio democratico anomalo in quanto i partiti ne erano stati le levatrici. Una critica in realtà priva di fondamento se si considera il ruolo che rivestivano tutte le grandi organizzazioni politiche nelle moderne democrazie occidentali²², e a maggior ragione quanto questo ruolo sia stato decisivo nelle condizioni pre-democratiche dell'Italia del 1945. Diverso è il discorso sulla “occupazione” dello Stato da parte dei partiti, un processo invasivo iniziato a metà degli anni Cinquanta e ancora oggi in atto, malgrado il declino delle grandi organizzazioni di massa e la loro evidente perdita di rappresentatività, testimoniata anche dall’ampliarsi delle astensioni e dei non voto ad ogni tornata elettorale. Del resto, fin dall’inizio degli anni Settanta entrava nel linguaggio comune il termine spregiativo di partitocrazia come sinonimo di sistema politico, a testimoniare l’insofferenza crescente dei cittadini verso i partiti. Il ruolo di “tutori”, virtuoso nel 1945, appariva adesso soffocante di fronte alla crescita democratica dell’intero Paese.

Lo stesso valeva per la politica consociativa che aveva animato i governi di unità antifascista e consentito ai costituenti di arrivare al “compromesso costituzionale”. A metà degli anni Settanta il consociativismo, sotterraneo o palese, aveva palesato i limiti di un sistema politico bloccato dalle logiche ancora operanti della guerra fredda e soprattutto dall’incapacità dei partiti di rinnovarsi, malgrado il declinare delle ideologie totalizzanti. Poco più di un anno sarebbe durata la solidarietà nazionale tra tutti i partiti dell’arco costituzionale che si proponevano di fronteggiare l’emergenza dell’ordine pubblico e della crisi economica, con esplicito richiamo agli esecutivi di unità antifascista del 1944-1947. Al contrario di quanto era avvenuto nel dopoguerra, le élite sembravano smarrire la percezione della realtà nel pieno di una trasformazione globale che inaugurava in tutto il mondo una nuova era. E questo ritardo si convertiva anche in una resistenza (passiva) a procedere nella revisione costituzionale, arroccandosi al mito di una Costituzione intoccabile, evidente alibi per coprire la loro impotenza. Eppure era stato proprio Basso, nel marzo 1947, a parlare di una Costituzione “aperta alle trasformazioni democratiche future”, nella consapevolezza comune a tutti i costituenti che la società italiana sarebbe cambiata – e ci si augurava che cambiasse – e sarebbe stato necessario un giorno riformare il patto costituzionale, fermi restan-

²² P. CRAVERI, *L'arte del non governo. L'inarrestabile declino della Repubblica italiana*, Venezia, Marsilio, 2016.

do quei principi fondativi fissati nel titolo primo: difesa della persona umana dai regimi tirannici, libertà e giustizia sociale²³.

Abstract - The seventieth anniversary of the Constitution and the failure of the recent constitutional referendum have reignited the interest in the events that characterized the birth of the Republic. Always eluded in the history of the unitary State, governed since 1848 by the “Statuto Albertino”, the decision to call a Constituent Assembly represented a fundamental turning point for the refoundation of Italy after fascism and war: in fact it was anti-fascism, the common denominator of a Resistance only formally unitary, the basis of collaboration among the six parties of the anti-fascist coalition that governed the country until 1947. These political forces were united by the conviction that it was essential to overcome the old liberal State, whose weakness was appeared evident at the end of the First World War, when the fascist counter-revolution had prevailed over the attempts to broaden the foundations of

the democracy. On the need for a new pact that reiterated the principles of freedom and human dignity, but which also enshrined the objective of balancing individual rights and social obligations promoting social justice, the three main components of the Italian political spectrum - the Catholics, the Socialists and the Communists - with the contribution of the other democratic forces proved at that time to agree, despite the mutual differences. The new Constitution was therefore founded on these principles, as was happening in other Western countries. And it was precisely the constitutional “compromise”, deliberately pursued and achieved in the Constituent Assembly, to guarantee the stability of the country in spite of the political turmoil of the “first” and the “second” Republic and despite the serious internal and international tensions that had occurred in the months in which the Assembly had carried out its work.

²³ Così li riassume Basso nel suo intervento del 6 marzo 1947: cfr. *Assemblea Costituente, Atti, vol. III, Discussioni dal 4 marzo 1947 al 15 aprile*.

**“AGLI SCORAGGIATI DEL NOSTRO FUTURO”:
LA PREPARAZIONE SAPIENTE DELL’ASSEMBLEA
COSTITUENTE COME “AUTODISCIPLINA
DEMOCRATICA”**

di Ernesto Bettinelli

Le parole virgolettate del titolo sono di Pietro Nenni che, con giusto orgoglio, le scrive per congedarsi, nell’ultimo numero¹, dai lettori del “Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente” presieduto dalla stesso Nenni e per rivendicare una straordinaria attività di pubblico confronto e di propagazione di cul-

Università di Pavia.

¹ N. 18 del 25 giugno 1946. Il periodico, a precisa cadenza decennale, esce a partire dal 20 novembre 1945. Furono pubblicati e diffusi 23 numeri più un supplemento (20 luglio 1946) dedicato alla Costituente e alla Costituzione in Francia. Nenni nel suo sobrio “Congedo” (ove si firma come “Il Ministro”, a p. 3) sottolinea come per tale foglio fossero stati scelti un titolo di “sapore burocratico” e una “forma dimessa” per rimarcare l’“imparzialità politica” e la “rigorosa obiettività”, assicurate dalla pluralità di autorevoli voci che riuscirono ad animarlo. Si compiace anche che, pur essendo una pubblicazione “statale”, essa fosse riuscita a raggiungere un pubblico assai vasto “là dove le varie iniziative culturali non potevano giungere” e “stabilire quella circolazione di idee e di proposte tra i pubblici poteri e i cittadini pensosi del futuro della patria...”. In effetti, come riferisce lo stesso Nenni, la distribuzione del Bollettino fu assai capillare. Poteva essere acquistato in edicola (al prezzo di 5 lire per fascicolo, successivamente aggiornato a 8 lire) o per abbonamento postale (100 lire il prezzo dell’intera serie) che fu sottoscritto da numerosi cittadini o altri soggetti interessati come le biblioteche. Era stampato su “carta di guerra” (così ancora Nenni) inesorabilmente deteriorabile. La tiratura dei singoli fascicoli dalle iniziali 35 mila copie raggiunte le 100.000 (il dato – desunto dall’archivio della Corte dei Conti - decreti registrati del Ministero per la Costituente - è riferito da A. CLERICI, *Arturo Carlo Jemolo. Il ministero per la Costituente e l’educazione costituzionale del popolo*, in A. BURATTI, M. FIORAVANTI (a cura), “Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)”, Roma, Carocci, 2010, pp. 271-272).

Per non perdere una fonte storica e di cultura politico-istituzionale così preziosa, meritoriamente il “Bollettino” è stato digitalizzato nell’archivio storico della Camera dei deputati e si può leggere in: http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p5_Vol1_1.pdf. Nello stesso archivio sono reperibili altri testi menzionati nel presente scritto.

tura politica e istituzionale a tutto campo nell'attesa dell'Assemblea Costituente.

Il Ministero, senza portafoglio, era stato istituito dal Governo Parri il 12 luglio del 1945², poche settimane dopo la sua formazione (21 giugno), con qualche apprensione soprattutto dei liberali e dei democristiani che temevano che potesse diventare uno strumento di propaganda o comunque di orientamento a disposizione delle sinistre³ nei confronti degli elettori che presto sarebbero stati chiamati alle urne per decidere sulle sorti del Paese, dopo vent'anni di pensiero unico fascista. Inoltre, sotto il profilo del metodo, ricorreva l'idea (un po' giacobina...) che le assemblee costituenti si eleggono, non si preparano, in quanto manifestazioni immediate di sovranità popolare che, per

² Con D. lgt. 31 luglio 1945, n. 435 e durò, per qualche mese, anche dopo l'elezione dell'Assemblea Costituente, per essere soppresso dal D. lgs. C.p. S. 2 agosto 1946, n. 54. Il Ministero disponeva di dotazioni e di risorse umane assai limitate: un ufficio legislativo e un ufficio affari generali (formati da personale comandato proveniente da altre amministrazioni) che coordinavano poche commissioni tecniche di studio: una incaricata dell'elaborazione di uno schema di legge l'elezione dell'Assemblea Costituente e altre tematiche che avrebbero dovuto affrontare i "problemi dello Stato" in via di riorganizzazione anche dal punto di vista economico e sociale (cfr. R. D'ORAZIO, *La documentazione per la Costituente: prime note*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", n. 3, 2017, p. 1724 sgg.). Il Ministero fu sempre presieduto da Pietro Nenni anche quando, dopo la crisi del Governo Parri, il 10 dicembre 1945 gli succedette il I Governo De Gasperi. Figura centrale del Ministero fu Massimo Severo Giannini, anch'egli socialista. Incassante fu la sua difesa, anche con polemici interventi giornalistici, della neutralità *assolutamente tecnica* dell'attività del Ministero. Si rinvia all'esauriente profilo del giurista tracciato, con dovizia di riferimenti, da M. MACCHIA, *Massimo Severo Giannini nell'età costituente*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", n. 3, 2017, p. 1656 sgg.; nonché S. CASSESE, *Giannini e la preparazione della Costituzione*, in "Riv. trim. dir. pubbl." n. 3, 2015, p. 863 sgg. Più in generale, si vedano le testimonianze dei protagonisti: P. NENNI, *Il Ministero per la Costituente*, in AA.VV., "Studi per il ventesimo anniversario della Costituente", vol. I "La Costituente e la democrazia italiana", Firenze, Vallecchi, 1969, p. 71 sgg.; M. S. GIANNINI, *Nenni al Ministero per la Costituente*, in "Nenni dieci anni dopo", Roma, Lucarini, 1990; nonché il volume collettaneo *Il Ministero per la Costituente. L'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, a cura della Fondazione Pietro Nenni, Firenze, La Nuova Italia, 1995: in particolare il saggio di C. GIANNUZZI, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente*, p. 3 sgg. Si veda anche P. CALANDRA, *Il Ministero per la Costituente*, in AA. VV., "Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell'Italia", Vol. XIII, "1943-1945: Dalla Resistenza alla Democrazia", Milano, Nuova Cei, 1989, p. 112 sgg..

³ Tenendo conto che Nenni copriva anche l'incarico di Vicepresidente del Consiglio. Sulle perplessità di alcuni ministri e dello stesso Presidente del Consiglio, De Gasperi, di creare una "struttura ministeriale", seppure leggera, riferisce C. GIANNUZZI, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente*, cit., p. 61. Nello stesso senso V. STRINATI, *La passione della Repubblica*, in "Mondoperaio" n. 9, 2009 (numero monografico su Pietro Nenni, "Un uomo che ha salvato l'Italia"), p. 68 sgg..

definizione, non può subire condizionamenti ancorché culturalmente neutrali. Pertanto, solo i partiti, protagonisti di una competizione elettorale così rilevante, avrebbero dovuto proporre i propri programmi costituzionali agli uomini e alle donne⁴ che si avviavano alla ricerca di una *nuova* convivenza democratica.

Il “Bollettino” rappresenta un vero e proprio “diario di bordo” del breve, ma intenso, percorso di un grande sforzo pedagogico per riavvicinare il popolo italiano alle forme plurali della politica, intesa non solo come irriducibile scontro di interessi e di opinioni, ma, preliminarmente, come conoscenza obiettiva dei problemi sociali, delle variegate opzioni istituzionali che avrebbero potuto/dovuto contestualizzarli per poi giungere alla loro soluzione o composizione. In altri termini: si scommetteva sull’intreccio inscindibile tra *politica e cultura*⁵.

⁴ Il riconoscimento del suffragio femminile (già disposto dal Governo Bonomi, con D. lgs. lgt. 2 febbraio 1945, n. 23), pur accolto positivamente come “conquista necessaria” da tutti i partiti, destava preoccupazioni in molti ambienti politici, non solo a destra, sul grado di “consapevolezza e maturità delle donne” (allora il 53% del corpo elettorale) che pertanto dovevano essere *educate* alle questioni politiche ed istituzionali (cfr. E. BETTINELLI, *All’origine della democrazia dei partiti*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982, p. 36 sgg.). Sugli esordi della partecipazione elettorale delle donne: A. ROSSI DORIA, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Firenze, Giunti editore, 1996; AA. VV., *Alle origini della Repubblica. Donne e Costituente*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione Nazionale per le Pari Opportunità, 1996; G. GALEOTTI, *Storia del voto alle donne in Italia. Alle radici del difficile rapporto tra donne e politica*, Roma, Biblink, 2006.

⁵ Il proposito del “Bollettino” era di dare spazio “a tutte le voci che si levano, tutte le idee che si manifestano, senza tener conto della loro origine o del loro colore politico”, come si legge nell’editoriale, non firmato, di presentazione, *Questo Bollettino*, 20 novembre 1945, n. 1 p. 3. Questa impostazione è scrupolosamente seguita nel palinsesto del periodico. Oltre alle pagine dedicate alla cultura politico-costituzionale (sempre in una prospettiva comparatistica, interna e internazionale, come si rileva dalla sezione “Notiziario”) e alla comunicazione istituzionale (attività del Ministero e delle sue Commissioni di studio, congressi nazionali di tutti i partiti – anche di quelli non aderenti al CLN –, resoconti delle discussioni alla Consulta Nazionale sulla legge elettorale per la Costituente: *infra*), sezioni apposite sono regolarmente riservate a un’accurata “rassegna stampa” ed ai “Voti – proposte – opinioni” di singoli cittadini o associazioni interessati ai “problemi dell’Assemblea Costituente e della rinascenza democrazia italiana”. Anche la “Rassegna dei libri” (di carattere giuridico costituzionale) è informata al più largo pluralismo delle idee. Qualsiasi autore, ancorché non ancora noto all’opinione pubblica e estraneo alla cerchia degli accademici, se inviava il suo libro alla redazione del “Bollettino” poteva contare quanto meno su una segnalazione. Queste, in ordine progressivo, le opere di carattere politico-costituzionale, non solo italiane, recensite in modo molto puntuale sui 30 numeri del “Bollettino”, che rivelano il grande fermento intellettuale dell’epoca: G. B. RIZZO, *La Repubblica presidenziale*, Roma, Edizioni italiane, 1944; C. PETROCCHI, *Il problema della burocrazia*, Roma, Migliaresi, 1944; G. AMBROSINI, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, Scientia, 1945; J. BENDA, *La grande épreuve des*

È in questa prospettiva che deve essere letto l'art. 2 del già citato D.

démocraties: essais sur les principes démocratiques, leur nature, leur histoire, leur valeur philosophique, Paris, Sagittaire, 1945; C. MADGE, *Pilot guide to the general election*, London, Pilot Press, 1945; A. DE DONNO, *La Costituente*, Roma, Edizioni Roma, 1944; W. GIUSTI, *La democrazia*, Roma, Cosmopolita, 1945; F. SQUARZINA, *La rappresentanza proporzionale*, Roma, Jandi Sapi, 1945; M. ROSSI DORIA, *Prospettive dell'agricoltura italiana*, Roma, Partito d'Azione, Casagrande, 1945; G. SASSUOLO, *La riforma agraria in Italia*, Roma, Partito Liberale Italiano, 1945; R. LUCIFERO, *Introduzione alla libertà (la legge elettorale)*, Roma, La Tribuna, 1944; R. DRAGO, *La proporzionale nel rispetto della volontà popolare*, Roma, Ed. "Criminalia", 1946; G. MASSARON, *La sicurezza collettiva anche in economia*, Milano, s. i., 1946; T. PERASSI, *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma, Libreria politica moderna, 1946; L. EINAUDI, *Principi di scienza delle finanze*, Torino, Einaudi, 1946; G. CARLI, *La riforma industriale in Italia*, Roma, Partito liberale italiano, 1945; *I Consigli di gestione e Nazionalizzazione e socializzazione*, due volumi a cura dell'Associazione delle società italiane per azioni, s. i., 1945; *The British Way*, serie sulla democrazia inglese, Glasgow, Craig and Wilson, 1944; LABOUR PARTY, *The Future of Local Government: the Labour party's postwar policy*, London, Labour party, 1942; L. EINAUDI, *L'imposta patrimoniale*, Roma, Edizioni de La città libera, 1946; E. ARTOM, *Previdenza e assistenza sociale*, Roma, Partito liberale italiano, 1946; M. COLE, *The General Election 1945 and after*, in "Fabian Research Series", n. 102, 1945; P. TURCATO, *Rinascita: verso la Costituente*, Roma, E.P. I., 1945; J. P. HARRIS, *A Model Registration System*, National Municipal League, New York, 1939; *Your Local Government Election. Questions Answered*, a cura del Conservative Party, London, Conservative Office, 1945; A. OLIVETTI, *L'ordine politico delle comunità*, Ivrea, Nuove Edizioni, 1945; G. AMBROSINI, *La proporzionale: studio comparativo e proposte di riforma*, Roma, Istituto italiano di studi legislativi, 1945; S. STEVE, *La riforma tributaria in Italia*, Roma, Partito Liberale Italiano, 1946; W. E. JACKSON, *Local Government in England and Wales*, Harmondsworth, Penguin books, 1945; J. A. FAIRLIE, C. MAYARD KNEIER, *County Government and Administration*, London, Appleton, 1930; G. PERSICO, *La nuova Magistratura*, Roma, OET, Edizioni del secolo, 1945; G. CONTI, *Lo Statuto albertino commentato*, Roma, Libreria politica moderna, 1945; U. MENEGAZZI, *Lo Stato moderno e la Costituzione*, Milano, Alleanza, 1945; M. MATTEUCCI, *Le prospettive economiche della pace*, Roma, OET, Edizioni del Secolo, 1946; F. BURZIO, *Essenza e attualità del liberalismo*, Torino, U.T.E.T., 1945; P. BARILE, *Orientamenti per la Costituente*, Firenze, La Nuova Italia, 1946; D. URAS, *L'Assemblea Costituente e il principio rappresentativo nel problema costituzionale italiano*, Roma, Fiber, 1944; I. BONOMI, *Preludio alla Costituente*, Roma, Sestante, 1945; R. LUCIFREDI, *L'Assemblea Costituente: che cosa è, che cosa dovrà fare*, Milano, Giuffrè, 1945; M. RUINI, *Verso la Costituente: problemi della Costituzione*, Roma, Edizioni Europa, 1945; F. BIANCHI, *Ansia di Costituente*, Modena, Società tipografica modenese, 1946; C. MORTATI, *La Costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, Darsena, 1946; G. D'EUFEA, *Elementi di diritto costituzionale*, Napoli, Libreria scientifica, 1946; P. BULLIO, *Il voto obbligatorio*, Roma, Ed. Faro, 1946; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Stato democratico moderno nella dottrina e nella legislazione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1946; A. COLONNA, *Cosa farà la Costituente?*, Torino, s. e. i., 1946; L. GIOVENCO, *Autarchia amministrativa e governo locale*, Empoli, Arti Grafiche dei Comuni, 1946; F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, Firenze, Nuova Italia, 1946; A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia*, Como-Milano, Marzorati, 1945; A. GIUGNI, *La Costituente e la nuova organizzazione dello Stato*, Roma, Bonacci, 1946; M. BONESCHI, *Dalla Liberazione alla*

lgt. n. 435 del 1945 laddove affidava al Ministero il compito di “preparare la convocazione dell’Assemblea Costituente e di predisporre gli elementi per lo *studio* della nuova Costituzione che [avrebbe dovuto] determinare l’aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale”. Il termine “studio”, di per se stesso di assai elastico significato, venne declinato nel senso più pieno, sia dal punto di vista *oggettivo* dei contenuti da approfondire, sia dal punto di vista *soggettivo* degli autori a cui affidare le indagini: gli “studiosi” in senso stretto, cioè persone capaci di anteporre il metodo scientifico delle loro indagini allo spirito di parte. Si trattava, in un momento di ricostruzione morale e culturale di un Paese disfatto, di chiamare a raccolta *tutte* le energie intellettuali disponibili (anche quelle che per un tratto della loro vita professionale avevano collaborato con il fascismo⁶), disperse nelle istituzioni accademiche e altrove.

L’approccio “enciclopedico” che, fin da subito, caratterizzò la complessiva produzione saggistica del Ministero si spiega anche con la volontà di non escludere qualche competenza o professionalità magari alquanto settoriale. Ne sono felici esempi le “collane” di studi storici e giuridici promosse dal Ministero.

La “nuova Costituzione”, certamente esito di un processo di liberazione e di rottura con un “regime” che sarebbe rimasto agli antipodi dell’ordinamento che si andava prefigurando, o addirittura di una vera e propria rivoluzione, non avrebbe potuto prescindere dall’analisi delle esperienze passate (storiche), da quelle coeve e da quelle ancora ai primi passi.

E questa è una prima importante intuizione che avrebbe poi lasciato una solida traccia nella trama costituzionale dei diritti inviolabili

libertà (Idee per una Costituzione), Modena, Guanda, 1946; W. ANDERSON, *American Government*, New York, Holt, 1942; E. MCCHESENEY SAIT, *American Parties and Elections*, New York, D. Appleton-Century C, 1942.

Sulla struttura del “Bollettino” e sui suoi contenuti cfr. anche C. GIANNUZZI, *L’istituzione e l’attività del Ministero per la Costituente*, cit., p. 53 sgg.

⁶ La questione dell’adesione “neutrale” al fascismo di intellettuali (anche giuristi e storici) è ampiamente affrontata da M. ISNENGI, *Intellettuali militanti e intellettuali funzionari. Appunti sulla cultura fascista*, Torino, Einaudi, 1979. Sui non pochi giuristi “che transitarono dal vecchio al nuovo regime, per lo più ammantati da un tecnicismo giuridico che li protesse nel ventennio, ma rimase integro negli anni della ricostruzione della Repubblica” si leggano le considerazioni di R. BIN, *I giuristi tra Resistenza e Costituente*, in B. PEZZINI, S. ROSSI (a cura), “I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese”, Milano, Franco Angeli, 2016, p. 12 sgg.. Bin riprende una riflessione nello stesso senso di F. LANCHESTER, *La dottrina giuspubblicistica italiana alla Costituente: una comparazione con il caso tedesco*, in “Studi in onore di Leopoldo Elia”, Milano, Giuffrè, 1999, vol. I, p. 777.

(a partire dall'art. 2) e nell'intuizione di un ordinamento internazionale capace di assorbire le sovranità nazionali (art. 10 e, soprattutto, art.11). Il "mondo" delle Costituzioni sembrava tendenzialmente il luogo delle libertà e della democrazia, seppure con gradazioni assai differenziate, in adesione al noto principio proclamato all'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: "Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione"⁷.

Il filo conduttore della collana, diretta da Giacomo Perticone⁸ "Testi e documenti costituzionali", editi a tamburo battente tra il 1946 e il 1947 per i tipi di Sansoni editore⁹ su iniziativa del Ministero, nel suo forse un

⁷ Sul valore predittivo e sempre attuale dell'enunciato si possono leggere recentemente le osservazioni di C. MARTINELLI, *Sovranità e legalità nelle forme dello stato moderno e contemporaneo*, in A. MAFFI (a cura), "Princeps legibus solutus", Torino, Giappichelli, 2016, p. 94.

⁸ Un profilo dell'illustre studioso si può leggere: nel volume collettaneo B. ROMANO (a cura), *Stato, Società e Storia in Giacomo Perticone*, Torino, Giappichelli, 2015 e in P. PICCIACCHIA, *Perticone e il dibattito costituzionale*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", n. 3, 2017, p. 1712 sgg.

⁹ Furono pubblicati 43 volumi numerati. Nell'ordine: G. DE VERGOTTINI, *La costituzione della Repubblica cispadana*; B. GATTA, *La costituzione della Repubblica romana del 1849*; M. S. GIANNINI, A. C. JEMOLO, *Lo Statuto albertino*; V. BONFIGLI, *La legge elettorale italiana*; L. R. LETTIERI, *La costituzione inglese*; G. Perticone, *Il sistema elettorale inglese*; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La costituzione dell'Irlanda (Eire)*; G. AMBROSINI, *La legge elettorale dell'Irlanda (Eire)*; A. SAITTA, *La costituzione francese del 1875*; M. BATTAGLINI, *Il sistema elettorale francese*; F. PIERANDREI, *La costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*; D. DE' COCCI, *La legislazione elettorale belga*; G. ASTUTI, *Le costituzioni della Svezia e della Norvegia*; G. TUPINI, *Il sistema elettorale danese*; C. MORTATI, *La costituzione di Weimar*; O. BORIN, *La legge elettorale tedesca*; V. GUELI, *La costituzione federale svizzera*; C. LAVAGNA, *La costituzione e il sistema elettorale finlandesi*; F. AGRÒ, *L'esperienza costituzionale estone*; F. GIULIETTI, *Le costituzioni polacche*; J. SALEMI, *La costituzione della Cecoslovacchia*; C. MORTATI, *La legge elettorale cecoslovacca*; A. TRAVERSA, *La costituzione della Repubblica austriaca*; V. MAZZEI, *La costituzione rumena*; T. MARFORI, *La costituzione della Repubblica turca*; G. AMBROSINI, *La costituzione dell'U.R.S.S.*; T. NAPOLITANO, *Il sistema elettorale sovietico*; R. ASTRALDI, *La costituzione degli Stati Uniti d'America*; G. D. FERRI, *Le leggi elettorali degli Stati Uniti d'America*; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La costituzione dell'Unione Sud-Africana*; U. PROSPERETTI, *La costituzione e il sistema elettorale della Nuova Zelanda*; F. VALORI, *Il sistema costituzionale giapponese*; M. ANNESI, *La costituzione della Repubblica argentina*; M. FANCELLI, *La costituzione della Repubblica portoghese*; M. TOSCANO, *Prime soluzioni costituzionali comuniste (Finlandia e Ungheria)*; E. GATTA, *La costituzione jugoslava del 1931*; R. LUCIFREDI, *La costituzione olandese*; U. PROSPERETTI, *L'ordinamento del lavoro nella Nuova Zelanda*; P. RUGGERI LADERCHI, *La costituzione canadese*; P. SANTARCANGELI, *La legge elettorale ungherese*; F. PERGOLES, *Codice sociale*; V. GUELI, *Il sistema elettorale elvetico*; D. DE' COCCI, *La costituzione belga*.

po' disomogeneo eclettismo¹⁰ sembrava proprio andare in questa direzione. A complemento, la collana, diretta da Antonio Maria Ghisalberti¹¹, "Studi storici per la Costituente"¹², era dedicata specificamente all'idea di "Costituente" e alle sue più emblematiche manifestazioni storiche. In questo caso traspariva un'ambizione non meramente divulgativa, ma anche di analisi scientifica che, però, doveva fare i conti con l'esigenza di mettere in circolazione le singole opere nei tempi stabiliti¹³.

¹⁰ In effetti, se alcuni volumetti contenevano (anche) saggi introduttivi giuridici e/o di storia istituzionale di un certo rilievo, altri si limitavano alla raccolta di testi normativi, con particolare attenzione per gli ordinamenti elettorali.

¹¹ Per un profilo dell'autorevole storico si veda: G. TALAMO, *Ghisalberti, Alberto Maria*, in "Dizionario Biografico degli Italiani", Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Vol. 53, 2000, consultabile sul sito [http://www.treccani.it/enciclopedia/alberto-maria-ghisalberti_\(Dizionario-Biografico\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/alberto-maria-ghisalberti_(Dizionario-Biografico)).

¹² Tra il 1946 e il 1947 furono pubblicate, sempre da Sansoni, 17 monografie. Nell'ordine di numerazione: G. MONDAINI, *La Costituente e la costituzione americana del 1787*; A. SAITTA, *Le Costituenti francesi del periodo rivoluzionario: 1789-1795*; R. ORESTANO, *L'Assemblea nazionale francese del 1871*; G. BERGMANN, *Costituenti e costituzioni svizzere*; E. SESTAN, *La Costituente di Francoforte: 1848-49*; R. MINERBI, *La costituente russa: 18 gennaio 1918*; M. TOSCANO, *Costituenti europee post-belliche: 1918-1931*; L. MARCHETTI, *Le Assemblee e le Costituzioni italiane durante il triennio rivoluzionario, 1796-1799*; E. MORELLI, *L'assemblea delle provincie unite italiane: 1831*; G. FALCO, *Giuseppe Mazzini e la Costituente*; P. ZAMA, *Vincenzo Gioberti ed il problema della costituente*; A. M. GHISALBERTI, *Giuseppe Montanelli e la Costituente*; F. BRANCATO, *L'assemblea siciliana del 1848-49*; R. MOSCATI, *La diplomazia europea e il problema italiano nel 1848*; M. PETROCCHI, *Riflessi europei sul '48 italiano*; D. DEMARCO, *Le "assemblee nazionali" e l'idea di costituente alla dimane del 1859*; G. PERTICONE, *Il problema attuale della Costituente*.

Il piano della collana era più ampio. Alcuni contributi, pur indicati nell'ultimo numero del "Bollettino" (20 luglio 1946, suppl., p. 23), in verità non vennero mai alla luce, come: A. CORONA, *La Francia della Restaurazione e del '48*; N. CORTESE, *La Costituente spagnola del 1812*; G. DORIA, *Le Costituenti Sudamericane*.

¹³ "Il carattere della collana si ricava con chiarezza dalle norme per gli autori preparate dal direttore e inviate insieme con il contratto di collaborazione: i volumi, che non avrebbero dovuto superare le 160 pagine, si sarebbero dovuti ispirare ad assoluta obiettività scientifica, pur mantenendo il carattere di opere di larga diffusione. La trattazione avrebbe dovuto evitare superfluità e divagazioni; l'esposizione, basata su informazioni di prima mano ed aggiornata, avrebbe dovuto essere limpida e compiuta; le note dovevano essere ridotte al minimo e le eventuali citazioni di testi e di documenti poste in appendice. Una bibliografia sommaria, ma essenziale, avrebbe concluso ogni volume per il quale era previsto il 16 piccolo e il corpo 10 per la composizione. [...] Il carattere della collana diretta da Ghisalberti..., in un primissimo tempo rigorosamente scientifico, subì successivamente qualche attenuazione, dato il tempo ridottissimo che gli autori ebbero a disposizione. Dobbiamo accontentarci, scrisse Ghisalberti ai singoli autori, di una serie di lavori a carattere prevalentemente divulgativo, che possano giovare alla migliore conoscenza del grande evento politico e spirituale che si prepara" (G. TALAMO, *Ghisalberti Direttore editoriale*, in "Rassegna storica del Risorgimento", 1986, p. 517 sgg. Nel saggio

Se la platea di queste due serie di pubblicazioni era tendenzialmente costituita da lettori “esperti” che per la loro sensibilità professionale, culturale o politica avevano una certa dimestichezza con gli argomenti trattati, l’iniziativa delle “Guide alla Costituente”¹⁴ confidava illuministicamente su un più ampio interesse e coinvolgimento “popolare”, rivolgendosi alla massa degli elettori che avessero voluto prendere coscienza delle “grandi” questioni istituzionali, economiche e sociali di cui l’Assemblea Costituente avrebbe dovuto occuparsi e sulle quali sarebbe di lì a poco avvenuto il confronto politico. Anche in questo caso l’intento era fornire un’informazione il più possibile “tecnica” ed obiettiva¹⁵, nonché di facile circolazione e comprensione. In una simile prospettiva si puntava su una diffusione più capillare rispetto alle collane appena considerate: gli agili opuscoli (di 16 pagine ciascuno) uscirono come “supplementi” al “Bollettino” e furono distribuiti gratuitamente “a chiunque ne [avesse fatto] richiesta”.

Il largo spettro degli argomenti economici e sociali individuati supposeva, forse e ottimisticamente, che la Costituente avrebbe avuto il potere non solo di formulare nella Costituzione principi generali per indirizzare la soluzione di problemi strutturali così importanti per la ricostruzione del Paese, ma anche quello di approvare immediatamente “grandi riforme” per l’attuazione concreta dei principi medesimi. In verità, il punto era assai controverso: gli ambienti più conservatori e timorosi di colpi di mano da parte di un’Assemblea nella quale le sinistre fossero state preponderanti

si raccontano lo sviluppo della collana e l’apprezzamento del Ministro in una sua lettera del 30 giugno 1946 allo stesso Ghisalberti).

¹⁴ Stampate in successione nel 1946 direttamente a cura del Ministero (dallo Stabilimento tipografico U.E.S.I.S.A.) annoveravano 9 titoli: A. C. JEMOLO, *Che cos’è la Costituzione**; G. D’EUFEMIA, *La Costituente e la Costituzione**; G. STAMMATI, *Il problema industriale**; a cura della redazione del “Bollettino”, *Le autonomie locali*; G. G. DELL’ANGELO, *Il problema agrario**; G. PERAZZO, *Socializzazioni e Nazionalizzazioni*; G. TROVAMOLA, *Il problema bancario**; A. D. GIANNINI, *Il sistema tributario*; a cura della redazione del “Bollettino”, *Il problema della scuola**.

I titoli contrassegnati con l’asterisco sono leggibili in: <http://www.sturzo.it/aree/biblioteca/percorsi-bibliografici/539-la-costituzione>

La “guida” a firma di A. C. Jemolo è stata riproposta nel 1996 e nel 2008 per i tipi di Donzelli, Roma, con introduzione di G. Zagrebelsky. Nell’edizione del 2008 è stata aggiunta la postfazione di Alberto Cavaglion.

¹⁵ Nella seconda di copertina di ciascuna guida figurava la seguente “avvertenza”: “Questo opuscolo rappresenta soltanto uno schema, cioè una guida formale all’esame ed al dibattito del problema che ne è oggetto. Non costituisce, né vuole costituire, nulla di diverso da una indicazione di tema e da una facilitazione alla comprensione ed all’indagine. L’uso ne è completamente libero”.

erano chiaramente propensi a riconoscerle tendenzialmente soltanto il potere di elaborare ed approvare la Costituzione entro tempi assai contenuti e a circoscrivere al massimo la competenza legislativa *ordinaria* in capo all'Assemblea medesima. La "discontinuità" del nuovo ordinamento *democratico* non soltanto rispetto al regime fascista, ma anche rispetto allo stato liberale, auspicata dalle sinistre (comunisti, socialisti, azionisti"¹⁶), secondo le forze moderate (democristiani, liberali e parte dei repubblicani) avrebbe dovuto essere perseguita successivamente dal Parlamento, istituito dalla Costituzione. Dopo molte e vivaci discussioni, anche nella Consulta Nazionale¹⁷, fu raggiunto un compromesso con il D. lgs. lgt. 16 marzo 1946, n. 98 (la c.d. "seconda Costituzione provvisoria" che correggeva e integrava la "prima", disposta dal Dl. lgt. 25 giugno 1944, n. 151), in virtù del quale "durante il periodo della Costituente e fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione il potere legislativo [sarebbe restato] delegato, *salva la materia costituzionale*, al Governo, ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali, le quali sarebbero state deliberate dall'Assemblea" (art.

¹⁶ Questo orientamento trovò in Piero Calamandrei un fervido assertore. Egli riteneva infatti che la Costituente in quanto frutto straordinario dell'esercizio della sovranità popolare, in chiara rottura con il precedente regime totalitario, per sua natura avrebbe dovuto disporre «di tutti i poteri della sovranità, non solo il potere più propriamente costituente, ma anche i poteri da esso derivati: legislazione, amministrazione, giurisdizione». Ciò avrebbe comportato che l'Assemblea, oltre ad elaborare i principi da inserire nella nuova Carta, si avvalsesse anche del potere di legislatore ordinario per avviare da subito le più urgenti "grandi riforme" economiche e sociali che avrebbero *trasformato* il Paese, rimuovendo nel contempo la legislazione fascista incompatibile con il nuovo ordinamento. La posizione di Calamandrei, ribadita in più occasioni (anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione: si vedano, in particolare, i suoi *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in "Commentario sistematico alla Costituzione italiana" diretto da P. CALAMANDREI e A. LEVI, Firenze, Barbera, 1950, vol. I, p. CXXXI sgg.) è ben compendiata da S. MERLINI, *Piero Calamandrei*, in P. L. BALLINI (a cura), "I Deputati toscani all'Assemblea Costituente: profili biografici", Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 2018 (II ed.), p. 209 sgg. Che fosse compito della Costituente affrontare con decisione il problema della "giustizia sociale" Calamandrei l'aveva sostenuto con grande vigore all'indomani della Liberazione: P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, in "Il Ponte", I, agosto 1945, pp. 368 sgg. (ripubblicato anche in N. BOBBIO (a cura), *P. Calamandrei. Scritti e discorsi politici*, Firenze, La Nuova Italia, 1966, vol. I, tomo 1, p. 141 sgg.).

¹⁷ Che esaminò lo schema del provvedimento legislativo del Governo per esprimere parere consultivo (approvato a maggioranza con 172 voti favorevoli e 50 contrari) nelle sedute dal 7 al 9 marzo 1946 (*Atti della Consulta Nazionale*, Resoconti dell'Assemblea plenaria, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1946, pp. 1075 sgg. – riprodotti in rete a cura dell'Archivio storico del Senato della Repubblica). Riferimenti esaustivi in F. BONINI, *La Consulta nazionale e la legislazione transitoria*, in AA. VV., "Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell'Italia", Vol. XIII, cit., p. 125 sgg..

3¹⁸). La nozione di “materia costituzionale” denotava certamente una certa ambiguità, in quanto passibile di essere interpretata o come coincidente sostanzialmente e formalmente con il concetto di “testo costituzionale” o, viceversa, come inclusiva anche di qualsiasi contenuto riconducibile ai principi costituzionali che si venivano formulando¹⁹. Il “dilemma” fu, in qualche misura, ridimensionato da Nenni che osservò come esso, più che in via astratta, sarebbe stato risolto in via concreta sulla base dei rapporti di forza che si sarebbero delineati nell’assemblea costituente all’indomani del voto del popolo sovrano²⁰.

In questo clima di trattenuta tensione politica l’emersione di una cultura attiva, operosa e concorde era davvero essenziale per rassicurare un parte rilevante del Paese, ancora sbandato e disabituato ai fremiti del pluralismo politico che pur si stava avviando verso un assetto istituzionale non “avventuroso” e tendenzialmente condiviso. Il Ministero per la Costituente e chi lo guidava con sapiente regia non perdevano mai di vista questa realtà per essere sempre pronti a rintuzzare le polemiche sulla non imparzialità, se non faziosità, dell’attività

¹⁸ La disposizione, al secondo comma, riservava al Governo la facoltà di “sottoporre all’esame dell’Assemblea *qualunque altro argomento* per il quale [ritenesse] opportuna la deliberazione di essa”. In tal modo, implicitamente, si ribadiva il potere *non illimitato* dell’Assemblea Costituente. Sulla controversa disposizione del D. lgs. lgt. n. 98: P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale*, in E. CHELI (a cura), “La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all’Assemblea Costituente”, Bologna, il Mulino, 1979, p. 66 sgg.; nello stesso volume: C. FIUMANÒ, R. ROMBOLI, *L’Assemblea Costituente e l’attività di legislazione ordinaria*, p. 390 sgg.. Per una ricostruzione della vicenda nel contesto istituzionale del regime transitorio: M. FIORILLO, *La nascita della Repubblica Italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 179 sgg.; e, in termini assai critici, G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani*, vol. II, “Il popolo delle scimmie (1915-1945)”, Torino, Giappichelli, 2015, p. 401 sgg..

¹⁹ Sulla questione ampiamente: C. FIUMANÒ, R. ROMBOLI, *L’Assemblea Costituente e l’attività di legislazione ordinaria*, cit., p. 397 sgg..

²⁰ “I poteri della Costituente saranno quelli che essa stessa si darà a seconda delle forze in essa predominanti”, annota Nenni, il 25 febbraio 1946, nei suoi diari, ora in: G. NENNI, D. ZUCARO (a cura), *Tempo di guerra fredda. Diari 1943-56*, Milano, SugarCo, 1981, p. 191. Nenni riteneva che prolungare la polemica sui poteri della Costituente (un problema “più di forma che di sostanza”) avrebbe potuto generare “un sussulto della piazza contro le nostre lentezze...”, oltre al rischio di “provocazioni fasciste e monarchiche” e di un intervento degli alleati...” (ivi). Lo stesso concetto viene confermato in: P. NENNI, *Intervista sul socialismo italiano*, a cura di G. TAMBURRANO, Roma-Bari, Laterza, 1977, pp. 76-77.

Il confronto decisivo sulla questione tra i partiti ciellenisti avvenne nel “Consiglio di Gabinetto” del Governo De Gasperi in riunioni che si svolsero tra il 19 e il 26 febbraio 1946 e alla fine il “realismo” di Nenni favorì il compromesso recepito nel D. lgs. lgt. n. 98 del 1946 (cfr. A. G. RICCI, *Aspettando la Repubblica: i governi della transizione: 1943-1946*, Roma, Donzelli, p. 202 sgg.).

preparatoria che con tanta intensità si andava svolgendo. Ci sono significative testimonianze in questo senso, come la soddisfazione di Nenni per la collaborazione del cattolico Costantino Mortati alle pubblicazioni del Ministero, che avrebbe contribuito a sopire le ansie dei settori più conservatori dell'opinione pubblica²¹.

In effetti, quasi tutti gli accademici e i tecnici invitati a predisporre i testi di documentazione per inquadrare la formazione dell'Assemblea Costituente italiana, preannunciata fin dal D. lgs. lgt. n. 151 del 1944²², erano di orientamento moderato e, in qualche caso, avevano non irrilevanti trascorsi di adesione al regime fascista²³. Tuttavia, in quel momento

²¹ Massimo Severo Giannini, Capo di Gabinetto del Ministero, racconta che quando accompagnò Mortati dal Ministro “per l’offerta del volume sulle Assemblee costituenti che Mortati aveva scritto (C. MORTATI, *La Costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945) Nenni era raggiante. Fece un lungo discorso per dire, in sostanza, che *adesso* intimidazioni e divagazioni sull’Assemblea Costituente sarebbero divenute quasi impossibili...” (M. S. GIANNINI, *Nenni al Ministero per la Costituente*, cit., p. 54). Lo stesso Autore rievoca anche l’atmosfera del periodo, affollato da “nugoli fastidiosissimi di ignoranti, per i quali l’Assemblea Costituente si associava se non proprio alla ghigliottina almeno al Terrore...” (*In memoria di Costantino Mortati*, in *Scritti*, VIII, 1984-1990, Milano, Giuffrè, 2006, p. 522). Le citazioni sono riprese da C. PINELLI, *Massimo Severo Giannini costituzionalista*, in “Riv. trim. dir. pubbl.”, 2015, p. 834.

²² All’art. 1, c. 1: “Dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, un’Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato”. Nell’articolo seguente veniva abrogata “la disposizione concernente l’elezione di una nuova Camera dei Deputati e la sua convocazione entro quattro mesi dalla cessazione dell’attuale stato di guerra, contenuta nel comma terzo dell’articolo unico del R. decreto-legge 2 agosto 1943, n. 175, con cui venne dichiarata chiusa la sessione parlamentare e sciolta la Camera dei fasci e delle corporazioni”. In tal modo si dichiarava anche formalmente la *discontinuità* non solo con il precedente regime totalitario, ma anche con l’ordinamento statutario liberale sulla cui “reviviscenza” avevano scommesso la monarchia e il governo Badoglio immediatamente dopo la caduta del fascismo (cfr. M. FIORILLO, *La nascita della Repubblica Italiana*, cit., p. 166 sgg.). L’Assemblea Costituente era stata invocata unanimemente da tutti i sei partiti del CLN in un ordine del giorno approvato al “Congresso di Bari” (28-29 gennaio 1944). Sull’evento e sui suoi sviluppi istituzionali: N. GALLERANO, *La lotta politica nell’Italia del Sud dall’armistizio al Congresso di Bari*, in “Rivista storica del socialismo”, n. 28, 1966, p. 26 sgg..

²³ Un caso eclatante fu quello di Gennaro Mondaini (che inaugurò la collana “Studi storici per la Costituente”: cfr. sopra nota 11), cattedratico di Storia americana che, pur avendo agli esordi del fascismo sottoscritto i manifesti dell’Unione nazionale di Giovanni Amendola (1924) e di Benedetto Croce (1925), successivamente, nel 1933, si iscrisse al Partito nazionale fascista (PNF) sostenendo con convinzione la politica coloniale e imperiale del regime fino ad esaltare la “razza dominante cioè per ciò stesso dirigente e civilizzatrice” (1937). Cfr. M. CARRATTIERI, *Mondaini, Gennaro*, in “Dizionario Biografico degli Italiani”, Istituto dell’Enciclopedia Italiana Treccani, Vol. 75, 2011, consultabile sul

storico, come si è già sottolineato, la qualità di studioso, nella strategia del Ministero per la Costituente, pur presieduto da un antifascista militante della prim'ora, doveva far premio su qualsiasi altra considerazione.

La variegata cultura politico-istituzionale dell'epoca si trovava raccolta dai (e nei) medesimi veicoli di comunicazione e di diffusione, proiettata verso la *comune* meta della Costituente: un evento straordinario e al tempo stesso fisiologico per l'instaurazione di un ordinamento democratico nuovo, ma non inedito nel panorama delle esperienze contemporanee consolidate o *in fieri*²⁴. Insomma, il Ministero cercava di favorire in tutti i modi una sorta di *patriottismo dei sapienti*²⁵ che potesse fungere da catalizzatore nei confronti della società civile nel sue diverse componenti per indurla a una maggiore partecipazione alla vita politica e istituzionale o, quanto meno, a una minore diffidenza verso di essa. In questa direzione, assai singolare e suggestiva fu, ad esempio, l'iniziativa di mobilitare gli intellettuali sul territorio, *reclutandoli* come "corrispondenti" allo scopo

sito [http://www.treccani.it/enciclopedia/gennaro-mondaini_\(Dizionario-Biografico\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/gennaro-mondaini_(Dizionario-Biografico)). In generale si veda anche: G. MONTRONI, *La continuità necessaria. Università e professori dal fascismo alla Repubblica*, Firenze, Le Monnier, 2016.

²⁴ Particolare attenzione era riservata alle coeve vicende costituzionali della Francia che sfociarono nella formazione di una *prima* Assemblea Costituente (21 ottobre 1945 - 19 aprile 1946) che elaborò un progetto di costituzione, poi respinto il 5 maggio con un referendum dal corpo elettorale. Il quale successivamente (13 ottobre 1946) ne approvò (con una maggioranza non esaltante) un secondo deliberato da una *seconda* Assemblea, eletta il 2 giugno 1946 (cfr. S. GUERRIERI, *Due Costituenti e tre referendum. La nascita della quarta Repubblica francese*, Milano, Franco Angeli, 1998). Il "Bollettino", fin dal primo numero (20 novembre 1945), dedica ampio spazio al travagliato percorso d'Oltralpe con puntuali resoconti sul dibattito relativo all'elezione dell'Assemblea, fino a chiudere con un supplemento speciale (20 luglio 1946) sull'inizio dei suoi lavori e sulle sue prospettive. In un commento redazionale (a p. 2), in coerenza con l'intento sempre perseguito di raccogliere tutti gli elementi che potessero agevolare il lavoro dei costituenti italiani, si spiega che "questo «supplemento», richiamando alla mente dei lettori un'esperienza costituzionale straniera che può completare la nostra e, dando notizia di orientamenti costituzionali che quell'esperienza ha suggeriti, mira a dare delle informazioni che servano a delle deduzioni". Sulle ripercussioni dell'esperienza francese nel dibattito in corso in Italia cfr. U. DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in U. DE SIERVO (a cura), "Scelte della costituente e cultura giuridica", Bologna, il Mulino, 1980, p. 293 sgg..

²⁵ Chi "ha avuto occasione di vedere quotidianamente al lavoro uomini insigni per dottrina e per esperienza politica e ammirarne l'ardore infaticabile e il fruttuoso contributo [...] ha potuto sentire che la parola «patriottismo», che per tanto oscuro tempo parve non avesse più significato, ha ripreso tutto il suo tradizionale valore". Così Ugo Forti, Presidente della "Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (su cui *infra*) nella sua prefazione alla *Relazione all'Assemblea Costituente*, Roma, Stab. Tip. Failli, vol. I, p. IX.

di costituire nelle principali città italiane dei “punti d’appoggio del Ministero e dei cittadini che, pensosi della sistemazione della cosa pubblica, [avessero desiderato] apportarvi il loro contributo”²⁶. Dunque, veri e propri ponti o, se si preferisce, intermediari per ridurre la distanza, anche fisica tra cittadini e istituzioni ancora carenti di una legittimazione democratica.

Anche la radio fu ampiamente utilizzata per diffondere conoscenza e consapevolezza tra i futuri elettori. Il Ministero, con la collaborazione dell’Associazione Nazionale per gli studi politici e costituzionali (costituitasi nel settembre 1945 e presieduta da Umberto Tupini, già deputato del Partito popolare negli anni 1919-1926²⁷), promosse le c.d. “radioconversazioni”²⁸ e specifici noti-

²⁶ Il compito affidato a questi soggetti, qualificati come vero e proprio “servizio” (anche per compensare il “non ancora soddisfacente funzionamento dei servizi postali”) era dunque quello di raccogliere le opinioni e le proposte disperse nella società: “Chiunque desidera esporre le proprie opinioni sulle domande che il Ministero pone [attraverso questionari], o anche su altri argomenti, può rivolgersi ai corrispondenti... Nessuna voce è sgradita al Ministero per la Costituente; di tutti coloro che avranno dato un loro contributo di pensiero sarà fatta esplicita menzione nelle relazioni finali che ogni Commissione predisporrà a chiusura dei propri lavori”. Tra i corrispondenti figuravano docenti universitari illustri come: Riccardo Monaco (a Torino), Orio Giacchi (a Milano), Giuseppe Vedovato (a Firenze), Giuseppe D’Eufemia (a Napoli)... Erano a disposizione dei cittadini presso i propri domicili o presso gli enti dove svolgevano la loro attività (Cfr. il “Bollettino”, 20 gennaio 1946, n. 2, p. 2 e 10 marzo 1946, n. 7, p. 16).

²⁷ Per una sua biografia: F. MALGERI, *Umberto Tupini (1889-1973). Dal Partito Popolare al secondo dopoguerra*, Fabriano, Quattroventi, 1993.

²⁸ Le “radioconversazioni”, a cadenza settimanale, messe in onda dalle stazioni RAI di Monte Mario e Santa Palomba, esordirono nell’ottobre del 1945 con una serie di lezioni (quasi tutte riprodotte nel “Bollettino”, come segnalato tra parentesi) sui sistemi elettorali e su argomenti ad essi connessi da parte di autorevoli studiosi, quali: G. AMBROSINI, *Panorama dei sistemi elettorali* (20 novembre 1945, n. 1, p. 4); V. CRISAFULLI, *La rappresentanza proporzionale* (30 novembre 1945, n. 2, p. 4 sgg.); G. INGROSSO: *Il collegio uninominale* (30 novembre 1945, n. 2, p. 4 sgg.); D. DE COCCI, *È possibile conciliare il collegio uninominale con la proporzionale?* (30 novembre 1945, n. 2, p. 4 sgg.); P. CURCI, *La rappresentanza politica e la rappresentanza professionale* (10 dicembre 1945, n. 3, p. 4); G. B. RIZZO, *Le elezioni amministrative* (20 dicembre 1945, p. 4); C. MORTATI, *Opportunità del voto obbligatorio* (31 dicembre 1945, p. 4); V. MAZZEI, *Inopportunità del voto obbligatorio* (31 dicembre 1945, p. 5); A. CARCATERA, *Il voto plurimo e il voto indiretto*.

Un secondo ciclo di radioconversazioni (tra gennaio e marzo 1946) affrontò, secondo diversi punti di vista, i problemi, assai dibattuti, dell’imminente Assemblea Costituente illustrati da studiosi e da esponenti dei partiti politici. Per “ragioni di spazio” il “Bollettino” non riuscì a pubblicare tutti gli interventi (per quelli trascritti sono indicati i riferimenti): I. BONOMI, *L’attuale costituzione provvisoria italiana* (20 gennaio 1946, n. 2, p. 8); A. C. JEMOLO, *Costituenti 1946* (30 gennaio 1946, n. 3, p. 17); C. LAVAGNA, *Il potere costituente* (10 febbraio 1946, n. 4, p. 4 sgg.); M. LA TORRE, *Le Costituenti nella Storia* (10 febbraio 1946, n. 4, p. 4 sgg.); G. D. FERRI, *I precedenti storici della Costituente italiana* (20 febbraio 1946,

ziari²⁹ per raggiungere il maggior numero possibile di ascoltatori e illustrare loro le principali questioni istituzionali in discussione, che dividevano il mondo politico e che trovavano una vasta eco sui giornali di informazione (letti, però, da una minoranza di cittadini sia per le gravi difficoltà economiche del periodo, sia per un tasso di analfabetismo piuttosto elevato soprattutto nel meridione³⁰). Ancora

n. 5, p. 4); M. S. GIANNINI, *I compiti del Governo per la formazione della Costituente* (28 febbraio 1946, n. 6, p. 17); O. ZUCCARINI, *Il voto per la Costituente*; M. NIGRO, *L'Assemblea Costituente e la costituzione provvisoria* (31 marzo 1946, n. 9, p. 10); V. GUELI, *Costituente, plebiscito, referendum*; G. ASTUTI, *Durata e funzioni della Costituente*; E. PARESCHE, *I limiti formali della Costituente*; F. AGRÒ, *I limiti sostanziali della attività della Costituente*; R. RESTA, *La Costituente e la redazione della carta costituzionale* (20 aprile 1946, n. 4, p. 9).

²⁹ Preannunciati dal "Bollettino" (10 gennaio 1946, n. 1, p. 2): "Ogni domenica dopo il giornale radio delle ore 20, su tutte le onde e in collegamento con tutte le stazioni italiane, verrà trasmesso un breve notiziario a cura del Ministero per la Costituente. Tali trasmissioni saranno dirette da Umberto Colosso dalla Radio di Torino e serviranno a tenere informata l'opinione pubblica sui problemi riguardanti la futura Assemblea, sui lavori delle varie commissioni tecniche istituite presso il Ministero e che attendono allo studio dei maggiori tra questi problemi. Uomini rappresentativi e tecnici verranno interrogati di volta in volta, sui problemi più importanti; saranno anche tenute conversazioni con operai, commercianti, donne di casa, ecc., allo scopo di divulgare e rendere facilmente accessibili il significato, i compiti e gli obiettivi della Costituente". Inoltre, allo scopo di dare visibilità alle collane e al "Bollettino", venne affidata all'Istituto LUCE la realizzazione di un breve filmato per reclamizzare le pubblicazioni del Ministero (cfr. A. CLERICI, *Arturo Carlo Jemolo. Il ministero per la Costituente e l'educazione costituzionale del popolo*, cit., p. 273).

La funzione preminente assoluta in quel periodo dalla radio nell'informazione e formazione politica e istituzionale del Paese è ben tratteggiata da F. MONTELEONE, *Storia della radio e della televisione in Italia*. in "Società, politica, strategie, programmi 1922-1992", Venezia, Marsilio, 1999 (cfr., in particolare, il cap. VII "Dagli alleati alla democrazia", p. 224). Nel suo primo biennio di attività la RAI fu presieduta da Arturo Carlo Jemolo (nominato il 20 aprile 1945 e rimasto in carica fino all'agosto 1946) il quale si impegnò intensamente per la rieducazione degli italiani alla vita democratica (cfr. F. CHIARENZA, *Il cavallo morente. Storia della Rai*, Milano, FrancoAngeli, 2002, p. 27 sgg.).

³⁰ "Su una media nazionale pari al 12,9% della popolazione, gli analfabeti risultavano quasi scomparsi al Nord (con un minimo dell'1% in Trentino-Alto Adige, del 2,6% in Piemonte e del 2,7% in Lombardia), mentre al Sud sfioravano il 25% con punte massime in Calabria (31,8%) e in Basilicata (29,1%). La ripartizione percentuale territoriale dei quotidiani rifletteva questa situazione: nel febbraio del 1946 il 51,8% era localizzato nell'Italia settentrionale, il 30,4% in Italia centrale, il 17,9% nell'Italia meridionale e insulare" (G. DE LUNA, *La Repubblica inquieta: L'Italia della Costituzione. 1946-1948*, Milano, Feltrinelli, 2017, p. 21). Era assai viva la preoccupazione che l'arretratezza culturale del Paese incidesse negativamente sulla sua crescita democratica e sull'effettivo esercizio della sovranità popolare in seguito al riconoscimento del suffragio universale (ad opera del già ricordato D. lg. lgt. n. 151 del 1944, attuato dal D. lgs. lgt. 10 marzo 1946 n. 74 sulla disciplina elettorale per la formazione dell'Assemblea Costituente). Ciò indusse presto il governo (De Gasperi III) a disporre un'"inchiesta nazionale sulla riforma della scuola", affidata a una Commissione nominata dal

una volta furono *mobilitati* gli accademici più rinomati e assicuranti per incanalare e moderare il confronto sui temi più controversi³¹. Incentivare l'abitudine a valutare diversi punti di vista era un punto fermo con obiettivo del programma pedagogico di massa che caratterizzava costantemente l'azione del Ministero³².

La fiducia generalizzata in una *cultura neutrale* in quanto proposta con un metodo analitico, limitando per quanto possibili i giudizi di valore, e con chiare valenze *rieducative*, alla fine, avrebbe dovuto generare un consenso nei confronti del sistema dei partiti destinati a diventare i protagonisti egemoni della competizione per l'elezione della prima assemblea effettivamente rappresentativa e libera dopo un ventennio totalitario assecondato da un conformismo di massa e da una rassegnata indifferenza.

Questa impostazione e queste aspettative sono ben espresse da Arturo Carlo Jemolo, collaboratore tra i più assidui del Ministero, nelle conclusioni della "Guida alla Costituente" a sua firma, *Che cos'è la Costituzione*: "pensare, studiare, avere idee chiare"³³. E con una ap-

Capo Provvisorio dello Stato (con D. 12 aprile 1947), presieduta dal Ministro per la Pubblica Istruzione, Guido Gonella, e formata da autorevoli esponenti del mondo della cultura già Ministri dello stesso dicastero dopo la caduta del fascismo (Leonardo Severi, Giovanni Cuomo, Guido De Ruggiero, Vincenzo Arancio Ruiz, Enrico Molé). Nel I numero de *La riforma della scuola* (novembre 1947), periodico ufficiale, a cadenza bimestrale, della Commissione, che concluse i suoi lavori nel 1949, sono illustrati gli scopi e il metodo della Commissione e nella sua presentazione Gonella insiste sul nesso tra istruzione/cultura, crescita civile e democrazia (p. 3 sgg.). Punto di partenza dell'inchiesta è l'alto tasso di analfabetismo, anche tra gli adulti, a cui lo stesso foglio dedica ampio spazio con una dettagliata analisi statistica di T. SALVEMINI, *L'analfabetismo in Italia*, (p. 20 sgg.) e con un articolo di L. LOMBARDO RADICE, *Scuole per adulti* (p. 15 sgg.). Sui lavori della Commissione, sui risultati conseguiti e sul dibattito che ha generato cfr.: G. CHIOSSO, *Motivi pedagogici e politici nei lavori dell'inchiesta Gonella (1947-1949)*, in L. PAZZAGLIA, R. SANI (a cura), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla legge Casati al Centro-Sinistra*, Brescia, La Scuola, 2001, pp. 375-396.

³¹ Come nel caso della *querelle* sul "voto obbligatorio" che vedeva contrapposti quanti (liberali e democristiani) sostenevano che gli elettori che non si fossero presentati alle urne senza un motivo giustificato avrebbero dovuto subire sanzioni (variamente individuate) e quanti (i partiti di sinistra in generale) ritenevano che in democrazia anche l'astensionismo fosse manifestazione di libertà. La disputa, che ebbe una notevole eco di stampa (e che fu puntualmente registrata dal "Bollettino": nn. 2 e 5 del 1945 e nn. 1 e 4 del 1946), è stata ricostruita da E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., p. 105 sgg..

³² Sottolinea "la vasta opera di pedagogia costituzionale promossa dal Ministero per la Costituente" S. ILLARI, *Insegnamento della Costituzione ed educazione civica*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura), "Costituzione e istruzione", Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 441. Tale valutazione è frequente: si veda anche A. CLERICI, *Arturo Carlo Jemolo. Il ministero per la Costituente e l'educazione costituzionale del popolo*, cit., p. 271.

³³ "Bisogna che l'opinione pubblica chiarisca le sue idee, e così fornisca alla Costituente chiari orientamenti dai quali scaturiscano istituti definiti e non formule buone a

passionata esortazione, ispirata all'*ottimismo della volontà*, invitava i cittadini all'impegno civile e politico:

“È bene che gli italiani tutti, nel tempo che ancora ci separa dalle elezioni della Costituente, discutano appassionatamente i problemi costituzionali, ciascuno quelli che più sente, ciascuno quelli rispetto a cui ha una particolare esperienza. Dopo ventidue anni in cui alla discussione politica si era sostituita un'apologetica di cattiva lega, è stato meraviglioso questo ritorno nel popolo italiano, con incredibile rapidità, di una coscienza politica. Vi sono certo delle anime morte, degli ambienti in cui non penetra alcun interesse che vada oltre l'ambito individuale, ma sono eccezioni scarse. I più tra gli italiani, di ogni ceto, di ogni età, sentono il problema politico e hanno compreso che oggi, a differenza di quel che poteva avvenire or è un secolo, non c'è esistenza, per quanto modesta, che possa non risentire l'influenza di tale problema. Le madri sanno che dovranno più o meno trepidare per la vita dei loro figli secondo che vi sarà un assetto politico che renda più facili le avventure militari od uno che dia maggiori garanzie di pace; il commerciante, il contadino, il risparmiatore, sanno che tutte le loro attività potranno o meno conseguire un risultato a seconda del regime politico”³⁴.

Questo “slancio che onora il nostro Paese” – avvertiva ancora Jemolo – richiedeva, però, di essere guidato affinché i singoli problemi potessero essere adeguatamente affrontati e trovare risposte non evasive. Ecco la missione della cultura, certamente declinata al plurale, eppure metodologicamente coesa attorno a una comune meta istituzionale: la Costituente formata da uomini di diversa e contrapposta appartenenza partitica, ma (resi) consapevoli degli scopi della loro azione politica:

“È stolto pensare ad una tecnica che sostituisca la politica, quasi potesse esserci una tecnica che proceda senza mete da raggiungere, e quasi che le mete non siano in funzione di un ideale di bene, di un assetto considerato come il migliore. Ma è invece sacrosanta verità che la politica, per essere fruttifera, deve avere una tecnica ai suoi servizi, perché non si costruisce guardando soltanto alla meta ultima ed ignorando quale sia la strada migliore per raggiungerla”³⁵.

coprire qualsiasi soluzione” (A. C. JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, cit., p. 15).

³⁴ A. C. Jemolo, *Che cos'è la Costituzione* cit., p. 15

³⁵ A. C. Jemolo, *Che cos'è la Costituzione* cit., p. 16.

L'entusiasmo di Jemolo e la sua fiducia nella capacità delle "energie vive della Nazione"³⁶ di partecipare alla costruzione del nuovo edificio costituzionale non dissimulavano, comunque, il rischio dell'estraneità di quella "zona grigia" della popolazione che la transizione dal fascismo a una libera democrazia non era ancora riuscita a distogliere da un'endemica apatia³⁷.

Nella ricerca della più larga sintonia possibile con gli umori popolari prevalenti era pertanto necessario individuare i problemi soprattutto di *quotidiano* impatto economico e sociale dalla cui risoluzione sarebbero dipesi i destini individuali e collettivi. Si trattava, poi, di dare un seguito *operoso* alle impegnative enunciazioni programmatiche che i partiti politici antifascisti avevano elaborato già al momento della loro (ri)costituzione e alla vigilia della lotta di Liberazione per la *rinascita* del Paese, in vista di un'Assemblea (costituente) che avrebbe ridefinito l'organizzazione dello Stato³⁸.

³⁶ L'espressione, all'epoca assai ricorrente nel dibattito politico e nella comunicazione pubblica, venne utilizzata anche da Enrico De Nicola in un passaggio del suo messaggio alla Costituente di insediamento a Capo provvisorio dello Stato. Anche De Nicola richiamava fortemente la necessità di un largo e quasi spontaneo coinvolgimento popolare alla vita politica e istituzionale del Paese: "Per l'Italia si inizia un nuovo periodo storico di decisiva importanza. All'opera immane di ricostruzione politica e sociale dovranno concorrere, con spirito di disciplina e di abnegazione, tutte le energie vive della Nazione, *non esclusi coloro i quali si siano purificati da fatali errori e da antiche colpe*. Dobbiamo avere la coscienza dell'unica forza di cui disponiamo: della nostra infrangibile unione. Con essa potremo superare le gigantesche difficoltà che s'ergono dinanzi a noi; senza di essa precipiteremo nell'abisso per non risollevarci mai più". (http://presidenti.quirinale.it/Denicola/documenti/den_a_insedimento.htm).

³⁷ Secondo G. Volpe lo sforzo di ricostruzione civile, politica ed istituzionale del Paese doveva "fare i conti con lo stato d'animo e il desiderio essenziale della grande maggioranza della popolazione italiana, di quella "vasta zona grigia" né fascista né antifascista; una folla muta e silenziosa, che voleva soprattutto sottrarsi ad ogni violenza bellica, all'insegna del non vedere, non sentire, non schierarsi; sopravvissuti che della guerra non rammentavano più i vincitori o i vinti, ma l'indistinto "popolo dei morti" evocato da Calamandrei alla Costituente nella seduta del 4 marzo 1947 come fondamento di legittimità del nuovo ordine costituzionale" (G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani*, vol. II, "Il popolo delle scimmie (1915-1945)", cit., p. 399).

³⁸ Tra i tanti contributi, generali e specifici, sui progetti costituzionali dei partiti ci si limita a rinviare a: P. PERMOLI, *La Costituente e i partiti politici italiani*, Bologna, Cappelli, 1966. Utili e diffusi riferimenti anche in C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA (a cura), *Le idee costituzionali della Resistenza* (che raccoglie gli atti dell'omonimo convegno svoltosi a Roma dal 19 al 21 ottobre 1995), Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 1998. Importante anche l'amplessima documentazione contenuta nei tre volumi: C. VALLAURI, P. SALVETTI (a cura), *La ricostituzione dei partiti democratici. 1943-1948*, Roma, Bulzoni, 1977-1978, nonché i saggi di vari autori sulle diverse aree ideologiche

In adesione al già ricordato decreto luogotenenziale n. 435 del 1945 che aveva fissato le sue funzioni, il Ministero assolve il compito di “predisporre gli *elementi per lo studio* della nuova Costituzione che [avrebbe dovuto] determinare l’aspetto politico dello Stato e le linee *direttive della sua azione economica e sociale*” (art. 2) predisponendo apposite commissioni tematiche composte da studiosi, in prevalenza accademici e tecnici, selezionati combinando la competenza con l’orientamento politico-ideologico di ciascuno e rispettando il criterio del massimo pluralismo delle voci.

A parte il caso *speciale* della Commissione, dichiaratamente “politica”³⁹, per l’elaborazione di un testo di legge elettorale per la Costituente da sottoporre alla Consulta nazionale, chiamata ad esprimere al Governo (titolare del potere legislativo, ai sensi del D. l. lgt. n. 151 del 1944) un

(l’area liberaldemocratica, il mondo cattolico e la Democrazia Cristiana, l’area socialista- il Partito Comunista Italiano) che alimentano i due tomi: R. RUFFILLI (a cura), *Cultura politica e partiti nell’età della Costituente*, Bologna, il Mulino, 1979. Si veda inoltre R. RUFFILLI, *Costituente e lotta politica. La stampa e le scelte costituzionali*, Firenze, Vallecchi, 1978. Per un suggestivo inquadramento storico generale: P. SCOPPOLA, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, Bologna, il Mulino, 1980.

³⁹ La “Commissione ministeriale per l’elaborazione della legge elettorale politica”, istituita con decreto ministeriale 31 agosto 1945, era presieduta dallo stesso Ministro ed era formata in modo da rappresentare *pariteticamente* i sei partiti del CLN, oltre a un selezionato numero di membri “tecnici”. Rientravano nella prima componente, considerando anche i membri supplenti: Guido Astuti e Emilio Storoni (PLI), Giuseppe Fuschini e Costantino Mortati (DC), Mario Stolfi e Giovanni Selvaggi (Democrazia del Lavoro), Ezio Villani e Vincenzo Mani (PSIUP), Achille Battaglia e Michele Ciffarelli (PDA), Umberto Terracini e Mario Paone (PCI). Appartenevano alla seconda componente: Arturo Carlo Jemolo, Paolo Strano, Paolo Agrò, Umberto Cosentino, Giovanni Schepis, Mariano Spatafora. Polemiche suscitò l’esclusione dei repubblicani dalla Commissione in quanto non aderenti al CLN (in ragione della loro intransigente pregiudiziale antimonarchica: cfr. G. TOSCANI, *I repubblicani nel periodo della Resistenza*, in “Archivio Trimestrale”, n. 4/1983, p. 733 sgg.) e Oliviero Zuccharini protestò che la Costituente non poteva essere considerata “un affare di famiglia dei...sei partiti” (*E parliamo di Costituente*, in “La Voce repubblicana”, 9 ottobre 1945). Il carattere “politico” della Commissione risaltava anche per il fatto che il Ministro, a nome del Governo, aveva raccomandato di orientarsi in favore di un sistema proporzionale (non condiviso da molti esponenti liberali e demolaburisti). In ogni caso, la Commissione, ordinariamente diretta dal vicepresidente Giovanni Selvaggi, discusse e operò in piena autonomia, anche grazie all’autorevolezza e competenza di tutti i suoi membri, tanto che il progetto dai medesimi formulato (in 74 articoli) a maggioranza e in tempi assai contenuti (soltanto 21 sedute: dal 1 settembre al 27 ottobre 1945), fu recepito dal Governo (31 ottobre 1945) senza apportarvi alcuna modifica. Gli *Atti della Commissione per l’elaborazione della legge elettorale politica per l’Assemblea Costituente*, furono editi a cura del Ministero, Tip. U.E.S.I.S.A., Roma, 1945. Sui lavori della Commissione e sul successivo *iter* del suo progetto diffusamente: E. BETTINELLI, *All’origine della democrazia dei partiti*, cit., p. 79 sgg..

parere *obbligatorio*, formalmente non vincolante ma sostanzialmente *impegnativo*⁴⁰, altre Commissioni, orientate programmaticamente sul fronte culturale e sociale, mantennero il carattere di luoghi aperti e laboriosi per la ricognizione del maggior numero possibile di opinioni, documenti, esperienze, prospettive... in coerenza con l'impronta di "servizio" per tutta la Nazione che Nenni tenacemente rivendicava al proprio Ministero.

In rapida successione furono istituite la "Commissione economica"⁴¹, la "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione

⁴⁰ Il dibattito alla Consulta (prima in sede di "Commissione speciale", poi in Assemblea) sul progetto di legge elettorale presentato dal Governo fu piuttosto intenso e vivace. Le principali dispute (che trovarono larga eco nell'opinione pubblica) riguardarono in prevalenza l'adozione del sistema proporzionale piuttosto che quello maggioritario imperniato sui collegi uninominali, la questione del voto obbligatorio, il voto di preferenza, il collegio unico nazionale... Alla fine la Consulta, che apportò significativi emendamenti al testo originario, espresse parere favorevole a maggioranza: 178 voti contro 84 (dei consultori di destra). Il Governo, poi, in una serie di riunioni del Consiglio dei Ministri, tra la fine di febbraio e i primi giorni di marzo, aggiustò il testo *varato* dalla Consulta nel tentativo di riavvicinare le posizioni dei partiti del CLN, approvando in via definitiva il D. l. lgt. 10 marzo 1946, n. 74. In proposito si rinvia ancora a E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., p. 151 sgg..

⁴¹ La Commissione fu insediata il 29 ottobre 1945, sotto la presidenza del prof. Giovanni Demaria (Rettore dell'Università Bocconi di Milano) ed era composta in modo alquanto calibrato, con attenzione anche alle esperienze professionali. Accanto ai membri designati dai partiti del CLN (*PDA*: Paolo Baffi e Manlio Rossi Doria; *PCI*: Pietro Grifone e Giuseppe Regis; *DC*: Pietro Campilli ed Ezio Vanoni; *DL*: Vittorio Marrama – poi dimissionario – e Carlo Ruini; *PLI*: Giuseppe Medici e Giuseppe Ugo Papi; *PSIUP*: Pietro Battara e Gianantonio Micheli), figuravano esperti nominati dal Ministero per la Costituente (Vittorio Angiolini, Luigi Vittorio Berliri, Federico Caffè, Amedeo Calvano, Armando Cammarano, Luigi Ceriani, Vittorio Ciarrocca, Alessandro De Feo, Francesco Dello Joio, Giuseppe Di Nardi, Alessandro Molinari, Giuseppe Ottaviani, Enrico Ottolenghi, Paolo Pagliuzzi, Giannino Parravicini, Federico Pollak – poi dimissionario –, Carlo Rodanò, Emanuele Rienzi, Pasquale Saraceno, Gaetano Stammati, Sergio Steve, Felice Villani) e dai Ministeri economici (*Finanze*: Nunzio Bario; *Tesoro*: Giuseppe Del Vecchio; *Ricostruzione*: Aldo Bozzi; *Industria e Commercio*: Carlo Gra – poi dimissionario –, *Agricoltura*: Aurelio Carrante). A lavori iniziati entrano a far parte della Commissione altri esperti: Alberto Angiolillo, Mario Braidotti, Gianfranco Calabresi, Alberto Capanna, Loris Corbi, Alfredo De Gregorio, Valentino Dominedò, Serafino Majerotto, Mario Osti, Giuseppe Orlando, Giulio Pietranera, Bruno Rossi Ragazzi, Tullio Torriani, Roberto Zappelloni.

La Commissione si decentra in 5 sottocommissioni (Agricoltura; Industria; Moneta e Commercio estero; Credito e assicurazione; Finanza), ciascuna delle quali produce una notevole mole di elaborati poi raccolti, tra il 1946 (dapprima in bozze di stampa) e il 1947, in 5 volumi (in media di 500 pagine ciascuno, a loro volta arricchiti da 7 appendici di documentazione: *interrogatori, questionari, monografie*: ben 99) costituenti, complessivamente, il *Rapporto della Commissione*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1947.

Sull'imponente lavoro della Commissione cfr.: F. CAFFÈ, *Un riesame dell'opera svolta dalla Commissione economica per la Costituente*, in "Studi per il XX anniversario

ne dello Stato”⁴², la “Commissione per lo studio dei problemi del

dell’Assemblea Costituente”, Vol. III, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 35 sgg.; D. DA EMPOLI, *Le carte della Commissione economica per la Costituente*”, in P. BARUCCI, L. COSTABILE, M. DI MATTEO (a cura), “Gli archivi e la storia del pensiero economico”, Bologna, il Mulino, 2008, p. 253 sgg.. Dello stesso autore è l’interessante profilo, *Giovanni Demaria e la Commissione Economica per la Costituente*, in A. MONTESANO (a cura), “Giovanni Demaria a dieci anni dalla sua scomparsa” (Atti del Convegno dell’Accademia Nazionale dei Lincei, 17 aprile 2008), Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2009, p. 39 sgg..

Gli atti (parziali) della Commissione si possono leggere in rete nel sito della Camera dei deputati all’indirizzo: http://legislature.camera.it/_dati/constituente/documenti/ministerocostituente/p7_Vol1.pdf

⁴² La Commissione, composta da 103 membri (nominati a vario titolo e con “mansioni” diversificate), si insediò il 21 novembre 1945 sotto la presidenza del prof. Ugo Forti (titolare della cattedra di Diritto amministrativo nell’Università di Napoli), in precedenza già alla guida della “Commissione per la riforma dell’Amministrazione”, istituita dal Governo Bonomi l’11 ottobre 1944, la quale venne poi inglobata nella nuova e più ampia Commissione. Gli studiosi e gli “esperti”, in massima parte giuristi, nominati dai partiti del CLN furono, in questo caso, più numerosi (sette per ciascuno); e precisamente: *PDA*: Giovanni Battista Boeri, Piero Calamandrei, Piero Gilardoni, Ulderico Mazzolani, Luigi Medugno, Egidio Reale; *PCI*: Manlio Donati, Ruggero Grieco, Vezio Crisafulli, Mario Palone, Luigi Pepe, Umberto Terracini, Giulio Turchi, Ezio Zerenghi*; *DC*: Giuseppe Dossetti*, Amintore Fanfani, Giuseppe Fuschini, Costantino Mortati, Attilio Piccioni, Salvatore Scoca, Egidio Tosato; *DL*: Annibale Angelucci, Togo Bozzi, Guido Capodaglio*, Alfredo De Gregorio, Antigono Donati, Ernesto Orrei, Arnaldo Dello Sbarba*, Mario Stolfi; *PLI*: Guido Astuti, Giovanni Cassandro, Vincenzo Gueli, Tullio Mulas, Giambattista Rizzo, Carlo Sequi, Emilio Storoni; *PSIUP*: Luigi Angeletti, Massimo Severo Giannini, Lucio Luzzato, Enzo Nuti, Raffaele Merloni, Adriano Olivetti, Barbara Tolstoi.

Gli altri membri “esperti”, non qualificati politicamente (almeno formalmente), vengono nominati (alcuni *aggiunti* a Commissione già insediata) prevalentemente tra alti funzionari delle varie amministrazioni, anche periferiche, dello Stato, magistrati, docenti universitarie e, in alcuni casi, anche tra esponenti delle libere professioni, in particolare gli avvocati (si segnala anche il caso di Oliviero Zuccarini, “pubblicista” ed esponente del PRI, partito antifascista non aderente al CLN). Si tratta di: Roberto Ago, Francesco Agrò, Rodolfo Ambrosino, Giorgio Andreoli, Gaetano Azzariti, Giovanni Barberio, Temistocle Bongiakino, Giovanni Borromeo, Gaetano Borruso, Alberto Canaperia, Giuseppe Cataldi, Antonio Carcaterra, Saladino Cramarossa, Mario D’Aniello, Danilo De Cocci, Angelo De Martini, Giacinto De Simone, Ottavio Del Re, Piero Ducceschi, Giuseppe Fagiolari, Carlo Frasca, Enrico Gatta, Romolo Galanti, Achille Donato Giannini, Alessandro Giordano, Carlo Gra, Silvio Innocenti, Carlo Maria Jaccaro, Arturo Carlo Jemolo, Michele La Torre, Lorenzo Lapponi, Giuseppe Latour, Andrea Lugo, Renato Malinverno, Carlo Manno, Giuseppe Matteucci, Cesare Marroni, Mariano Messini, Giuseppe Mofa, Raffaele Montagna, Gaetano Morelli, Claudio Mosillo (poi cessato); Nino Papaldo, Enrico Paresce, Adalberto Pazzini, Carlo Petrocchi, Leopoldo Piccardi, Emanuele Piga, Ferdinando Rocco, Giovanni Selvaggi, Leonardo Severi, Antonio Sorrentino, Mariano Spatafora, Andrea Torrente, Francesco Vicedomini, Cino Vitta, Guido Zanobini, Gaetano Vetrano, Oliviero Zuccarini (L’elenco è stato compilato sulla base dei dati desunti dagli atti della Commissione: *Relazione all’Assemblea Costituente*, cit., vol. I, p. XXVII sgg.,

lavoro”⁴³.

nonché dal “Bollettino”, n. 4 del 1945, p. 8; i membri contrassegnati da* sono menzionati solo da questa seconda fonte).

La Commissione si suddivise, in tempi diversi, in 5 sottocommissioni che si dedicarono rispettivamente ai seguenti argomenti: “Problemi costituzionali” (presieduta da Giovanni Battista Boeri), “Organizzazione dello Stato” (presieduta da Emanuele Piga), “Autonomie locali” (presieduta da Arturo Carlo Jemolo), “Enti pubblici non territoriali” (presieduta da Leopoldo Piccardi) e, infine, “Organizzazione sanitaria” (a partire dal 26 febbraio 1946, presieduta da Nicola Perrotti). Le relazioni finali furono inserite in tre volumi, pubblicati nel 1946 dal Ministero per la Costituente. Il primo raccoglie i materiali e gli studi delle prime due sottocommissioni; il secondo comprende, oltre ai lavori della sottocommissione “Autonomie locali” (condotti con il metodo dell’inchiesta), anche gli elaborati già portati a termine dalla “Commissione per la riforma dell’Amministrazione” (istituita, come si è già segnalato, dal governo Bonomi e, poi, assorbita nella più ampia Commissione di cui si tratta); cosicché, complessivamente, i temi affrontati nel volume si estendono al “problema della Regione” e all’ “Amministrazione locale”. Infine, il III volume comprende i risultati delle indagini delle due ultime sottocommissioni, assai analitici e corredati da una notevole documentazione sulla situazione di molti enti e amministrazioni periferiche.

In dottrina le valutazioni, generalmente positive, sull’attività della “Commissione Forti” e dei suoi più autorevoli partecipanti sono diffuse. Tra i contributi generali più significativi si segnalano: E. BALBONI, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in U. DE SIERVO (a cura), “Scelte della costituente e cultura giuridica”, Bologna, il Mulino, 1980, vol. II, p. 238 sgg.; G. D’ALESSIO (a cura), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato” 1945-1946*, Bologna, il Mulino, 1979; G. Zagrebelsky, *La Commissione Forti e i suoi giuristi*, in AA. VV., “Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell’Italia”, Vol. XIII, “1943-1945: Dalla Resistenza alla Democrazia”, Milano, Nuova Cei, 198, p. 159 sgg.; G. FOCARDI, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione: Francia e Italia 1943-1948*, Bologna, Bononia University Press, 2004, p. 242 sgg.; G. FOCARDI, G. MELIS, *Le fonti culturali: le commissioni Forti*, in S. LABRIOLA (a cura), “Valori e principi del regime repubblicano. 1. Sovranità e democrazia”, Roma-Bari, Laterza, 2006, I, p. 3 sgg.. Gli atti della Commissione si possono leggere in: http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Vol1.pdf.

⁴³ Istituita il 10 gennaio 1946 e presieduta dal prof. Antonio Pesenti (titolare della cattedra di economia politica nell’Università di Roma) era composta da 43 membri (di cui 12 designati dai partiti del C.L.N.: due per ciascuno, anche se dalle fonti la loro appartenenza non risulta esplicitata) scelti tra studiosi, tecnici-esperti e rappresentanti dei sindacati e delle organizzazioni di categoria. Si tratta di: Maria Luisa Ambrosini, Brenno Babudieri, Enzo Bajocco, Foscolo Bargoni, Aladino Bibolotti, Alberto Breglia, Ernesto Campese, Arturo Chiari, Eugenia Chiostergi, Enrico Ciaccio, Giovanni Della Torre, Pietro Didonna, Giuseppe Dolazza, Francesco Leonida Fasciarli, Stefano Giua, Ugo Giusti, Luciano Lama, Terenzio Marfori, Benigno Marmori, Guido Marucchi, Antonio Mori, Antonio Navarra, Attilio Oblath, Edoardo Perna, Onofrio Pompucci, Arnaldo Pozzi, Bruno Rossi Ragazzi, Leopoldo Rubinacci, Angelo Santini, Paolo Sylos Labini, Giuseppe Sotgiu, Gaetano Stagnitta, Ferdinando Storchi, Alfredo Testa, Giuseppe Togni, Rosario Toscani, Giuseppe Valenti, Carlo Venegoni, Renato Vicard, Libero Vallieri, Ezio Villani. (Il “Bollettino”, n. 4/1946 a p. 10 indica, come membro, anche Michele Cifarelli, senza, però, alcun riscontro negli *Atti* della

La concorde volontà e l'esigenza di produrre analisi approfondite e complete comportò una dilatazione spontanea dei lavori delle tre Commissioni che, come avvenne soprattutto per quella "economica", pubblicarono parte dei materiali raccolti quando il dibattito in Assemblea Costituente era già in una fase avanzata⁴⁴. Rispetto alle urgenze e ai tempi della politica prevalsero l'adesione al metodo scientifico, l'orgoglio di essere riconosciuti come studiosi o tecnici che avevano preso sul serio la missione loro affidata dal Ministero della Costituente di incanalare su binari non precari o improvvisati il confronto in Assemblea Costituente e le conseguenti scelte per la "ricostruzione" non solo della sfera pubblica, ma anche dei settori più attivi e sensibili della società civile. In effetti, era piuttosto sentita la preoccupazione che affiorava nell'attività di tutte le commissioni tematiche di consegnare ai costituenti una rappresentazione realistica dello stato del Paese, delle sue componenti sociali

Commissione, vol. I, pp. 16-17). Costoro si distribuiscono in tre sottocommissioni tematiche, "Problemi economici", "Problemi sindacali", "Problemi della protezione sociale del lavoro", più una quarta "Giuridica e di coordinamento", che avrebbe dovuto armonizzare, anche dal punto di vista metodologico, le loro ricerche. La mancanza di tempo rese però precario l'assolvimento di un tale compito. La multiforme attività della Commissione è raccolta in tre volumi (complessivamente 1179 pagine): il I dà conto delle *Relazioni – Questionari – Interrogatori – Inchieste*; il II analizza *L'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata* (con contributi di professori universitari esterni alla Commissione: Claudio Alaique, Giovanni Roberti, Giuliano Mazzoni, Ferruccio Pergolesi, Luisa Riva Sanseverino, Luigi Raggi, Emilio Anselmi, Ubaldo Prosperetti); il III è dedicato a *Memorie su argomenti economici* (redatte da membri della Commissione: R. Vicard, M.L. Ambrosini, U. Giusti, P. Sylos Labini, A. Oblath, B. Rossi Ragazzi e da uno studioso esterno, Mario Gianturco). Tutti editi dal Ministero per la Costituente: Roma, Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A., 1946, sono accessibili in rete all'indirizzo: http://legislature.camera.it/_dati/constituente/documenti/ministerocostituente/p4_Vol1.pdf (Vol. 2 e Vol. 3).

Uno studio organico e approfondito sui lavori della Commissione è stato preannunciato da E. GALLI, *Antonio Pesenti e il Ministero per la Costituente: la Commissione per lo Studio dei problemi del lavoro*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", n. 3, 2017, p. 1654 sgg..

⁴⁴ Con D. lgs. C.P. S. 2 agosto 1946, n. 54 venne soppresso il Ministero per la Costituente ed istituito un Ufficio stralcio presso la Presidenza del consiglio dei ministri che si occupò soprattutto di gestire la fase della pubblicazione degli atti delle tre Commissioni di studio e delle rispettive sottocommissioni, che si impegnarono fino all'ultimo giorno utile (il 30 giugno 1946) per elaborare le loro relazioni. Fu tuttavia impossibile provvedere a quel lavoro di coordinamento tra le medesime che pur era stato previsto. L'"inconveniente" è segnalato con rammarico sia negli atti della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (cfr. R. AMBROSINO, *Introduzione*, cit., p. XXIII sgg.), sia in quelli della "Commissione per lo Studio dei problemi del lavoro" (cfr. A. PESENTI, *Prefazione agli Atti*, cit., vol. I, p. 14). Ciò rappresenta un'ulteriore conferma della passione civile degli studiosi chiamati a collaborare con il Ministero per la Costituente e della loro dedizione alle esigenze della completezza e del rigore scientifico.

ed economiche e delle loro aspettative dinnanzi ai diversi programmi di convivenza civile e istituzionale propugnati dalle singole forze politiche. In questo sforzo di ricognizione o di inchieste mirate ci si affidava significativamente anche allo strumento dei “questionari” a larga diffusione per testare gli orientamenti popolari raggruppati nelle varie categorie più o meno organizzate, coinvolgendole in una propedeutica discussione collettiva *oltre* le strettezze della competizione tra partiti che, dopo il periodo della *necessaria* solidarietà ciellenistica, avevano recuperato in pieno la loro fisionomia ideologica.

Nella presentazione preliminare della “Commissione economica” questo intento è enunciato con estrema chiarezza:

“Il compito è ad un tempo vasto e circoscritto: vasto, rispetto alla estensione della materia; circoscritto, quanto agli obiettivi concreti da raggiungere ed al tempo entro il quale il lavoro deve essere esaurito. Il termine è certo e prestabilito: la convocazione della Assemblea Costituente; gli obiettivi consistono nella raccolta, nell’ordinamento ed in una elaborazione soltanto generale del materiale, utile alla Assemblea, su alcuni argomenti economico-finanziari fondamentali per la definizione delle «linee direttive» della azione economica e sociale del nuovo Stato italiano. Carattere proprio della Commissione Economica è quello d’essere una *commissione di indagine*. Essa si avvale, infatti, dei seguenti mezzi: *studi* di suoi membri (esperti); *studi* elaborati *ad hoc* da persone estranee di spiccata competenza; *risposte a questionari* inviati ad organizzazioni, enti, istituti culturali e scientifici, aziende, uomini d’affari, personalità politiche, ecc.; *interrogatori* di persone di particolare autorità e competenza; *inchieste dirette*. [...] È chiaro che un organo con tale caratterizzazione funzionale ha una fisionomia così propria da distinguersi da ogni altra commissione ministeriale sin qui istituita. La Commissione Economica, infatti, chiamando a partecipare all’esame degli argomenti di trattazione larghi e qualificati strati della popolazione, sarà in grado di prospettare alla Assemblea Costituente non il suo parere, ma, ben più, *il punto di vista del Paese* sui temi generali oggetto delle indagini. Propriamente essa è dunque commissione di ordinamento e non di elaborazione, né di soluzione: i risultati della sua attività essendo soltanto preparatori e strumentali, non potranno costituire in alcun senso vincolo, o peggio ancora limite, alla decisione sovrana dell’Assemblea Costituente”⁴⁵.

⁴⁵ *La Commissione economica*, nel “Bollettino” cit., 10 dicembre 1945 n. 3, p. 9 (corsivi originari).

Per avere un'affidabile *presa diretta* sulla società civile la Commissione decise di *non* “limitare l'indagine ai soli problemi che presumibilmente avrebbero dovuto formare oggetto della Carta Costituzionale” ma anche di prendere in esame “problemi più particolari”⁴⁶. Inoltre, la Commissione si impegnò in numerose trasferte nelle principali città d'Italia (Roma, Milano, Torino, Bologna, Palermo, Bari, Firenze, Ravenna) per effettuare “interrogatori” di vari esponenti delle categorie sociali ed economiche, nonché di singole “personalità”⁴⁷.

Nella stessa prospettiva e con gli stessi metodi aperti al contributo della società civile si orienta anche l'attività delle altre due commissioni di studio. La “Commissione per studi attinenti la riorganizzazione dello Stato” e le Sottocommissioni che la animano recepiscono pienamente le raccomandazioni del Ministro Nenni che, in una lettera al presidente Ugo Forti, aveva precisato, ancora una volta, il valore meramente ricognitivo e non propositivo delle soluzioni che sarebbero state individuate per risolvere i problemi “attinenti al riassetto dello Stato”. Il lavoro dei commissari, ancorché in parte designati secondo criteri di affiliazione partitica, non avrebbe potuto produrre “uno schema di Costituzione, né un insieme di schemi”:

“La scelta tra istituti costituzionali, che immancabilmente si opererebbe nella redazione di uno schema costituzionale, presuppone l'adozione di criteri politici e quindi il dibattito di quelle questioni squisitamente politiche, sottratte alla competenza tanto della Commissione quanto del Ministero e riservate esclusivamente all'Assemblea Costituente.”

⁴⁶ Suscitando, talora, anche qualche polemica: come avvenne in seguito alla distribuzione di questionari in alcune fabbriche del Nord per chiedere ai lavoratori la loro valutazione sull'esperienza dei “consigli di gestione” e sulla possibilità di reintrodurli nel nuovo ordinamento dello Stato. L'iniziativa destò qualche polemica anche sulla stampa quotidiana e una vivace reazione della Confindustria che inviò (il 26 gennaio 1946) a firma del suo presidente, Angelo Costa, una lettera di protesta al Presidente del Consiglio (De Gasperi). Sull'episodio cfr. D. FORTI, *E l'Italia scelse la sua strada*, Milano, Jaka Book, 1978, p. 103 sgg..

⁴⁷ Un'efficace sintesi dei metodi di indagine seguiti dalla Commissione e della sua organizzazione, anche sotto il profilo logistico, si legge nel Vol. I del *Rapporto*, cit., p. III sgg. Che l'attività della Commissione fosse davvero assorbente è testimoniato da uno scambio di lettere tra uno dei suoi più autorevoli membri, Pasquale Saraceno e il Rettore dell'Università Cattolica di Milano, Agostino Gemelli, che lamentava le troppe assenze del docente dal suo corso e i frequenti cambiamenti del calendario delle lezioni, a causa degli impegni romani (cfr. G. ARENA, *Pasquale Saraceno commissario d'Etat*, Milano, FrancoAngeli, 2011, p. 154).

L'abito dello studioso e la fedeltà all'obiettività del rigore scientifico non potevano essere offuscati dall'appartenenza politica. Pur di fronte a "un compito difficile e delicato":

“occorre non dimenticare che, al di là del Governo, il Paese ha bisogno di essere illuminato su una serie di problemi la cui conoscenza è fino a oggi ristretta a pochi specialisti. L'apporto degli studiosi, appartenenti a diverse correnti politiche, mette in grado la Commissione di fornire al Paese una conoscenza criticamente elaborata dei problemi che si pongono per sistemare il nostro futuro in uno Stato tecnicamente ben costruito e democraticamente ordinato”⁴⁸.

Così pure la “Commissione per lo studio dei problemi del lavoro” insisteva sulla necessità di

“interessare l'opinione pubblica ad un esame dei vecchi e nuovi problemi del lavoro in vista della riorganizzazione dello Stato, onde *rendersi conto degli orientamenti della coscienza collettiva* a riguardo di essi, pensando ciò indispensabile al fine del suo lavoro e soprattutto di quelli della Costituente, poiché le leggi – come i regimi politici e gli ordinamenti sociali – sono vive e vitali soltanto se rispondono ad un effettivo bisogno, rispecchiano il sentimento collettivo, compiutamente e liberamente espresso, e di esso si alimentano”⁴⁹.

Per soddisfare questa fondamentale esigenza di percezione *dello stato del Paese* in tutte le sue componenti sociali furono privilegiati gli strumenti dei questionari distribuiti talora su larga scala, che però non ottennero il coinvolgimento popolare sperato⁵⁰, e degli “interrogatori”

⁴⁸ La lettera del Ministro è ampiamente citata da R. Ambrosino (Segretario Generale della Commissione), nella sua *Introduzione alla Relazione all'Assemblea Costituente*, cit., vol. I, p. XIV.

⁴⁹ *Relazione della Presidenza*, in *Atti della Commissione etc.*, cit., vol. I, p. 24 (corsivi nostri). La relazione mette anche in risalto l'intento di “dare allo studio dei problemi in esame l'utile sfondo di un quadro panoramico della legislazione comparata del lavoro, che è forse l'espressione più significativa della struttura sociale ed economica dei vari Paesi e delle loro tendenze”.

⁵⁰ “Il risultato non ha corrisposto all'attesa, scarse di numero essendo state le risposte ai questionari inviati; ma tale risultato è da imputare più che a mancanza di interesse, al tempo poco propizio” (*Relazione*, cit.). I questionari (62) furono utilizzati anche dalla “Commissione economica”, ma erano indirizzati a platee assai più ristrette e con interessi più specifici su singole questioni. Si veda, ad esempio, il primo questionario, sul sistema

mirati agli esponenti più rappresentativi delle varie categorie. In effetti, più che interviste, si possono considerare come introduzioni a una più che dignitosa “minisaggistica” diffusa. Le domande, essenziali e per nulla invasive, lasciavano ampio spazio a risposte molto elaborate e motivate che permettevano di far emergere tutte le dimensioni soggettive ed oggettive dei problemi affrontati, sempre nell’ottica *democratica* di registrare il maggior numero possibile di opinioni, anche di provenienza non accademica⁵¹, per consegnarle all’imminente massima assise deliberante, legittimata non soltanto da un suffragio, finalmente universale⁵², ma da una preventiva e sufficiente discussione pubblica *ragionata*.

Il grande sforzo maieutico del Ministero per la Costituente di rivitalizzare una società non completamente emancipata dal pensiero unico fascista o dal conformismo dell’indifferenza (anche nel senso di disabitudine a comprendere, se non a coltivare, le differenze), facendo leva sull’autonomia della cultura ancorché *politica*, fu agevolato dalla coeva presenza di un luogo *altro*, la Consulta Nazionale, dove i partiti potevano ricominciare a confrontarsi e affermare le loro specifiche identità e opzioni programmatiche.

tributario, pubblicato sul “Bollettino”, n. 5 del 31 dicembre 1945, p. 11. In ogni caso ci si premurava di precisare che: “enti, società, associazioni, studiosi che non saranno direttamente interpellati sono invitati a far conoscere la loro opinione indirizzandosi o alla Commissione Economica o a questo Bollettino, che dedicherà spazio sufficiente ad accoglierla” (*Relazione della Presidenza*, in *Atti della Commissione*, cit., vol. I, p. 24).

⁵¹ Tra i tanti esempi si legga l’interrogatorio del Sig. Carlo Bissi sulla sua esperienza di segretario del Consiglio di Gestione della “Magneti Marelli”, condotto a Milano il 15 maggio 1946 da alcuni autorevoli membri della Commissione del Lavoro (prof. Babudieri, prof. Giusti...), *Atti della Commissione*, cit., vol. I., p. 263 sgg.

⁵² Peraltro, la preoccupazione per un’insufficiente partecipazione della massa dei cittadini alle imminenti elezioni (primo turno di quelle comunali a marzo-aprile e successivamente, il 2 giugno, della Costituente) era alquanto viva. Proprio il “Bollettino”, a partire dal 10 febbraio 1946 (n. 4, p. 79), aveva promosso una campagna contro il rischio dell’astensionismo, lanciando lo slogan, poi richiamato a più riprese, “Votate per chi volete, ma votate”. Il “motto” – come chiarisce lo stesso “Bollettino” – era stato “raccomandato” dalla Commissione Alleata che aveva invitato funzionari del Governo italiano ad assistere a un filmato “didascalico” sulla partecipazione dei cittadini americani alle votazioni per la nomina del loro Presidente nel 1944. Nel documentario risaltava proprio la sollecitazione a recarsi alle urne espressa con le parole poi diventate un luogo comune anche in Italia.

Istituita dal III Governo Bonomi⁵³, nonostante le diffidenze delle sinistre⁵⁴ che temevano che fosse un espediente dei partiti “moderati” per evocare la continuità con le istituzioni parlamentari prefasciste e che essa, in qualche misura, potesse attuare le aspettative nei confronti della *pienezza* della sovranità della preannunciata Assemblea Costituente⁵⁵, la Consulta Nazionale si era insediata qualche mese dopo con il Governo Parri. Il quale, quasi per controbilanciare il coevo incarico di Pietro Nenni a Ministro per la Costituente, nomina un apposito Ministro, il liberale Manlio Brosio, per i rapporti con la Consulta medesima⁵⁶, e provvede a precisarne l’organizzazione e

⁵³ Con D. lgs. lgt. 5 aprile 1945, n. 146, relativo alle funzioni e alla posizione della Consulta nell’ordinamento transitorio; il quale nella disposizione finale (art. 7) riservava a un successivo provvedimento legislativo l’emanazione delle “norme integrative e per l’esecuzione” del decreto medesimo. I provvedimenti furono, in verità, molteplici: il D. lgs. lgt. 30 aprile 1945 n. 168, sulla composizione della medesima, poi integrato con il D. l. lgt. 12 luglio 1945, n. 422 e il D. lgs. lgt. 31 agosto 1945 n. 527. Contemporaneamente il D. lgs. lgt. 31 agosto 1945, n. 539 detta norme sulla sua “costituzione e funzionamento”. Su questo un po’ faticoso *iter* normativo cfr. G. AMATO, *Consulta nazionale*, voce dell’“Enciclopedia del diritto”, Milano, Giuffrè, 1961, vol. IX, p. 543 sgg..

⁵⁴ Per la precisione espresse da socialisti e comunisti; non dagli azionisti che avevano sostenuto la proposta presentata al governo Bonomi (I), nel novembre 1944, dal CLN della Toscana (CTLN) in un *Memoriale* che sollecitava l’istituzione di un organismo consultivo nazionale formato da delegati nominati dai CLN provinciali (cfr. la significativa testimonianza di C. LEVI, *La Consulta*, in “Italia Libera”, 25 settembre 1945, ora nella raccolta di suoi scritti: L. MONTEVECCHI (a cura) *Il dovere dei tempi, Prose politiche e civili*, Roma, Donzelli, 2004, p. 91 sgg.).

⁵⁵ Per trovare un accettabile compromesso il II governo Bonomi, il 21 dicembre 1944, affidò ad un ristretto comitato di ministri (Brosio, De Gasperi, Ruini, Togliatti) il compito di valutare l’opportunità dell’istituzione di un’assemblea consultiva e di definirne i limiti “allo scopo di permettere l’espressione libera diretta delle *forze vive del Paese* e per fare collaborare all’azione del Governo *tutte le esperienze e tutte le competenze*”. L’esito positivo dei lavori del comitato che si protrassero per qualche mese consentì al successivo Governo Bonomi (III), il 28 marzo 1945, di sciogliere le riserve e di dare avvio all’istituzione della Consulta. Sulla questione: A. RICCI, *Aspettando la Repubblica. I governi della transizione (1943-46)*, Roma, Donzelli, 1996, p. 102 sgg.. L’autore osserva come “i contrasti sui poteri della Consulta anticiparono e prefigurarono in qualche modo quelli del successivo governo De Gasperi sui poteri della Costituente” (p. 102, n. 1).

⁵⁶ Entrambi i Ministri ricoprivano anche l’incarico di Vicepresidenti del Consiglio. Il Ministero per la Consulta viene istituito con D. lgt. 31 luglio 1945, n. 443. Successivamente alla caduta del Governo Parri (10 dicembre 1945), il I Governo De Gasperi nominò Ministro Emilio Lussu (Partito d’Azione), che rimase in carica fino al 20 febbraio 1946, sostituito poi da Alberto Cianca (dello stesso partito) in qualità di “incaricato per le relazioni con la Consulta”, fino al 1 luglio 1946. Infatti, il Ministero era stato formalmente soppresso dal D. lgs. lgt. 22 dicembre 1945, n. 826 e in suo luogo fu creato un semplice “Ufficio” presso la Presidenza del Consiglio.

il funzionamento e a consentirle lo svolgimento di un ruolo politico più significativo⁵⁷.

Al di là dei dubbi iniziali e delle polemiche sui poteri della Consulta⁵⁸, non ci furono problemi di coesistenza o di sovrapposizione tra questa Assemblea e il Ministero per la Costituente. In effetti, le prospettive delle due istituzioni erano diverse: l'attività della prima era indirizzata a partecipare alla gestione ordinaria e transitoria del presente⁵⁹, l'attività del secondo si rivolgeva, come si è visto, a un futuro

⁵⁷ Il decreto legislativo luogotenenziale istitutivo, n. 146 del 1945, attribuiva alla Consulta la funzione di esprimere “pareri sui problemi generali e sui provvedimenti legislativi che le [venissero] sottoposti dal Governo”. Il quale era obbligato a richiedere pareri, non vincolanti, sui bilanci e sui rendiconti dello Stato, sulle imposte, ad eccezione dei casi di urgenza, e sulle leggi elettorali. In ogni caso, il Governo aveva la facoltà di sentire la Consulta anche su ogni altro provvedimento; e poteva decidere se rivolgersi all'Assemblea plenaria o a una delle 10 Commissioni interne competenti per materia (I. Affari esteri, II. Affari politici ed amministrativi, III. Giustizia, IV. Istruzione e belle arti, V. Difesa nazionale, VI. Finanze e tesoro, VII. Agricoltura e alimentazione, VIII. Industria e commercio, IX. Lavoro e previdenza sociale, X. Ricostruzione, lavori pubblici e comunicazioni). La Consulta esprimeva i suoi pareri a maggioranza votando normalmente con scrutinio palese. Viene ulteriormente valorizzata come organismo *pseudoparlamentare* con il regolamento interno che, l'11 gennaio 1946, essa stessa adotta (come consentito dall'art. 29 del già ricordato D. lgs. lgt. n. 539 del 1945) e che attribuisce ai consultori poteri, inizialmente non previsti, di sindacato ispettivo (interpellanze e interrogazioni: artt. 67 sgg.), di emendamento sugli “schemi” legislativi presentati dal Governo (art. 12) e di iniziativa in campo legislativo (art. 80). Il regolamento si può leggere in rete all'indirizzo: http://archivio.camera.it/resources/pu01/allegati/regolamenti_1848_1971/pdfs/consulta.pdf.

⁵⁸ Che si possono ritenere superate con l'approvazione, senza particolari contrasti, del Regolamento interno citato nella nota precedente.

⁵⁹ La Consulta, presieduta da Carlo Sforza, si riunì in Assemblea plenaria per 40 sedute (dal 25 settembre 1945 al 9 marzo 1946), mentre 151 furono le adunanze delle Commissioni (fino al 30 marzo 1946). Gli argomenti all'ordine del giorno non riguardarono solo i pareri sugli schemi di provvedimenti legislativi presentati dai Governi (complessivamente 185), ma anche le comunicazioni di politica interna e internazionale dei Presidenti del Consiglio (Parri, il 26 settembre 1946, e De Gasperi, in più occasioni nel gennaio 1946). Tra le questioni istituzionali più rilevanti, oltre all'esame dei progetti di leggi elettorali, vi fu anche il disegno di legge di modifica e integrazione del Dl. lgt. n. 151/1944 che portò alla c.d. II Costituzione provvisoria (D. lgs. lgt. 16 marzo 1946, n. 98 del 1946) relativa al referendum istituzionale, alla convocazione dell'Assemblea Costituente ed ai suoi poteri; furono inoltre presentate dai consultori 375 interrogazioni e 71 interpellanze (i dati sono tratti da *La Consulta Nazionale*, a cura della Camera dei Deputati, cit., *passim*). Le discussioni alla Consulta assunsero da subito un tono eminentemente politico e ne furono protagonisti essenzialmente i partiti ancora nella fase della loro (ri) nascita. Si ricordano elevati momenti di confronto anche culturale come la nota polemica, con ampia eco di stampa, sulla “democraticità” dei governi nel periodo risorgimentale tra Ferruccio Parri e Benedetto Croce, proprio all'esordio dei lavori della Consulta (per una ricostruzione approfondita e ben contestualizzata della disputa cfr., da ultimo, F. RIZI, *La*

prossimo che si sarebbe aperto all'indomani dell'elezione dell'Assemblea Costituente. Inoltre, tra i medesimi organismi vi furono anche importanti occasioni, già ricordate, di contatto e di collaborazione, come avvenne con la discussione sul progetto di legge elettorale politica elaborato dall'apposita Commissione istituita dal Ministero per la Costituente⁶⁰. Sotto il profilo soggettivo si può anche constatare che alcuni membri attivi delle commissioni di studio da questo istituite vennero nominati deputati della Consulta⁶¹. Su un piano più generale si può, infine, sottolineare una convergenza di obiettivi: riabituarne la società italiana al pluralismo politico, sociale e culturale.

La Consulta, pur non legittimata dal voto popolare e vincolata dalla regola ferrea del regime transitorio della pari dignità rappresentativa

polemica sul Risorgimento tra Benedetto Croce e Ferruccio Parri nel 1945, in "Rivista di studi italiani", n. 1, 2015, p. 405 sgg.).

Gli atti della Consulta sono reperibili e organizzati nel "Portale storico" della Camera dei deputati a partire dal seguente indirizzo: http://storia.camera.it/legislature/leg-transizione-consulta_nazionale#nav.

Numerosi in dottrina i contributi, storici e giuridici, sull'esperienza della Consulta Nazionale. Si possono ricordare: G. PALLOTTA *La Consulta nazionale: 25 settembre '45-1 giugno '46. Funzioni, sviluppo e limiti*, Roma, Privitera, 1963; C. SFORZA, *I compiti della Consulta nazionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, Vol. I ("La Costituente e la democrazia italiana"), p. 341 sgg.; F. BONINI, *La Consulta nazionale e la legislazione transitoria*, in AA. VV., "Il parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell'Italia", Vol. XIII (Dalla resistenza alla democrazia), Milano, Nuova Cei, 1989, p. 120 sgg.; P. L. BALLINI, *Il Ministero Parri e la Consulta*, in P. L. BALLINI (a cura) "1946-1948: Repubblica, Costituente, Costituzione", Firenze, Polistampa, 1998, p. 130 sgg.; F. BONINI, *La Consulta e l'Assemblea Costituente* in L. VIOLANTE (a cura), "Il Parlamento", Torino, Einaudi, 2001, p. 293 sgg..

⁶⁰ Cfr. sopra alla nota 40.

⁶¹ Si tratta di: A. Battaglia (membro della commissione "Per l'elaborazione della legge elettorale politica"), A. Bozzi (membro della commissione "Economica"), P. Calamandrei (membro della commissione "Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato"), P. Campilli (membro della commissione "Economica"), A. Chiari (membro della commissione "Lavoro"), G. Della Torre (membro della commissione "Lavoro"), A. Donati (membro della commissione "Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato"), M. Rossi Doria (membro della commissione "Economica"), G. Fuschini (membro delle commissioni "Per l'elaborazione della legge elettorale politica" ed "Economica"), R. Grieco (membro della commissione "Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato"), A. Pesenti (membro della commissione "Lavoro"), A. Piccioni (membro della commissione "Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato"), G.B. Rizzo (membro della commissione "Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato"), S. Scoca (membro della commissione "Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato"), G. Sotgiu (membro della commissione "Lavoro"), U. Terracini (membro delle commissioni "Per l'elaborazione della legge elettorale politica" e "Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato"), G. Togni (membro della commissione "Lavoro"), E. Vanoni (membro delle commissioni "Economica").

dei sei partiti del CLN⁶², si apre, forse troppo “prudentemente”, anche alle altre componenti politiche, sociali ed economiche della Nazione che vengono chiamate a nominare propri esponenti⁶³. Cioché essa

⁶² Il principio viene richiamato in più occasioni nei documenti ufficiali del CLN e viene ribadito nella mozione finale, approvata all’unanimità, del I Congresso del CLNAI (Milano, 31 agosto - 1 settembre 1945) laddove al punto 7 “riafferma le regole fondamentali per la vita di ogni CLN. *nel triplice principio della politicità, della pariteticità e della unanimità*, nonché la concordia dei partiti per l’effettiva applicazione degli accordi di Roma del 2 giugno 1945” (il documento si può leggere in appendice [2] al saggio di A. GIOBBO, *Milano all’indomani della Liberazione*, in “Il movimento di liberazione in Italia”, n. 69, 1962, p. 36. Cfr. anche M. DOGLIANI, *Convenzioni costituenti e forma di governo nella Resistenza e nella transizione costituzionale*, in F. Cortese (a cura), “Resistenza e diritto pubblico”, Firenze, Firenze University Press, 2016, p. 155 sgg.

⁶³ I 440 consultori (il numero è variamente accertato in letteratura; qui è desunto dall’elenco riportato nell’Archivio storico della Camera dei Deputati) vennero nominati (in gran parte con D. lgt. 22 settembre 1945, a cui fecero seguito altri decreti di integrazione) tra le seguenti categorie politiche, sociali ed economiche: a) *PARTITI POLITICI DEL CLN* (156 MEMBRI: 26 PER CIASCUN PARTITO); b) *PARTITI NON ADERENTI AL CLN* (20 MEMBRI ripartiti tra Partito Repubblicano [10], Partito democratico italiano [6], Partito della concentrazione nazionale democratica liberale [4]); c) *ORGANIZZAZIONI SINDACALI* (COMPLESSIVAMENTE 46 MEMBRI distribuiti tra: Confederazione generale italiana del lavoro, Confederazione generale italiana degli agricoltori, Confederazione generale dell’industria italiana, Aziende del credito e dell’assicurazione, Imprese dei trasporti, Associazione italiana fra le società per azioni, Associazioni cooperativistiche, Associazione di coltivatori diretti, Associazioni di artigiani, Organizzazioni di piccoli imprenditori, Associazioni lavoratori liberi); d) *REDUCI* (12 MEMBRI designati da: Associazione nazionale combattenti, Associazione nazionale fra mutilati e invalidi di guerra, Associazione nazionale partigiani d’Italia); e) *RAPPRESENTANTI DELLA CULTURA E DELLE LIBERE PROFESSIONI* (10 MEMBRI assegnati a: avvocati, ingegneri e architetti, sanitari, professori); f) *RAPPRESENTANTI DEI TECNICI DI AZIENDE* (2 MEMBRI per: industriali, agrari); g) *Ex parlamentari antifascisti* (non più di 60 membri individuati tra i coloro che avessero mantenuto il loro atteggiamento politico di opposizione); h) *SENATORI ANTIFASCISTI* (fra quelli nominati prima del 28 ottobre 1922 e fra quelli che, successivamente al 3 gennaio 1925 - discorso di Mussolini sull’assassinio di Matteotti - palesarono la loro opposizione al fascismo anche con l’astensione dalle loro funzioni); i) *EX MEMBRI DEI GOVERNI COSTITUITI DOPO LA LIBERAZIONE DI ROMA* (4 giugno 1944); l) *ALTI COMMISSARI*; m) *DIRIGENTI DEL CLNAI*; n) *Presidenti del Senato e della Camera*, dopo la liberazione di Roma; o) *Presidenti del Consiglio dei Ministri* in carica prima del 28 ottobre 1922.

Anche la ripartizione dei deputati nelle 10 Commissioni (previste dal D. lgs. lgt. n. 146 del 1945: art. 2), ciascuna delle quali doveva essere composta da almeno 30 consultori, venne effettuata (con D. lgt. 25 settembre 1945) uniformandosi ad un criterio di *pluralismo politico*. In ogni Commissione non meno di 15 membri dovevano essere designati dai partiti del CLN (non meno di due per partito); almeno uno doveva provenire dai partiti estranei al CLN; non meno di cinque dovevano essere scelti fra gli ex-parlamentari antifascisti. Sulla cooptazione dei consultori cfr. D. NOVACCO, *L’officina della Costituzione italiana: 1943-1948*, Milano, Feltrinelli, 2000, p. 47 sgg..

Nonostante l’evidente sforzo di assicurare la più fedele consonanza con la variegata realtà del Paese (le sue “energie vive”), nell’Assemblea plenaria della Consulta (27 set-

può essere considerata una feconda anteprima del parlamentarismo democratico⁶⁴ che l'Assemblea Costituente avrebbe presto inaugurato, concorrendo quindi alla sua *preparazione*.

Il momento conclusivo di questo complessivo e certamente eccezionale processo di maturazione collettiva, civile e politica può essere individuato, anche simbolicamente, nella lettera che Nenni, nella sua qualità di Ministro per la Costituente, inviò, il 29 giugno 1946, a Giuseppe Saragat, tre giorni dopo la sua elezione a presidente dell'Assemblea Costituente, per comunicargli ufficialmente la conclusione dei lavori delle tre commissioni di studio e per preannunciargli la stampa delle rispettive

tembre) la sua composizione fu contestata da alcuni deputati (in particolare dal monarchico Roberto Lucifero) in quanto la quota riservata "alle opposizioni" appariva inadeguata, corrispondendo a meno del 5 per cento dell'intero consesso.

Un requisito "implicito" per la nomina da parte del Governo dei consultori era la loro *non adesione attuale* al fascismo, come si poteva desumere dall'art. 2, c. 3, del D. lgs. lgt. n. 539 del 1945, laddove inibiva l'accesso alla Consulta a "coloro nei confronti dei quali [fosse] stata adottata taluna delle sanzioni previste dalla legislazione contro il fascismo". Un'apposita commissione, presieduta dal Vicepresidente del Consiglio, Manlio Brosio (PLI) e composta da sottosegretari (e consultori) esponenti degli altri partiti del CLN (Giorgio Amendola [PCI], Giuseppe Bruno [PdA], Angelo Corsi [PSIUP], Giuseppe Spataro [DC], Dante Veroni [DL]), fu incaricata di vagliare il rispetto di tale condizione. Clamoroso fu il caso del consultore Emilio Patrissi (appartenente alla Concentrazione Democratica Liberale) che al congresso del Fronte dell'Uomo Qualunque si esibì in un'invettiva di chiara impronta fascista («L'origine di tutti i nostri mali presenti è una sola: al seguito delle truppe vittoriose, come branchi di iene e di sciacalli, dei rinnegati che per venti anni congiurarono alla perdita della Patria, hanno inteso accamparsi sulle rovine comuni, sui lutti comuni, sulle miserie di tutti»). L'Assemblea plenaria della Consulta nella seduta del 18 febbraio 1946, censurò unanimemente tali parole e il Governo presentò alla Consulta medesima uno schema di decreto legislativo "urgente" per la *Revoca della nomina del professore Emilio Patrissi a componente della Consulta nazionale* (doc. n. 144-4 marzo 1946) assegnandolo alla "Commissione Affari politici e amministrativi", per ottenerne il parere. La Commissione esaminò il provvedimento nella seduta del 14 marzo 1946, senza pervenire ad alcuna conclusione e suscitando le proteste, in particolare, della consultrice Teresa Noce del PCI (sulla vicenda: M. A. COCCHIARA, *Democrazia, rappresentanza e cittadinanza politica femminile. Le Consultrici*, in P. AIMO, E. COLOMBO, F. RUGGE (a cura), "Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli", Pavia, Pavia University Press, 2014, p. 102).

⁶⁴ Nella premessa alla prima pubblicazione ufficiale (un repertorio) dedicata a *La Consulta Nazionale*, edita dalla Camera dei deputati nel 1948, si legge, a p. 5, questo significativo riconoscimento: "La Consulta Nazionale, pur non essendo elettiva, è stata, tuttavia, la prima *Assemblea democratica* del Paese dopo tanti anni di carenza del Parlamento. Per questa memorabile circostanza, e per il contributo dato alla legislazione italiana nell'eccezionale periodo della ricostruzione, essa ha titolo ad essere compresa nella serie delle Assemblee italiane di cui il Segretariato Generale della Camera dei Deputati ha sempre provveduto ad illustrare l'attività".

relazioni⁶⁵. Nenni, dopo averne analiticamente illustrato l'impegnativa attività e le difficoltà dalle medesime incontrate, soprattutto a causa della ristrettezza dei tempi⁶⁶ a loro disposizione, così conclude:

“Ella vedrà tuttavia, signor Presidente, che, ad onta del tempo ristretto e delle enormi difficoltà di lavoro, la massa degli studi compiuti e veramente di grande entità: complessivamente sono infatti in stampa quattordici volumi, tra relazioni e allegati, per circa 5.000 pagine. Per la qualità, gli studi compiuti sono certamente notevoli. Talché ritengo che possa tributarsi la più ampia lode agli studiosi che hanno dato la loro opera, lavorando in mezzo a difficoltà di ogni genere, e che debba essersi ad essi grati per aver preposto gli interessi del Paese ad ogni altro interesse personale”.

In verità, se si considera tutta la produzione editoriale del Ministero (le sue collane di studi storici e giuridici, le “Guide” per la Costituente, il “Bollettino”...) ⁶⁷, il numero di pagine pubblicate fu assai superiore a quello indicato nella lettera; senza contare l’“indotto” alimentato dal dibattito pubblico stimolato dalle tante e disseminate iniziative di cultura politica che trovavano il loro epicentro nel Ministero presieduto da Nenni. Cosicché la definizione di “costituenti ombra” che dà il titolo a una fortunata ricerca, già ricordata, che racconta l’effervescenza intellettuale dell’Italia nel periodo della “transizione” verso la democrazia costituzionale⁶⁸, merita di essere rivisitata. A *ben*

⁶⁵ Il documento è integralmente riprodotto in: A. GENTILE (a cura), *Nenni e le “lezioni” di buona Costituzione*, 2 giugno 2017, nel sito della “Fondazione Pietro Nenni”: <https://fondazionenenni.blog/2017/06/02/nenni-e-le-lezioni-di-buona-costituzione>.

⁶⁶ A questo proposito il Ministro trasmette a Saragat anche due lettere dei presidenti della “Commissione economica”, prof. Demaria, e della “Commissione per i problemi del lavoro”, prof. Pesenti, nelle quali essi “con una onesta che va tutta a loro lode... espongono alcune lacune del lavoro compiuto e i punti sui quali sarebbe opportuno, a parere delle Commissioni, un ulteriore approfondimento”. Nenni segnala che “in tali lettere si propongono alcuni suggerimenti pratici per integrare queste lacune” e si augura che “l’Assemblea Costituente vorrà decidere in merito a tali suggerimenti” (A. GENTILE, *Nenni e le “lezioni” di buona Costituzione*, cit.).

⁶⁷ La pubblicazione dei “libri della Costituente” viene definita un’“avventura editoriale” da R. D’Orazio, che si sofferma sui contatti inconcludenti tra il Ministero e le più importanti case editrici (Giuffrè, Einaudi, Mondadori, Vallecchi) per la pubblicazione dei testi medesimi, prima di approdare alla Sansoni di Firenze (R. D’ORAZIO, *La documentazione per la Costituente: prime note*, cit. p. 1730 sgg.).

⁶⁸ Il volume, già segnalato nella nota 2, è giustamente molto citato in dottrina, forse anche per il titolo molto suggestivo: *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana*. Esso raccoglie 37 importanti saggi, distribuiti in 5 sezioni, che

vedere si trattò, piuttosto, di tante luci, anche piccole, che riuscirono a illuminare con sufficiente nitidezza il sentiero impervio e incerto che avrebbe portato alla Costituente e alle sue scelte fondamentali.

Non di rado, il difficile e certamente un po' affannato lavoro di preparazione che si è cercato di ricostruire in questo scritto viene svalutato o quanto meno ridimensionato, rimarcando, in particolare, gli scarsi richiami *espliciti* che nelle discussioni in Assemblea ottennero gli elaborati delle Commissioni di studi e concludendo per la loro sostanziale ininfluenza nella formulazione dei contenuti della Carta⁶⁹. Un simile (metodo

mettono in risalto la presenza attiva di variegate soggettività "minoritarie" (singole personalità, riviste, istituzioni territoriali...), considerate un po' ai margini della cultura politica ufficiale rappresentata dai grandi partiti di massa, eppure egualmente partecipi al movimento per la ricostruzione istituzionale e sociale dell'Italia in una prospettiva ancorata ai valori della Resistenza, ma meno condizionata dagli schemi ideologici prefascisti.

⁶⁹ Riprende recentemente questo argomento B. Pezzini: "A dire il vero, pare che neppure i lavori e gli importanti contributi del Ministero per la Costituente e della Commissione Forti abbiano segnato un'influenza determinante sui lavori della Costituente: poche le citazioni di essi, forse non più di una dozzina in tutto, compreso l'elogio esplicito che, all'inizio della discussione generale sul progetto di Costituzione, Nenni rivolse ai lavori delle Commissioni istituite dal suo Ministero" (B. PEZZINI, *I giuristi nella Resistenza tra storia e diritto*, in B. PEZZINI, S. ROSSI (a cura), *"I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese"*, Milano, Franco Angeli, 2016, p. 14). A sostegno di questa opinione viene spesso ricordato un intervento nella "Commissione dei 75" di Oliviero Zuccharini secondo il quale "questa Commissione [avrebbe dovuto] fare un lavoro completamente nuovo e prescindere da quello [del Ministero], poiché è un grave errore mettersi su posizioni prestabilite". Ad avviso del deputato repubblicano la Commissione del Ministero per la Costituente incaricata di studiare la "riorganizzazione dello Stato" prescindendo dalla forma dello Stato, [aveva] messo in discussione una infinità di questioni particolari, dalle quali [sarebbe stato difficile] trarre lumi". Tale opinione critica viene espressa a commento della comunicazione di Meucci Ruini, presidente della "Commissione dei 75", che aveva preannunciato la distribuzione del materiale (ancora in bozze) pervenuto dal Ministero (*Resoconti sommari della Commissione per la Costituzione*, seduta del 23 luglio 1946, reperibili all'indirizzo: http://www.camera.it/_dati/costituente/lavori/Commissione/sed002/sed002.pdf). Di contro, Piero Calamandrei, nel corso della seduta dell'Assemblea che aprì, il 4 marzo 1947, le discussioni sul "progetto di Costituzione" elaborato dalla Commissione dei 75, non mancò di ricordare "tra i precedenti di questo progetto, i vari volumi, e specialmente il primo, dei lavori della Commissione di studio costituita dal Ministero per la Costituente, che sono veramente un esempio di chiarezza e di competenza, il cui merito risale a quel grande giurista, a quel grande maestro di diritto pubblico... che è il professor Ugo Forti, Presidente di quella Commissione" (*Resoconti stenografici dell'Assemblea*, XLIX, pp. 1743-1744, pubblicati in http://www.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed049/sed049.pdf).

Anche Meuccio Ruini, già presidente della "Commissione dei 75", 10 anni dopo, conferma questo giudizio, nella sua *Prefazione* al vol. IV (*I precedenti storici della Costituzione - Studi e lavori preparatori*) della *Raccolta di scritti sulla Costituzione* (Milano, Giuffrè, 1958) rimarcando la "vasta preparazione anche documentaria, non solo di molte raccolte e

di) giudizio può essere confutato con le lungimiranti parole di Giuseppe Dossetti, uno dei grandi e più assidui protagonisti del confronto in Assemblea Costituente, quando osserva che quantomeno “il clima”⁷⁰ della Commissione Forti (nonché delle altre commissioni parrebbe corretto aggiungere) “almeno nelle sue idee essenziali non poteva non trasmettersi all’Assemblea Costituente eletta a un semestre di distanza”. Proprio perché i problemi affrontati erano espressione dei grandi e tragici mutamenti *su scala globale* causati dalla guerra:

“l’acuirsi delle ideologie appena ritrovate e l’asprezza dei contrasti politici tra i partiti appena rinati, e lo stesso nuovo fervore orgoglioso determinato dalla coscienza resistenziale non potevano non inquadrarsi, in certo modo, in più vasti orizzonti, al di là di quello puramente paesano, e non poteva non inserirsi anche in una nuova realtà storica globale a scala mondiale. Insomma, voglio dire che nel 1946 certi eventi di proporzioni immani erano ancora troppo presenti alla coscienza esperienziale per non vincere, almeno in sensibile misura, sulle concezioni di parte e le esplicitazioni, anche

volumi, ma di raffronti con tutte le altre Costituzioni, argomento per argomento, e per ogni paese” dimostrata dal Ministero per la Costituente. E sottolineando come nessun altro Paese disponesse di tale ponderoso materiale “che noi abbiamo tenuto sotto gli occhi per scrivere la nostra Costituzione” (p. 6). Ciò è dimostrato considerando nel suo insieme l’esito del processo costituente e confrontando le idee e le soluzioni, sempre aperte, proposte dagli studiosi “mobilitati” dal Ministero e le scelte effettive operate attraverso una necessaria *sintesi politica* dall’Assemblea Costituente (per un’indagine analitica: S. BENVENUTO, *Elementi di raffronto tra i più significativi istituti della Costituzione e i suggerimenti del Ministero per la Costituente*, in “Il Ministero per la Costituente. L’elaborazione dei principi della Carta costituzionale”, a cura della Fondazione Pietro Nenni, Firenze La Nuova Italia, 1995, p. 2055 sgg. Più in generale: F. LANCHESTER, *La dottrina giuspubblicistica italiana alla Costituente: una comparazione con il caso tedesco*, cit.). In questa prospettiva pare molto equilibrata e convincente la recente conclusione di U. De Siervo quando osserva che “il rilevante materiale elaborato nell’immediata vigilia dell’Assemblea Costituente e gli stessi dibattiti che si svolsero in quella sede, con esiti non sempre particolarmente innovativi, hanno certamente aiutato non poco (come facilmente dimostrabile) i successivi confronti costituenti in molteplici settori, *al di là della ridotta esplicita citazione delle relazioni finali negli atti della Costituente*” (U. DE SIERVO, *Il ruolo dei giuristi alla Costituente*, in “Nomos. Le attualità nel diritto”, n. 3, 2017, p. 1524 sgg.).

⁷⁰ Il clima costruttivo ed “empatico” che accompagnò il lavoro di tutte le Commissioni di studio del Ministero per la Costituente caratterizzò certamente anche le successive discussioni della Commissione per la Costituzione (c.d. “Commissione dei 75”), nominata dall’Assemblea Costituente per la redazione del “progetto di Costituzione”. Della Commissione facevano parte autorevoli deputati già componenti delle Commissioni di studio citate o, comunque, stretti collaboratori del Ministero, quali: Gaspare Ambrosini, Piero Calamandrei, Giuseppe Fuschini, Ruggero Grieco, Costantino Mortati, Antonio Pesenti, Attilio Piccioni, Ferdinando Storchi, Egidio Tosato, Oliviero Zuccarini.

quelle cruente, delle ideologie contrapposte e per non spingere in qualche modo tutti a cercare, in fondo, al di là di ogni interesse e strategia particolare, un consenso comune, moderato ed equo. Perciò, la Costituzione italiana del 1948 si può ben dire nata da questo crogiolo ardente e universale, più che dalle stesse vicende italiane del fascismo e del postfascismo: più che dal confronto-scontro di tre ideologie datate, essa porta l'impronta di uno spirito universale e in certo modo trans temporale⁷¹.

Ecco perché le note di questa rievocazione sono affollate da tanti nomi, non pochi dei quali non si trovano nel Dizionario bibliografico degli italiani e, probabilmente, non verranno mai menzionati in una pur imponente opera che si propone di salvaguardare e promuovere la memoria collettiva nazionale⁷². È però giusto ricordare anche le loro "antiche" speranze nella rinascita democratica e costituzionale del nostro Paese e il loro contributo, spesso umile e ingenuo, per la ricerca dei "più vasti orizzonti" evocati da Dossetti.

Abstract - For the purposes of the preparation of the Constituent Assembly, the Parri Government instituted a special Ministry in July 1945, presided over by the Vice-President of the Council, Pietro Nenni, who managed to involve in its intense activity the best intellectual energies of the country. They were entrusted with the task of collecting and elaborating, with objectiveness and scientific rigour, all the material, especially of a historical and juridical nature, that could facilitate the choices of the upcoming Assembly. Particular attention was paid to the contemporary international constitutional experiences, without any ideological prejudice. The series of studies published by the Ministry and its "Bulletin", published regularly every ten days, confirm this trend and this method. The Ministry also gave life to three important thematic Commissions (reorganization of the State, economy, labour) composed of academics

and technicians of proven competence and of various ideological orientation, charged with signaling to the Constituent Assembly all the possible solutions to initiate the necessary reforms in view of the "rebirth" of Italy, after the disasters of war and fascism. In the same period, the National Council, an anticipation of parliamentary democracy shared by all the forces of the CLN, albeit devoid of popular legitimacy and decision-making powers, reaccustomed Italians to pluralism and free political and social confrontation. Such a virtuous interlacement of politics and culture at the highest levels, and the mass pedagogical effort to mobilize all the "living forces" of the nation in an open and public discussion on Italy's (not only institutional) future, contributed significantly to revitalize a civil society not yet completely emancipated from the apathy and conformism of the "single thought" of the previous regime.

⁷¹ Relazione svolta all'Abbazia di Montevoglio il 16 settembre 1994, nell'ambito dell'iniziativa "Montevoglio Comune dei Diritti", pubblicata in varie sedi. Qui si fa riferimento a quella riprodotta con il titolo *La Costituzione italiana: il valore di un patrimonio*, in "Aggiornamenti sociali" n. 6/2006, p. 521 sgg..

⁷² Il *Dizionario biografico degli italiani* comprende le biografie degli italiani "che hanno contribuito alla storia artistica, politica, scientifica e culturale del paese a partire dalla caduta dell'impero romano d'occidente ad oggi". Edito *in progress* a partire dal 1961 dall'Istituto Treccani, raccoglie in 90 volumi circa 30.000 profili disponibili anche in rete all'indirizzo: <http://www.treccani.it/biografico>.

ALLE ORIGINI DEGLI ARTICOLI 7 E 8 DELLA COSTITUZIONE DEL 1948

di Francesco Margiotta Broglio

1. Osservazioni introduttive

Solo negli ultimi anni si è cominciato a conoscere qualcosa di più di quello che rivelano i pur ricchissimi dibattiti dell'Assemblea Costituente sulla elaborazione delle disposizioni della Carta fondamentale italiana che definiscono il sistema di rapporti tra Stato e confessioni religiose e garantiscono libertà e diritti fondamentali dei cittadini e delle chiese, comunità, istituzioni e associazioni aventi finalità di religione o di culto. Non che il quadro non fosse comprensibile, ma restavano in ombra, al di là dei contributi della cultura politica e giuridica e dell'ampia documentazione a stampa dei partiti e delle chiese (analizzata approfonditamente da Gianni Long¹), l'azione personale di maggiori e minori protagonisti di quella difficile e complessa fase di rilettura democratica di questioni che avevano segnato la storia del paese nei cento anni successivi allo Statuto di Carlo Alberto e che condizionarono non marginalmente la ricostruzione repubblicana, tanto più ardua dopo la fase di 'vuoto' costituzionale degli anni 1943-46. Non si può, comunque, trascurare che, come ha messo in chiara evidenza Livio Paladin, "i combattenti per la libertà del Nord non ebbero né il tempo, né il modo per elaborare compiute e concordi proposte di rifondazione costituzionale", mentre il Sud, troppo coinvolto, con poche eccezioni, nel salvataggio della Monarchia, "non poté, ovviamente, immaginare una legge fondamentale per la Repubblica, sì che

Università degli Studi di Firenze.

¹ G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale: il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, Bologna, il Mulino, 1990.

il referendum del 2 giugno poté essere solo un punto di partenza”². Come è ora noto, la monarchia, invece, aveva, circa un anno prima, predisposto un progetto di Costituzione, immaginando di rimanere ai vertici dello Stato, per non ricordare i progetti statutari dell’ultimo fascismo e, poi della RSI, sui quali mi soffermerò più avanti³.

Se guardiamo ai “valori”, negli atti dell’Assemblea si trovano “affermazioni di segno radicalmente diverso”: da un Tupini che il 7 marzo 1947 dichiarava: “La democrazia o sarà cristiana o non sarà” e da un Lussu che replicava “la democrazia moderna o è socialista o non è democrazia”, si arrivava a Nenni che, qualche giorno dopo, affermava che gli elettori del 2 giugno “volevano uno stato unitario, [...] uno stato democratico, [...] uno stato laico, uno stato sociale”. Come è stato osservato, “la stragrande maggioranza dei nostri costituenti pensava ai diritti fondamentali soprattutto in chiave di grandi norme di principio da attuare attraverso [...] l’impegno comune delle forze politiche, legate dal patto che in Costituente si andava delineando”⁴.

I punti di riferimento non mancavano: nel 1941 era stata redatta la Carta Atlantica, nel 1945 la Carta delle Nazioni Unite, tra il 1946 e il 1948 venne preparata la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo. Diritti che per la prima volta assumevano specifica rilevanza nell’ordinamento internazionale⁵, e dei quali non potranno non tener conto i costituenti quando definiranno “inviolabili” i diritti fondamentali che la Repubblica deve riconoscere, in quanto già propri della persona umana, e garantire, attribuendo loro una “superprotezione costituzionale” (come ha scritto Paolo Barile).

Per quanto riguarda la libertà di coscienza e di culto che sarà oggetto di appassionante discussioni nelle varie, successive “sedi” costituenti⁶, deve essere messo in evidenza che se l’antifascismo democratico era stato colto di sorpresa dai Patti del Laterano, anche i coevi

² L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 36-37.

³ F. MARGIOTTA BROGLIO, *La rilevanza costituzionale dei Patti Lateranensi tra ordinamento fascista e Carta repubblicana*, in “Cristiani d’Italia”, Roma, Istituto Società Italiana Treccani, 2012, pp. 713-719.

⁴ M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, il Mulino, 1998, p. 15.

⁵ Si veda in particolare J.P. HUMPHREY, *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure*, Dobbs Ferry, Transnational Publishers, 1984.

⁶ Si veda a riguardo A. CAPITINI, P. LACAITA (a cura), *Gli atti dell’Assemblea Costituente sull’art. 7 (con un testo dei Patti Lateranensi e il discorso del Croce al Senato)*, Manduria-Perugia, Lacaïta, 1959.

interventi sulle prospettive di politica religiosa per il post-fascismo (Bauer, F.L. Ferrari, Salvemini), come anche quelli degli anni 1935-36 (Garosci, Calosso), appariranno al momento della caduta del regime assai lontani dalla realtà che si era venuta a determinare. Solo agli inizi degli anni Quaranta, dopo le entusiastiche celebrazioni del decennale della Conciliazione (“grande e fausto evento”) che ha significato “il ritorno alla tradizione e alla missione cattolica da parte dello Stato”⁷ e dopo il tentativo fascista di sostituire lo Statuto di Carlo Alberto (Pisa, 1940), la Democrazia Cristiana, nelle *Idee ricostruttive* redatte da De Gasperi e nel *Programma di Milano* predisposto insieme al *Movimento Guelfo*, comincia a delineare le posizioni del “partito cristiano” sui futuri rapporti Stato-confessioni religiose, sulla famiglia e sul “più rigoroso rispetto per la libertà delle coscienze” contro “ogni intolleranza di razza e di religione”, sulla “pace tra Stato e Chiesa, raggiunta e codificata nei Trattati del Laterano”, che avrebbe dovuto costituire “una pietra basilare anche nell’Italia di domani”⁸.

In altre direzioni, ma nell’assenza di una effettiva considerazione dei temi della libertà religiosa e dello “status” delle religioni all’interno del movimento di resistenza al nazifascismo, le isolate voci di Salvemini, Capitini, Mario Paggi, don Tedeschi e Jemolo. Pessimista come sempre, quest’ultimo ritiene che la sua speranza di una Chiesa cattolica non desiderosa di concordati ma di libertà, pronta ad adeguarsi al rapido mutamento sociale, di un Vaticano “senza guardie nobili e senza svizzeri”⁹, senza “titoli nobiliari né decorazioni cavalleresche”, si venisse a scontrare con una Santa Sede che rifiuti di operare la palingenesi che egli prospetta, insistendo nel mantenere gli Accordi lateranensi e la legislazione ecclesiastica fascista nella loro integrità, non rimarrà che “cedere e piegarsi”¹⁰.

Giorgio Spini, inoltre, mise immediatamente in evidenza, nel settembre 1943, il “sospiro di sollievo che ogni evangelico italiano ha tirato al momento della scomparsa del fascismo” e la sua speranza di “vedere finalmente pieno, efficace, indiscusso il suo diritto di as-

⁷ A. GEMELLI, *Introduzione*. in AA. VV., *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della Conciliazione tra la Santa Sede e l’Italia*, Milano, Vita e Pensiero, 1939, p. X.

⁸ F. MARGIOTTA BROGLIO, *Stato e confessioni religiose: teorie e ideologie*, vol. 2, Firenze, La Nuova Italia, 1976, pp. 90-91.

⁹ A.C. JEMOLO, *Per la pace religiosa in Italia*, a cura di G. SPADOLINI, Firenze, Le Monnier, 1985, p. 37.

¹⁰ A.C. JEMOLO, *Per la pace religiosa in Italia*, cit., p. 44.

sociazione religiosa [...], il suo diritto di comunicare ad altri questa sua fede, di svolgere indisturbato la propria propaganda religiosa, fino a che questa non si trasformi [...] in vilipendio della fede e dei riti altrui] ottenendo che “la fede e il culto evangelico ricevano finalmente, legalmente e praticamente, la stessa tutela efficace che la legge e la prassi accordano al culto cattolico”¹¹. Tutto quello che, come si dirà, il Vaticano non avrebbe voluto, ma che verrà, in gran parte, accolto dalla Costituzione del 1948. Gianni Long, nella sua organica e puntuale ricostruzione del dibattito sulla libertà religiosa nell’età della Costituente, ha richiamato le “giornate teologiche del Ciabàs” dedicate ai rapporti Stato-Chiese (2-3 settembre 1943), la cui dichiarazione finale venne sostanzialmente fatta propria dal Sinodo Valdese, e ha messo in evidenza “la prudenza con cui i protestanti guardano alla situazione nella primavera del 1945”¹². “Sul momento un separatismo come noi lo intendiamo, cioè non necessariamente antireligioso od agnostico, non sembra possibile”¹³ riconoscerà la Tavola al Sinodo Valdese del 1946. Tra i documenti delle chiese e di esponenti evangelici sulla libertà religiosa degli anni 1946-47 analizzati da Long, anche con riferimento al rapporto con i partiti politici (in particolare con il Partito d’Azione), spicca il volumetto di Giorgio Peyrot, esperto giuridico della Tavola Valdese, edito dal Centro evangelico di cultura nel 1946 e poi stampato in una tiratura speciale di 650 copie destinate ai membri dell’Assemblea Costituente, insieme ad una Dichiarazione del Consiglio federale delle Chiese evangeliche del 1° settembre 1946 che riconfermava la “scelta a favore del diritto comune” ed auspicava “un separatismo neutrale”.

I costituenti, comunque, non potevano certo sospettare che, già nel luglio 1946, il Nunzio Apostolico, Borgongini Duca, aveva chiesto a De Gasperi di dichiarare “pubblicamente l’intangibilità dei Patti Lateranensi”¹⁴ e aveva ribadito ufficialmente che “dire che lo Stato non ha una religione [...] significherebbe dire Stato ateo”¹⁵. Nello stesso periodo Pio XII aveva chiesto ai gesuiti della “Civiltà Cattolica” di predisporre un progetto di Costituzione per la Repubblica che gli verrà

¹¹ G. SPINI, *A proposito di libertà*, in “La Luce”, 1° settembre 1943.

¹² G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale*, cit., p. 253.

¹³ G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale*, cit., p. 258.

¹⁴ G. SALE, *De Gasperi, gli USA e il Vaticano: all’inizio della guerra fredda*, Milano, Jaca Book, 2005, p. 43.

¹⁵ G. SALE, *De Gasperi, gli USA e il Vaticano: all’inizio della guerra fredda*, cit., p. 41.

consegnato il 25 ottobre 1946 in tre versioni: desiderabile, accettabile, non accettabile¹⁶. Punti di partenza: la “Cattolicità dello Stato” con l’inserimento del principio della “sola religione dello Stato”, il ritorno ai “culti tollerati” di Carlo Alberto, il regime concordatario unica forma di “unione” tra Chiesa e Stato compatibile con la “moderna concezione della sovranità”, il declassamento del matrimonio civile che non avrebbe potuto “mai essere altro che un concubinato legalizzato”, la competenza familiare sul sistema scolastico, corsi di dottrina cattolica anche nelle università. È significativo che, se Peyrot chiedeva di inserire in Costituzione il principio che “Tutti i cittadini possono assurgere alle più alte cariche dello Stato senza che la loro appartenenza o non appartenenza ad una determinata confessione religiosa possa costituire un ostacolo”¹⁷, i gesuiti di Pio XII pretendevano che il Presidente della Repubblica italiana non potesse essere né ateo dichiarato, né appartenente “a una delle minuscole ma intollerantissime sette che vivono in Italia, spesso al servizio dello straniero” (chissà se la diplomazia americana che si stava adoperando perché il governo garantisse piena libertà e uno status equipollente a quello della cattolica per le “sette” protestanti venne a conoscenza delle richieste vaticane)¹⁸. E non è certo casuale quanto scriveva sulla “Civiltà Cattolica” padre Cavalli: “I protestanti partono dal diritto alla libertà, i cattolici dal diritto della verità. Che in caso di conflitto [...] la supremazia spetti alla verità, neppure i protestanti negheranno [...]. Ora la Chiesa Cattolica, convinta per le sue divine prerogative, di essere l’unica vera chiesa, deve reclamare per sé sola il diritto alla libertà, perché alla verità, non mai all’errore, questo può competere. Quanto alle altre religioni, essa non impugnerà la scimitarra [...]”, ma dovrà preoccuparsi che, in caso di conflitto tra la Costituzione e le leggi anteriori, “contenenti principi

¹⁶ G. SALE, *De Gasperi, gli USA e il Vaticano: all’inizio della guerra fredda*, cit., pp. 389-405.

¹⁷ G. PEYROT, *La libertà di coscienza e di culto*, cit., p. 48.

¹⁸ Si vedano al riguardo: R. ASTORRI, *Il Trattato di amicizia, commercio e navigazione tra Italia e Usa*, in “Studi in onore di F. Finocchiaro”, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000; S. GAGLIANO, *Egualemente liberi? Libertà religiosa e Chiese Evangeliche in Italia (1943-1955)*, Tesi di perfezionamento in Discipline Storiche, discussa presso la Scuola Normale di Pisa, nell’a.a. 2010-2011; M. MADONNA, *Dal carattere sacro al particolare significato. La città di Roma nel Concordato del 1929 e nell’Accordo del 1984*, Tricase, Libellula, 2009. Cfr. anche il testo del c.d. “Armistizio lungo”, firmato a Malta il 29 settembre 1943, dove al punto 31 l’Italia si impegnò nello stesso senso: “Tutte le leggi italiane che implicano discriminazioni di razza, colore, fede ed opinioni politiche saranno [...] abrogate”.

chiaramente illiberali nei confronti dei culti non cattolici”, “le autorità accordino prevalenza a queste ultime”¹⁹.

Inoltre nel corso dei lavori della Costituente esponenti di tutti i partiti politici – preoccupati di non dividere l’Assemblea sulla questione religiosa – cercarono, anche attraverso contatti diretti con i Sacri Palazzi, di trovare una formula sui rapporti Stato-Chiesa che potesse ottenere una larga maggioranza; lo stesso De Nicola fece avere al Nunzio Apostolico una sua proposta, che aveva il consenso delle sinistre (“I rapporti tra Stato e Chiesa continueranno ad essere regolati in termini concordatari”), ma che non soddisfece la Segreteria di Stato. E quando venne approvato l’attuale art. 7 il voto favorevole dei comunisti – già noto previamente alla Segreteria di Stato – non fu gradito a Pio XII, mentre De Gasperi riconobbe, parlando con il Nunzio, che quel voto rafforzava il partito di Togliatti davanti agli elettori²⁰. Comunque una parte del mondo cattolico non soddisfatta degli esiti della Costituente (Associazione Santa Crociata, Comitato *Pro nomine Dei*) non esitò, nell’ottobre 1948, a tentare, coinvolgendo il Presidente dell’Azione cattolica (Veronese), l’on. Piccioni e mons. Pignedoli della Segreteria di Stato, di far presentare da un deputato democristiano, Egidio Chiarini, una proposta di legge costituzionale volta ad inserire il nome di Dio in un preambolo della Costituzione per cancellare “l’onta fatta a Dio e alla nostra patria” radiando “il Santo Nome di Dio dalla propria Costituzione”, mentre un popolo “semibarbaro”, gli indonesiani, iniziavano la loro “invocandolo”²¹.

2. *Le origini “inconsapevoli” delle disposizioni costituzionali sulle confessioni religiose*

Pochi sanno (e molti fanno finta di non sapere) che, al di là della “continuità” lateranense (art. 7 Cost.), i precedenti delle disposizioni costituzionali in materia di rapporti Stato-confessioni religiose (artt. 7 e 8 Cost.) sono fascisti, repubblicani e monarchici²².

¹⁹ F. CAVALLI, *Le condizioni dei protestanti in Spagna*, in “La Civiltà Cattolica”, a. XCIX, n. 2, fasc. 2397, 3 aprile 1948, p. 33.

²⁰ Si veda in proposito G. SALE, *De Gasperi, gli USA e il Vaticano*, cit..

²¹ G. SALE, *Il Vaticano e la Costituzione*, prefazione di F.P. Casavola, Milano, Jaca Book, 2008, p. 287.

²² Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il problema storico dell’art. 7 Cost. e il rapporto continuità-rottura tra vecchio e nuovo ordinamento giuridico italiano*, in “Rivista trime-

È noto, invece, che l'interpretazione dell'art. 7 della Costituzione, e in particolare quella del secondo comma, è stata e rimane una delle questioni più ampiamente e polemicamente discusse dalla dottrina e dalla giurisprudenza anche dopo il tardivo riconoscimento, da parte della Corte Costituzionale, dell'ammissibilità di un sindacato sulla conformità costituzionale delle disposizioni di derivazione pattizia. Nella generale problematica dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, l'art. 7 Cost., ha finito, quindi, per assumere un ruolo centrale, forse sproporzionato allo stesso originario significato della norma. Com'è stato osservato, mentre i costituenti contrari all'approvazione della formula proposta per richiamare i protocolli del 1929 sostennero la tesi della cosiddetta "costituzionalizzazione" dei patti attraverso la formula stessa, i fautori della necessità di riferirsi espressamente, nella nuova Costituzione, agli accordi Lateranensi, e in particolare il relatore di maggioranza Giuseppe Dossetti, negarono decisamente che tale riferimento valesse ad attribuire alle norme di derivazione pattizia caratteri di norme costituzionali. La dottrina, peraltro, è stata concorde nel ritenere che l'art. 7 Cost. sia stato un fatto nuovo e, per molti aspetti, sconcertante nella storia costituzionale italiana.

In realtà va osservato che tale disposizione della Carta repubblicana è certamente un fatto nuovo e sconcertante, il quale si è tradotto in un elemento portante della continuità istituzionale, ma più a livello di testi costituzionali formali che sul piano dell'esperienza costituzionale propriamente detta.

Prescinderei, ovviamente, dallo schema di accordo (Capitolato) predisposto da Cavour, nel febbraio 1861, "come base di negoziati puramente officiosi" con la Santa Sede, nel quale si prevede espressamente che "i capitoli" firmati, approvati dal Parlamento e sanzionati dal re e dal papa, non solo "formeranno Legge, ma faranno parte dello Statuto fondamentale del Regno", pur mantenendo la natura di "un trattato bilaterale" (art. 9). Ma ricorderei che la legge 13 maggio 1871 "sulle guarentigie pontificie e le relazioni fra Stato e Chiesa" veniva definita "quasi costituzionale" dalla dottrina e che il Consiglio di Stato, nell'adunanza generale del 2 marzo 1878, alla richiesta del ministro dell'Interno Crispi – il quale poneva il quesito "se codesta legge speciale faccia parte delle leggi fondamentali dello Stato" e se, pur escludendo che "possa supporre essere cotali leggi intangibili",

strale di diritto pubblico", n. 4, 1983, pp. 1332-1346, di cui si riproducono alcuni passi nel presente contributo.

la legge delle guarentigie potesse ricomprendersi “in quell’ordine di sanzioni che diconsi leggi costitutive dell’organismo dello Stato” – rispondeva che la legge, in quanto “legge [...] delle più importanti, ed [...] organica e politica”, poteva essere qualificata “come legge fondamentale dello Stato”. Ciò non comportava, naturalmente, la necessità di una “costituente” per modificarla o abrogarla, non necessaria, del resto, neppure “per abrogare o modificare un articolo dello Statuto”.

Maggiore rilevanza avrebbe dovuto assumere il concetto di “legge costituzionale”, espressamente riferito anche ai “rapporti tra lo Stato e la Santa Sede” (art. 12, n. 6) con la legge 9 dicembre 1928 n. 2693 (non mutata in quella parte dalle successive modificazioni) sull’ordinamento e le attribuzioni del Gran consiglio del Fascismo. Vi si prevedeva, infatti, onde “circondare di una nuova e maggior garanzia la disciplina di alcune materie particolarmente delicate” e assicurare “maggiore stabilità agli ordinamenti fondamentali dello Stato”, l’obbligo di sentire il parere del Gran consiglio “su tutte le proposte di legge di carattere costituzionale” e sempre, in ogni caso, su quelle concernenti le materie contemplate nei paragrafi dell’art. 12, creandosi, in tal modo “un nuovo tipo di legislazione, la legislazione costituzionale” e, addirittura, prevedendosi il potere dell’autorità giudiziaria di “negare osservanza alle leggi costituzionali emanate senza la formalità del previo esame del Gran Consiglio”. Se la dottrina mise immediatamente in discussione che il testo della legge potesse implicare tale potere, finì ben presto per oscillare anche la prassi di sottoporre al parere del Gran consiglio – in ogni caso strettamente controllato dal capo del governo – le proposte di legge sulle questioni di “carattere costituzionale”²³.

In particolare per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Santa Sede, ai quali si era appunto espressamente conferito tale carattere, se in effetti sugli Accordi Lateranensi, dopo la loro conclusione e prima della loro presentazione al Parlamento, venne sentito il parere del Gran consiglio, né nel disegno di legge, né nella legge per l’esecuzione del Trattato e del Concordato dell’11 febbraio 1929 si fece cenno alcuno a tale parere. E

²³ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo*, Milano, Giuffrè, 1940; P. BISCARETTI DI RUFFIA., *Le attribuzioni del G.C. del Fascismo secondo la dottrina e la prassi più recente*, in “Archivio giuridico”, CXXV, 1941, p. 120 sgg.; C. MORTATI, *Sulle attribuzioni del G.C.*, in “Archivio giuridico”, CXXIV, 1941, pp. 96-104. Si veda anche A. PICCHIERRI, *La Costituzione provvisoria*, Taranto, Mandera, 1996, p. 55 sgg., p. 197 sgg..

non risulta che la successiva legislazione emanata per l'applicazione degli Accordi sia stata in qualche modo "rinforzata" dal parere di quell'organo attraverso il quale – come osserva Gentile – "la volontà di un uomo straordinariamente dotato diventa un istituto organico e perenne".

Di "riforma costituzionale" e "leggi costituzionali" si parlò nuovamente nell'o.d.g. 14 marzo 1938 del Gran consiglio e quando, avviandosi a conclusione la redazione dei nuovi codici, la necessità di "sottolineare il loro carattere di *opere del regime* [...] si fece sentire in maniera sempre più accentuata nelle superiori gerarchie e si concretò nel disegno di una *Carta del diritto* ossia in una definizione dei principi generali del diritto fascista, che avrebbero dovuto coronare l'opera codificatrice del regime". Fu Grandi, in qualità di ministro Guardasigilli e in occasione del Rapporto tenuto dal Duce, il 31 gennaio 1940, alle Commissioni per la Riforma dei Codici, a manifestare il proposito di portare alla approvazione del Gran consiglio i "Principi generali dell'ordinamento giuridico fascista" che avrebbero dovuto servire da guida all'interpretazione e al successivo sviluppo nonché al chiarimento della natura e finalità "dei diversi istituti dei Codici mussoliniani". Uno schema di "Carta fondamentale" venne rapidamente predisposto da Giacomo Perticone che precisò di essersi limitato ad un "semplice accostamento", in ordine "naturale e logico", di posizioni e formule desunte dalle "leggi costituzionali del nostro regime" e dalle "dichiarazioni di principi regolativi, consegnati in documenti ormai storici"; esso avrebbe dovuto essere la base di un successivo "lavoro di revisione" che consentisse di riportare le disposizioni "sullo stesso piano di astrattezza, di generalità, cioè di valore normativo".

Sotto il profilo che qui interessa lo schema Perticone si limitava a ribadire (art. 1) il principio della religione cattolica come "sola religione dello Stato" e della "ammissione" degli altri culti, e a riprodurre gli artt. 1, 12 e 13 della legge 9 dicembre 1928 sulle attribuzioni del Gran consiglio (artt. IX-XI), confermando alle proposte di legge concernenti i rapporti fra lo Stato e la Santa Sede il carattere "costituzionale" (art. X, n. 6).

Le dichiarazioni di Grandi provocarono, è ben noto, una ricca serie di studi e dibattiti, coronati, nel maggio del 1940, da un "Convegno Nazionale Universitario" organizzato dalla Facoltà giuridica di Pisa e dalla Scuola di Perfezionamento in discipline corporative di quella Università. Agli atti tempestivamente pubblicati²⁴ fece seguito un ric-

²⁴ *Atti del Convegno Nazionale Universitario sui principi generali dell'ordinamento giuridico fascista tenuto in Pisa nei giorni 18 e 19 maggio 1940-XVIII*, Pisa, 1940.

co volume di “Studi sui principi generali dell’ordinamento giuridico fascista” curato da G. B. Funaioli, edito ad iniziativa dei due organismi nel 1943, che adempiva al voto, con il quale si era concluso il Convegno del 1940, che “quanti avevano aderito esprimessero il loro compiuto pensiero sull’argomento in scritti, [...] ed altresì che fosse avviato un progetto di principi generali”²⁵. Principi generali che, nel frattempo, avevano trovato una loro collocazione nella legge 30 gennaio 1941 n. 14, dove si affermava: “Le dichiarazioni della Carta del Lavoro costituiscono principi generali dell’ordinamento giuridico dello Stato e dànno il criterio direttivo per l’interpretazione e l’applicazione della legge” (art. 1).

Tra gli studi raccolti nel volume pisano del 1943 quello dello Jannaccone, ordinario di diritto ecclesiastico in quella Università, faceva un cenno, a proposito di “principi generali”, a quelli del riconoscimento del matrimonio canonico agli effetti civili, della cattolica come religione dello Stato, della libertà di coscienza e della “coesistenza della potestà della Chiesa e della sovranità dello Stato, senza confusione dei relativi poteri, per l’attuazione della cooperazione reciproca”, richiamando l’attenzione sulla necessità di coordinare i principi inerenti all’organizzazione dello Stato con quelli relativi “alle relazioni tra lo Stato e la Chiesa e alla specie di confessionismo eventualmente professato dallo Stato”. Confessionismo i cui principi generali avrebbero dovuto essere, però, armonizzati con quelli concernenti le relazioni “tra lo Stato e le comunità religiose, quali quelle inerenti alla libertà di coscienza”. Anche Carlo Alberto Biggini – nello schema di massima pubblicato nello stesso volume, a conclusione del suo scritto, in vista della “emanazione di un unico solenne organico documento, ossia della Carta costituzionale dello Stato Corporativo fascista” – affrontava i problemi di diritto ecclesiastico, riproducendo gli artt. 3 e 4, il principio albertino-lateranense della religione cattolica come sola religione dello Stato e quello sui culti diversi dal cattolicesimo-romano – ammessi purché non professanti principi e non praticanti riti contrari all’ordine pubblico o al buon costume – desunto dalla legge 24 giugno

²⁵ G.B. FUNAIOLI, *Premessa*, in “Studi sui principi generali dell’ordinamento giuridico fascista”, a cura della Facoltà di Giurisprudenza e della Scuola di Perfezionamento nelle discipline corporative della R. Università di Pisa, Pisa, 1949, XXI-XXV; autori dei saggi: Panunzio, Peticone, Maggiore, Cesarini, Sforza, Mortati, Lucifredi, Crisafulli, Pergolesi, Jannaccone, Santori Ferrara, Betti, Santoro-Passarelli, Allara, Grosso, Pugliatti, Mossa, Funaioli, Biggini. Ordinatore del convegno e del volume il Funaioli.

1929 n. 1159. Ribadiva inoltre, nel successivo art. 21, il carattere di leggi costituzionali per quelle concernenti i rapporti tra lo Stato e la Santa Sede nei termini della ricordata disposizione 9 dicembre 1928.

Ad una enunciazione legislativa ufficiale di tali “principi generali” non si giunse, né il Gran consiglio venne investito, come preannunciato da Grandi, di un problema che pure – così notava Crisafulli – era ormai stato posto “all’ordine del giorno della scienza giuridica italiana” e che, nella ricordata legge 30 gennaio 1941, aveva trovato ulteriori motivi di studio e di esaltazione.

Sarà, invece, il primo Consiglio dei ministri riunito da Mussolini il 27 settembre 1943 alla Rocca delle Caminate, dopo essere stato rimosso in libertà dai tedeschi, a riparlare di Assemblea Costituente; sarà il cosiddetto *Manifesto di Verona*, approvato dalla prima assemblea del Partito fascista repubblicano il 15 novembre 1943, ad auspicarne la convocazione, ricalcando, al punto programmatico sei, il ricordato principio della religione di Stato e il concetto del “rispetto” per ogni altro culto “che non contrasti con le leggi”; sarà ancora il Consiglio dei ministri, dopo aver approvato la denominazione di “Repubblica Sociale Italiana” per il nuovo stato fascista, a incaricare, nella seduta del 25 novembre, il ministro dell’Educazione nazionale, Carlo Alberto Biggini, ordinario di diritto costituzionale dell’Università di Pisa, della relazione di un progetto di Costituzione della RSI da sottoporre al Consiglio stesso e, quindi, alla Costituente²⁶.

Di questo progetto si è parlato, direttamente o indirettamente, in più di una fonte, soprattutto di carattere memorialistico²⁷, con riferimento anche ad una redazione elaborata dal vecchio senatore Vittorio Rolandi Ricci, e con l’indicazione, sotto il profilo che qui interessa (non colta peraltro dagli studiosi del problema), di una disposizione costituzionale che sanciva il rispetto dei Patti Lateranensi, “i quali era-

²⁶ L. GARIBALDI, *Mussolini e il professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, Milano, Mursia, 1983, p. 107; A. TAMARO, *Due anni di storia*, II, Roma, Tosi, 1948, p. 229; E. AMICUCCI, *I seicento giorni di Mussolini*, Roma, Faro, 1948, p. 56.

²⁷ E. AMICUCCI, *I seicento giorni di Mussolini*, cit., pp. 188-189; A. CICCHITTI-SURIANI, *La Rsi e il Concordato*, in “Nuova Antologia”, n. 86, 1951, pp. 118-127; A. CICCHITTI-SURIANI, *La Rsi e il clero cattolico*, in “Nuova Antologia”, n. 87, 1952, pp. 21-22; A. FAPPANI, F. MOLINARI, *Chiesa e Repubblica di Salò. Fonti edite e inedite*, Torino, Marietti, 1981, p. 58 egg.; L. PIETRA, *La Rsi e i Patti del Laterano*, Brescia, 1946; G. PERTICONE, *La Repubblica di Salò*, Roma, Leonardo, 1947, p. 158; M. LIBERATI, *La Repubblica di Salò*, Roma, Edizioni Nuova Roma, 1952; G. ROLANDI RICCI, *Vaticano, Repubblica, clero*, Milano, Mondadori, 1945.

no dichiarati costituzionalmente invariabili unilateralmente” sviluppando compiutamente quella linea di rilevanza statutaria dei rapporti Stato-Chiesa in generale, e in particolare dei protocolli del 1929 che, come si è ricordato, risaliva alla legge del 1928 sul Gran consiglio del Fascismo.

Solo con la integrale pubblicazione da parte di Luciano Garibaldi dello schema di “Carta costituzionale della Repubblica sociale italiana” nell’organico volume sul Biggini²⁸, è possibile conoscere, in un contesto di eccezionale rilievo giuridico-culturale, i termini nei quali Mussolini (che restituì lo schema al Biggini con sottolineature e correzioni autografe) e il suo “esperto” (al quale, non va dimenticato, aveva affidato nel dicembre del 1939 tutta la documentazione riservata sui negoziati con il Vaticano per la Conciliazione perché ne scrivesse quella *Storia inedita* che era apparsa nel febbraio 1942) intendevano regolare i rapporti tra Stato e Chiesa. Termini che, come si potrà vedere, troveranno non previsti ma significativi riscontri nei lavori preparatori nella vigente Costituzione dell’Italia democratica.

Secondo la ricostruzione fatta da Garibaldi attraverso la documentazione dell’Archivio Biggini, il ministro avrebbe presentato al Duce una prima bozza affrettatamente dattiloscritta in occasione del Consiglio dei ministri del 18 dicembre 1943, quando però Mussolini aveva già deciso il rinvio della Costituente a quando l’Italia “repubblicana e fascista” avesse potuto riprendere “il suo posto di combattimento”. Mussolini trattenne il documento e lo restituì a Biggini con una lettera del 27 maggio 1944, conservata in minuta nelle Carte della Segreteria del Duce all’Archivio Centrale dello Stato, nella quale dichiarava di non avere “nulla da osservare” sulle linee essenziali del progetto di Costituzione, “meno i punti sottolineati” dei quali si riservava di discutere a voce; accludeva, peraltro, la Costituzione della Repubblica Romana del 1849. Nel discorso al Lirico di Milano del successivo 16 dicembre 1944, Mussolini avrebbe rinviato la convocazione della Costituente a dopo la fine della guerra.

Nello schema della Carta costituzionale della Repubblica sociale più di una delle disposizioni redatte dal Biggini allo scopo di indicare non solo “le basi della Rsi, ma anche le linee fondamentali dello svi-

²⁸ L. GARIBALDI, *Mussolini e il professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, cit., dove vengono pubblicati i passi più importanti del Diario di Biggini, il cosiddetto *Memoriale di Padova*, il progetto di Costituzione, e alcune importanti lettere di Orlando, Gentile, De Ruggero, Jemolo, Segni, Bottai, Grandi.

luppo legislativo” (premessa), trattano problemi connessi ai rapporti tra Stato e Chiesa e alla natura delle norme giuridiche italiane di derivazione “lateranense”. Così l’art. 6 ribadisce il principio che “La religione cattolica apostolica romana è la sola religione della Rsi”, mentre l’art. 9 dispone che “Gli altri culti sono ammessi, purché non professino principî e non seguano riti contrari al buon costume”, specificando, al secondo comma, che “L’esercizio anche pubblico degli altri culti è libero, con le sole limitazioni e responsabilità stabilite dalla legge”; ma affermando, nel successivo art. 92, che “Tutti i cittadini sono uguali dinanzi alla legge” e riconoscendo anche la libertà di culto, “come attributo essenziale della personalità umana e come strumento utile per gli interessi e per lo sviluppo della Nazione” da garantirsi, peraltro, “fino al limite in cui è compatibile con le preminenti esigenze dello Stato e con la libertà degli altri individui” (art. 97).

Gli articoli 7 e 8 regolano espressamente le relazioni tra Stato e Chiesa cattolica. Nel primo, ricalcando gli artt. 2 e 3 del Trattato Lateranense, si afferma che: “La Rsi riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale, come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione e alle esigenze della sua missione nel mondo”, e le riconosce anche “la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sulla Città del Vaticano”. Con il secondo si sancisce costituzionalmente che: “I rapporti tra la Santa Sede e la Rsi si svolgono nel sistema concordatario, in conformità dei Trattati e del Concordato vigenti”.

Per quanto riguarda la legislazione ulteriore in materia si prevede che sia – insieme ai disegni di legge di maggiore rilevanza indicati dall’art. 29 – riservata alla “competenza esclusiva” dell’Assemblea plenaria della costituenda “Camera dei Rappresentanti del Lavoro” composta anche da una Commissione generale del bilancio e delle Commissioni legislative (art. 28) competenti a deliberare sugli oggetti di ordinario rilievo previsti dall’art. 32 che può essere ricollegato all’art. 16 della legge 19 gennaio 1939 n. 129 che aveva istituito la nuova Camera dei fasci e delle corporazioni.

Connessa al principio stabilito dall’art. 8 è la disposizione dell’art. 73 secondo comma, che impegna la RSI a difendere la famiglia – “presupposto della politica demografica” – “proteggendo e consolidando tutti i valori religiosi, e morali che [la] cementano” e, in particolare riconoscendo gli effetti civili al “sacramento del matrimonio disciplinato dal diritto canonico”. Una trascrizione costituzionale, anche in questo caso, delle disposizioni concordatarie (art. 34, primo comma),

che troviamo riciclate pure nel successivo art. 83 dove si riprende, modificandolo in senso obbligatorio, il principio stabilito nell'art. 36 del Concordato: "La Rsi considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della Dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica; perciò l'insegnamento religioso è obbligatorio nelle scuole pubbliche elementari e medie. La legge può stabilire particolari casi di esenzione".

Riservandosi ulteriori approfondimenti della problematica che si è richiamata, è possibile osservare che la rilevanza costituzionale attribuita ai Patti del Laterano dallo schema di Carta costituzionale della RSI predisposto da Biggini e rivisto da Mussolini, si articolava su un duplice livello. Sul piano generale si "costituzionalizzava" il sistema concordatario di relazioni Stato-Chiesa e si richiamavano i Patti Lateranensi; su quello particolare si inserivano nella Costituzione come disposizioni unilaterali alcuni dei principi bilateralmente concordati nei protocolli del 1929 (matrimonio canonico/istruzione religiosa) consacrando statutariamente, ma sganciandoli, in un certo senso, dalla logica pattizia. Quanto alle eventuali modificazioni dei Patti Lateranensi è da presumersi – sulla base del par. 1 dell'art. 29 – che fosse da riservarsi alla Camera dei Rappresentanti, riunita in Assemblea plenaria, l'approvazione dei relativi accordi con la Santa Sede; che, in altri termini, nella ricordata linea di tendenza inaugurata dalla legge del 1928 sul Gran consiglio, le norme di derivazione pattizia avrebbero assunto il carattere di norme primarie vincolate o rinforzate, come quelle, appunto, sottratte dall'art. 30 alla competenza delle Commissioni legislative della Camera.

Una chiave di lettura dei principi costituzionali in materia di rapporti Stato-Chiesa delineati dal Biggini per Salò può essere trovata attraverso alcuni riferimenti alla elaborazione di idee e programmi nella medesima materia che, quasi contemporaneamente, andava iniziandosi da parte dei ricostituiti partiti politici e che si concluderà con il congelamento istituzionale e normativo del sistema e delle strutture elaborati dal fascismo nei vent'anni del suo regime, operato dalla Costituzione del 1948.

In particolare è nel cosiddetto 'Programma di Milano' della Democrazia Cristiana, risalente al 25 luglio 1943, che si parla di ispirazione cristiana dell'attività dello Stato, di "intangibilità" dei Patti Lateranensi fino ad eventuali modifiche concordate tra le parti, di riconoscimento della "indipendenza e sovranità della Chiesa e dello Stato, in ordine ai loro fini rispettivi". Nel programma della Dc, scritto da De Gasperi

alla fine del novembre successivo e pubblicato nel dicembre 1943 e nel gennaio 1944 con lievi aggiunte e modifiche, si afferma che nello Stato democratico la pace tra Stato e Chiesa “raggiunta e codificata nei Trattati del Laterano”, deve costituire “una pietra basilare anche dell’Italia di domani”; ad esso De Gasperi fece seguire, nel febbraio, un altro opuscolo, che raccoglieva due suoi scritti pubblicati su “Il Popolo” clandestino, nel quale ribadiva che i Trattati del 1929 andavano difesi anche per assicurare alla ricostruzione nazionale “il libero e prezioso apporto delle coscienze religiose”.

Ma è al I° Congresso nazionale del 24-27 aprile 1946 che Guido Gonella delinea organicamente il programma della Dc per la nuova Costituzione, proponendo l’*ispirazione cristiana* delle libertà costituzionali e affermando che, essendo l’italiano un *popolo cristiano*, non può pensarsi ad uno Stato laico o agnostico, ma ad uno Stato *conforme* all’etica cristiana.

In tale prospettiva si chiede che nella Costituzione venga “invocato il nome di Dio” e si riconosca la cattolica come “Religione del popolo italiano”, che si tengano presenti, nell’elaborazione dei singoli istituti, gli impegni assunti con il Concordato Lateranense, tra i quali, oltre alla libertà di culto, di esercizio del potere spirituale e della giurisdizione ecclesiastica ecc., il “riconoscimento degli effetti civili del sacramento del matrimonio, disciplinato dal diritto canonico” (punto *f*) e “il mantenimento dell’insegnamento religioso nelle pubbliche scuole, inteso veramente quale fondamento e coronamento dell’istruzione” (punto *g*). Si specifica, inoltre, che “La Santa Sede deve godere la assoluta indipendenza per l’adempimento della sua alta missione nel mondo” e che, essendo lo Stato e la Chiesa potestà “*distinte* ma non *separate*”, devono essere respinti “*il separatismo* e il *laicismo statale*”.

A parte alcuni dettagli tecnici e la provvisorietà delle formulazioni, le analogie tra le proposte formulate dalla Dc per la Costituzione dell’Italia democratica e quelle preparate dal Biggini per la Costituzione della Repubblica sociale sono non poche e certo non prive di interesse per un approfondimento della dimensione ideologica del sistema di rapporti Stato-Chiesa successivamente consacrato dalla Costituzione del 1948.

Analogie che appaiono anche più stringenti se si ripercorrono gli *Atti* della Costituente seguendo l’iter laborioso e combattuto dell’elaborazione e dell’approvazione dell’attuale art. 7 della Costituzione. Se prescindiamo dai lavori della Commissione Forti – dove pure si nota

Mario Stolfi sostenere la necessità di affermare il principio della religione cattolica come religione di Stato e la pregiudizialità dei rapporti Stato-Chiesa rispetto al problema delle libertà religiose, polemizzando con Mortati (che non vuole riconoscere che il Concordato rappresenta “un limite per la Costituzione”) e con Piga, per il quale il Concordato “non può costituire un ostacolo al riconoscimento costituzionale di quelle che sono le manifestazioni essenziali del diritto di libertà religiosa per tutte le confessioni religiose” – troviamo nella proposta del relatore Dossetti alla prima Sottocommissione della Commissione dei settantacinque una serie di specifici riferimenti.

A parte il riconoscimento dell’ordinamento giuridico della Chiesa come ordinamento originario al pari di quello internazionale e di quello di altri Stati (art. 4) – che può essere equiparato al riconoscimento della “sovranità della Santa Sede nel campo internazionale, come attributo inerente alla sua natura” dell’art. 7 del testo della RSI –, nella proposta Dossetti si stabiliva che, “fermi restando i principi della libertà di coscienza e della eguaglianza religiosa dei cittadini”, la religione cattolica, in quanto professata dalla quasi totalità degli italiani, “è la religione dello Stato” e che le relazioni tra Stato e Chiesa restavano “regolate dagli Accordi Lateranensi” (art. 7). Principi certamente analoghi a quelli sanciti nei menzionati artt. 6, 8 e 92 dello schema Bigini-Mussolini del 1943 che, appunto, tendevano a riconoscere costituzionalmente la cattolica come religione dello Stato e ad inserire nella Costituzione il riferimento diretto ai Patti del Laterano, pur affermando il principio dell’eguaglianza giuridica dei cittadini. È questo, della rilevanza costituzionale degli Accordi del 1929, il punto di maggiore interesse nel raffronto tra le diverse ipotesi statutarie; una rilevanza che si trova anche nell’art. 3 proposto da Tupini nella seduta del 5 dicembre 1946 della I Sottocommissione (“I patti lateranensi [...] sono riconosciuti come base dei rapporti tra la Chiesa cattolica e lo Stato”), e nella ulteriore formulazione della norma, predisposta dallo stesso Tupini il 18 dicembre, che, dopo un primo comma – frutto, a quanto ha riferito La Pira, di un suggerimento dell’allora mons. Montini, riservatamente accolto da Togliatti – nel quale si stabiliva che “lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani”, disponeva: “I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi”.

Una rilevanza che – rinforzata dall’approvazione dell’emendamento Lucifero sulla non necessità del procedimento di revisione costituzionale per la “modifica di essi bilateralmente accettata” – rimase

integrale nel testo votato dalla Commissione per la Costituzione nella seduta del 23 gennaio 1947 e in quello definitivamente approvato dalla maggioranza dell'Assemblea Costituente il 25 marzo successivo, dopo ulteriori tentativi (Rodinò-Coppa, Patricolo), di inserire un articolo che riconoscesse la cattolica come religione ufficiale della Repubblica o, quanto meno, della enorme maggioranza del popolo italiano. Una rilevanza, infine, che raccorda, lasciando qualche sconcerto, i presupposti del congelamento statutario del sistema lateranense del 1929 con la dimensione ideologica, certo in sé più omogenea e coerente, del modello costituzionale della Repubblica sociale, il quale non poteva prescindere, nel sancire i principi giuridici fondamentali della "Nazione Italiana", da quei Patti del Laterano che erano stati uno dei "pilastri" del regime fascista e che quindi difficilmente avrebbero potuto non essere "costituzionalizzati".

3. Conclusioni

Queste brevi considerazioni stanno a confermare come il problema storico dell'art. 7 della Costituzione sia ancora aperto e come il ritrovamento dello schema di Carta costituzionale della RSI contribuisca ad aumentare gli interrogativi sulla *paternità* non putativa di una norma di cui si è voluto, con limitato approfondimento, attribuire, in genere, la responsabilità essenziale a quel Dossetti che, tra l'altro, si trovò a votare, con la minoranza della I Sottocommissione, contro l'emendamento Lucifero²⁹. Sembra da escludere, d'altro canto, che i termini del progetto Biggini-Mussolini potessero, in qualche modo, essere venuti a conoscenza dei costituenti. Certo la Santa Sede, dal canto suo, si era mossa, in un primo momento, nel senso della "internazionalizzazione" dei Patti del Laterano più che in quello di una loro "costituzionalizzazione".

Si tratta in definitiva, di uno degli aspetti centrali della generale problematica della continuità nell'evoluzione politico-costituzionale dello Stato italiano, nel quale le "profonde differenze esistenti fra il

²⁹ In proposito cfr. P. POMBENI, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della DC (1938-1948)*, Bologna, il Mulino, 1979, pp. 259-260; P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 198 sgg. Di particolare interesse i documenti pubblicati da F. DE GIORGI, *Informatori comunisti in Vaticano durante la crisi del governo Parri*, in "Contemporanea", 4 Ottobre 2005, pp. 651-684.

progetto politico che stava alla base del movimento liberale che fu protagonista del Risorgimento, quello perseguitato dall'*opposizione cattolica* nella fine del secolo XIX, [...] quello perseguitato dal movimento nazionalista e dagli altri gruppi, poi confluiti nel fascismo³⁰, sembrano diluirsi, lasciando aperto, in ogni caso, il discorso sul rapporto continuità-rottura, tra “la fase di costruzione dell’impianto repubblicano e le precedenti fasi, liberale e fascista dell’esperienza unitaria italiana”³¹, e integrando le considerazioni, da più parti formulate, sulla “continuità giuridica tra il vecchio e il nuovo Stato italiano”³².

È nell’impostazione delle risposte da dare a questo insieme di interrogativi che si pone – come è stato osservato – “la chiave di lettura principale per la comprensione storica non solo della Costituente, ma anche del prodotto costituzionale, per la valutazione, cioè, del rendimento e dell’attualità della Carta repubblicana del 1948”³³. Una valutazione che, nonostante i lodevoli interventi della Corte costituzionale, si rivela particolarmente necessaria e delicata in ordine alla portata del richiamo statutario agli Accordi Lateranensi del 1929, contenuto nell’art. 7, secondo comma, che ha innestato nella legge fondamentale della Repubblica “un corpo di norme datato in modo così significativo da renderlo inconciliabile [...] con i valori in materia religiosa costituzionalizzati nel 1947”³⁴. Anche in questa prospettiva appare essenziale

³⁰ A. PIZZORUSSO, L. VIOLANTE, *Dal Regno d’Italia alla Repubblica Italiana: il ruolo dell’Assemblea Costituente*, in E. CHELI (a cura), “La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all’Assemblea Costituente”, Bologna, il Mulino, 1973, p. 23.

³¹ E. CHELI, *Introduzione* a “La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all’Assemblea Costituente” Bologna, il Mulino, 1973, p. 14.

³² A. PIZZORUSSO, L. VIOLANTE, *Dal Regno d’Italia alla Repubblica Italiana: il ruolo dell’Assemblea Costituente*, cit., p. 23.

³³ E. CHELI, *Introduzione* a “La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all’Assemblea Costituente”, cit., p. 14.

³⁴ T. MARTINES, *Ordine dello Stato e «Principi supremi» della Costituzione*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI (a cura), “Stato democratico e regime pattizio”, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 74-75. In questa prospettiva si spiega quello che U. De Siervo ha definito “il perdurante riemergere di una tendenza interpretativa fortemente riduttiva della funzione svolta [alla Costituente] delle forze politiche di ispirazione cristiana” (U. DE SIERVO, L. ELIA, *Costituzione e movimento cattolico*, in “Dizionario storico del movimento cattolico in Italia”, I, 2, pp. 237-238), specialmente se non si tralascia, nel valutare l’art. 7 Cost., di correlare tutta la questione alla ricordata problematica del rapporto rottura-continuità tra regime fascista e ordinamento della Repubblica. Per una interessante angolazione di analisi di questa problematica si veda A. GIOVAGNOLI, *Le premesse della ricostruzione*, Milano, Nuovo Istituto Editoriale Italiano, 1982, pp. 453-456.

ed estremamente utile il progetto di Carta costituzionale della RSI del 1943 pubblicato dal Garibaldi³⁵.

Abstract -The explicit reference in the Constitution of the Republic to the Lateran Pacts of 1929 has democratically frozen the structure given by the fascist regime to the relations of the State with the Catholic Church and with those then called “admitted cults”. Beyond the articulated and rich debates of the Constituent on what will become the art. 7 of the 1948 Charter, and of the “values” conveyed by the different political forces, this contribution tends to shed light, especially in terms of the hierarchy of normative sources, on some “precedents” dating back to the colonial law of the Twenties and Thirties, to the constitutional project of the Mussolini regime in 1940, to the draft

Statute of the Italian Social Republic (RSI) in 1944-1945, and to the constitutional model developed by King Vittorio Emanuele III in November 1945. If we refer to the well-known thesis of Benedetto Croce according to which the twenty years of fascism would have been only a “parenthesis” in the history of Italy, it must be recognized that with regard to the position of religion and the Catholic Church the “parenthesis” opened with the Statute of Carlo Alberto of 1848 (“Catholic religion is the only religion of the State”) was closed only in 1984 with the Italy-Holy See Agreement, that declares no longer in force this principle that had been recalled in the Lateran Pacts of 1929.

³⁵ L. GARIBALDI, *Mussolini e il professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, cit., p. 107 sgg..

**TOMASO PERASSI, DALLA LAUREA A PAVIA
ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE**

di Silvia Illari

Nel tempo più prossimo, fra gli studiosi si rileva un'attenzione crescente per l'opera di professori di discipline giuridiche eletti come deputati all'Assemblea Costituente. Alcuni di essi erano cultori di diritto costituzionale. Erano uomini che avevano attinto alle scuole italiane gli elementi rivelatisi poi utili per offrire validi contributi alla formulazione della Carta repubblicana¹. In quell'opera ebbero parte anche

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Pavia.

¹ Tra i cultori del diritto costituzionale e pubblico ma anche tra gli storici si denota costante un certo interesse al contributo di conoscenze e di pensiero di tanti professori in materie giuridiche eletti deputati all'Assemblea Costituente. La letteratura è vasta. Da ultimo si vedano le diverse relazioni pubblicate sul numero 3, 2017 della rivista "Nomos. Le attualità nel diritto" e presentate al Convegno "I Costituenti de La Sapienza", tenutosi a Roma il 30 novembre 2017. Tale interesse è rinvenibile anche nell'ambito di ricerche più ampie dedicate alla partecipazione dei "giuristi" (docenti universitari ma anche avvocati e magistrati) all'elaborazione della Costituzione repubblicana. Si veda, ad esempio, U. DE SIERVO, *Il ruolo dei giuristi alla Costituente*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", n. 3, 2017; R. BIN, *I giuristi tra Resistenza e Costituente*, in B. PEZZINI, S. ROSSI (a cura), "I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese", Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 11-20; E. CHELI, *I giuristi alla Costituente*, in "Enciclopedia italiana. Il contributo italiano alla storia del pensiero - Diritto (2012)", Treccani.it, consultabile all'indirizzo internet <http://www.treccani.it/enciclopedia/i-giuristi-alla-costituente>; M. FIORAVANTI, *Profilo storico della scienza italiana del diritto costituzionale*, in S. LABRIOLA (a cura), "Valori e principi del regime repubblicano", vol. I, "Sovranità e democrazia", Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 124-160; F. LANCHESTER, *La dottrina giuspubblicistica italiana alla Costituente: una comparazione con il caso tedesco*, in F. LANCHESTER, *I giuspubblicisti tra storia e politica. Personaggi e problemi nel diritto pubblico del XX secolo*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 61-120; P. CARETTI, D. SORACE, "Tecnica" e "politica" nel contributo dei giuristi al dibattito costituzionale, in U. DE SIERVO (a cura), "Scelte della Costituente e cultura giuridica", vol. I, "Costituzione italiana e modelli stranieri", Bologna, il Mulino, 1980, pp. 21-44. N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI, *I cattolici democra-*

giuristi formatisi nel periodo fascista, quando era dato di trarre profitto dalla riflessione sulle allora nuove esperienze del diritto pubblico dell'Europa nel primo dopoguerra². Nello stesso periodo erano apparsi alcuni studi dedicati ad argomenti ancora ritenuti come importanti per la teoria generale, quali la costituzione in senso materiale³, la validità delle leggi⁴ e la concezione giuridica dell'indirizzo politico⁵.

La formazione di pensiero e di azione negli anni giovanili

Fra i professori universitari di materie giuridiche eletti all'Assemblea Costituente era anche Tomaso Perassi, il quale si distingueva, fra l'altro, per l'itinerario percorso e le idee professate fin dagli anni giovanili. Era nato a Intra (non ancora fusa nel comune di Verbania) il 25 settembre 1886. Dopo aver conseguito la licenza d'onore presso il liceo Cesare Beccaria di Milano, nell'ottobre del 1906 si era iscritto alla facoltà di Giurisprudenza nella Regia Università degli Studi di Pavia.

tici e la Costituzione, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, volume in cui sono rielaborati i precedenti studi della prima edizione del 1998.

² In particolare, si ricorda la collana di "Testi e documenti costituzionali", che fu promossa dal Ministero per la Costituente, Firenze, Sansoni, 1946, sotto la direzione di Giacomo Perticone. In quella raccolta furono pubblicati i testi in lingua italiana di numerose Carte costituzionali e leggi elettorali, che avevano avuto storiche attuazioni, con introduzioni scientifiche di studiosi ed esperti del diritto. Ai fini dei lavori dell'Assemblea Costituente, tali testi furono un contributo prezioso di conoscenza e di pensiero costituzionale. Come esempio, si fa menzione del volumetto n. 15: C. MORTATI (a cura), *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946. È da notare che, nell'ambito di una più vasta opera divulgativa promossa dal Ministero per la Costituente e dal suo titolare Pietro Nenni, tali studi erano destinati anche ai cittadini, nell'intento pedagogico di diffondere l'interesse per i temi istituzionali e politici in una fase tanto decisiva per il popolo italiano. Sul punto S. ILLARI, *Insegnamento della Costituzione ed educazione civica*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura), "Costituzione e istruzione", Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 425- 463, in particolare p. 441 sgg..

³ C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940. Il volume è stato ristampato sempre da Giuffrè nel 1998, con premessa di G. Zagrebelsky.

⁴ C. ESPOSITO, *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, in "Annali dell'Università di Camerino", n. 7, 1934, p. 197 sgg. Il saggio fu anche pubblicato in volume autonomo nel 1934 (Padova, Cedam) e ristampato nel 1964 (Milano, Giuffrè).

⁵ V. CRISAFULLI, *Per una teoria dell'indirizzo politico*, in "Studi urbinati", n. 1-2, 1939, pp. 53-171. Di recente in V. CRISAFULLI, *Prima e dopo la Costituzione*, con premessa di F. Modugno e introduzione di M. Dogliani e G. Silvestri, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2015, p. 3 sgg..

Nel corso degli anni universitari le sue scelte politiche e scientifiche apparivano già ben definite e orientate ai principi poi seguiti nei lavori di scienza giuridica e nell'azione pubblica. Presto era venuto l'ingresso formale nella politica attiva, con l'iscrizione al Partito repubblicano italiano che era destinata a delineare un orientamento anche per il futuro. Anche per questi aspetti aveva mostrato concezioni proprie. È da notare che prima dell'avvento del regime fascista non era proprio raro che i cultori di studi giuspubblicistici facessero professione di idee politiche. Per esempio, va ricordato che Vittorio Emanuele Orlando aveva partecipato attivamente, anche con alti incarichi di governo, alla vita pubblica del Regno d'Italia, allora pervasa dalle idee liberali⁶. Optare per il Partito repubblicano importava già di per sé una direzione distinta e individuale. Per di più anche quell'adesione di fondo non era esente da valutazioni complesse e pure contrastanti.

Nel pensiero e nell'azione politica il Perassi si mostrava attento agli insegnamenti di Carlo Cattaneo (con una preferenza rispetto a quelli dello stesso Giuseppe Mazzini), condividendo un indirizzo diffuso tra i repubblicani lombardi. Tra questi erano voci autorevoli Gabriele Rosa, Arcangelo Ghisleri, Gustavo Chiesi, Dario Papa, Eugenio Chiesa⁷. Importa rilevare che fu assunto come tema importante il federalismo a base regionale, pur non accolto da tutti i repubblicani. In particolare, contraria al federalismo fu la posizione dei "mazziniani puri". Fra questi erano profondamente sentite le scelte per il

⁶ Come è noto, tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento Vittorio Emanuele Orlando, insigne giurista e fondatore della scuola italiana di diritto pubblico, portò la sua cultura giuridica al servizio della politica liberale, partecipando all'attività parlamentare e governativa del Regno d'Italia. Eletto deputato nel 1897, ricoprì diversi incarichi ministeriali nei Governi presieduti da Giovanni Giolitti, Antonio Salandra e Paolo Boselli; fu anche Presidente del Consiglio (1917-19) e Presidente della Camera dei Deputati (1919-1920).

⁷ Per una trattazione rigorosa a proposito dell'indirizzo sopra accennato si può menzionare M. TESORO, *I repubblicani cattaneani lombardi tra Ottocento e Novecento*, in G. E. DE PAOLI (a cura), "Mazzini e la Lombardia", Pavia, Edizioni Cardano, 1998, pp. 149-160. Tra coloro che furono sensibili alle tematiche autonomiste cattaneane è da ricordare soprattutto la figura di Arcangelo Ghisleri, che agli albori della costituzione del Partito repubblicano fu capace di innestare la tematica federalista del Cattaneo nel tronco dell'ideologia repubblicana. In tal senso M. TESORO, *Il federalismo democratico. Dal Risorgimento all'Assemblea Costituente*, in M. RIDOLFI, M. SANTARELLI (a cura), "Almanacco della Repubblica", Milano, Paravia Bruno Mondadori, pp. 131-144, in particolare p. 135 sgg. Sul pensiero federalista e cattaneano nei movimenti repubblicani italiani fra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento M. TESORO, *Democrazia in azione. Il progetto repubblicano da Ghisleri a Zuccarini*, Milano, Franco Angeli, 1996, *passim*.

nazionalismo (nella versione irredentista) e per la questione sociale. Diversamente, i fautori del pensiero di Cattaneo erano più attenti ai problemi dell'organizzazione dello Stato e dell'educazione. Gli stessi si dimostrarono prevalentemente attratti dall'ordinamento svizzero, senza però ignorare il modello costituzionale nordamericano. In tal senso, è significativo ricordare che già negli anni di formazione del Partito repubblicano, tra il 1893 e il 1895, intorno al giornale "L'Italia del popolo. L'Italia federalista" e al suo fondatore, Dario Papa, si era riunito un gruppo di giornalisti e intellettuali che guardava all'esperienza e all'ispirazione che venivano dagli Stati Uniti⁸.

Negli stessi anni universitari il giovane Perassi aveva più volte esposto le proprie idee in ordine alle vicende politiche del tempo. In una prima fase, quando ancora era matricola universitaria, egli ebbe ad assumere anche la direzione del settimanale politico repubblicano pavese "La Squilla"⁹. Allora il nostro Autore ebbe pure occasione di pubblicare il volume "Il movimento repubblicano in Italia. Note e appunti"¹⁰. In particolare, in quegli anni il Perassi si faceva fautore di un'autocritica all'interno del Partito repubblicano, che, a dire di lui, viveva a quell'epoca un "presente infecondo"¹¹. Egli esprimeva come prioritario il bisogno di una discussione interna allo stesso Partito, allo scopo di un "domani migliore" per la questione istituzionale in Italia.

La disputa sul federalismo interna al Partito repubblicano

Fra le direttive da imprimere al movimento, egli si faceva fautore di un indirizzo "francamente" federalista che "nella libertà sovrana

⁸ M. TESORO, *Il federalismo democratico. Dal Risorgimento all'Assemblea Costituente*, cit., p. 136. Si veda anche G. SPADOLINI, *I repubblicani dopo l'unità*, Firenze, Le Monnier, p. 79, nota 2.

⁹ La direzione del "Tom", appellativo con il quale il Perassi era solito firmare i suoi articoli, ebbe inizio nell'autunno del 1905. È da notare l'inserimento di una nuova rubrica, a sua firma, denominata "Uomini e cose", con commenti e analisi su vicende della cronaca politica e costituzionale del tempo, pure di rilievo internazionale (di frequente Francia, Germania e Russia).

¹⁰ T. PERASSI, *Il Movimento repubblicano in Italia. Note e appunti*, Pavia, Officina d'Arti Grafiche, 1907.

¹¹ Col suggerimento ad una «sana educazione all'autocritica» all'interno del Partito, sul numero de "La Squilla" del 24 novembre 1906 il nostro Autore diede avvio ad una serie di editoriali dal titolo: "Per il nostro rinnovamento ideale" (5 gennaio 1907; 19 gennaio 1907; 26 gennaio 1907; 2 febbraio 1907).

delle autonomie regionali permettesse alle energie paesane tutto intero il loro sviluppo”¹². Di là dalla disputa politica sul tema, merita accennare alla convinzione del nostro Autore secondo cui federalismo e repubblica fossero espressioni diverse, ma concrete e inscindibili, per l’affermazione della sovranità popolare in Italia (“la repubblica ne è l’espressione costituzionale, il federalismo l’espressione territoriale”)¹³. Rifacendosi all’esperienza della Svizzera e degli Stati Uniti, egli sosteneva che l’ordinamento federale avrebbe permesso al principio repubblicano della sovranità popolare di “essere esercitato ogni giorno” attraverso l’elaborazione legislativa, l’autonomia finanziaria, la partecipazione diretta dei cittadini alle funzioni legislative (referendum, iniziativa legislativa e revisione). In riferimento alle “condizioni d’Italia” il nostro Autore osservava che la “ragion pura” appariva concordare esattamente con la “ragion pratica” posto che l’una e l’altra gli sembravano “invocare” un ordinamento federativo, essendo le regioni italiane così diverse per bisogni e situazioni storico-politiche¹⁴. In proposito il Perassi riconosceva importanza fondamentale ai postulati del federalismo per il miglioramento economico e civile del Sud come pure per “liberare da una camicia di forza le vigorose iniziative dei settentrionali” in modo da permettere “uno sviluppo meraviglioso dell’intera Italia”¹⁵. In tal senso, sia consentito accennare all’attenzione posta dal nostro Autore agli elementi storici, politici e sociali del Regno d’Italia, le cui cognizioni erano da lui ritenute complementari al dato più propriamente giuridico. Si mostrava quindi meno ligio al metodo c.d. “giuridico puro”¹⁶. È ancora da notare che il federalismo era inteso dal Perassi come “padronanza di ogni popolo in casa sua” e che come tale non poteva che realizzarsi sotto la forma repubblicana dello Stato, posto che l’unità italiana era stata storicamente realizzata secondo caratteri di accentramento. Donde la necessità imprescindibi-

¹² Nell’ultimo numero dell’annata 1906, la redazione de “La Squilla” salutava i lettori, promettendo «Per il 1907» (dal titolo dell’editoriale) un nuovo indirizzo e una nuova veste grafica secondo «una naturale continuità con l’anno che muore» (29 dicembre 1906, p. 1).

¹³ T. PERASSI, *Per il nostro rinnovamento ideale*, in “La Squilla repubblicana”, 26 gennaio 1907, p. 1.

¹⁴ T. PERASSI, *Per il nostro rinnovamento ideale*, in “La Squilla repubblicana”, 19 gennaio 1907, p. 3 e 2 febbraio 1907, p. 3.

¹⁵ T. PERASSI, *Per il nostro rinnovamento ideale*, in “La Squilla repubblicana”, 19 gennaio 1907, p. 3 e 2 febbraio 1907, p. 3.

¹⁶ Per un’esposizione esemplare del summenzionato metodo si veda ancora S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1947, ristampa della II ed., p. 18 sgg.

le della repubblica, che sola poteva garantire l'efficacia di un ordinamento federativo a base regionale.

Bisogna dire che in tal modo il Perassi finiva di essere in contrasto con la linea ufficiale del Partito, secondo i cui fautori il regionalismo era riguardato come pericoloso per l'unità d'Italia. Un esempio in proposito è da vedere nell'accesa polemica tra il periodico repubblicano "Il Popolano" di Cesena e il settimanale pavese "La Squilla repubblicana", secondo il mutamento di denominazione voluto dallo stesso Perassi¹⁷. Inoltre, seguendo tale orientamento egli venne a trovarsi in minoranza anche nella sezione pavese del medesimo Partito. Tanto fu accesa la partecipazione del nostro Autore alla discussione, che egli ne fu indotto a lasciare la direzione dello stesso settimanale. In data 15 giugno 1907 sulla prima pagina si legge pubblicata la sua dichiarazione di congedo (e di altri redattori), nel rispetto democratico per la volontà della maggioranza degli iscritti all'Associazione repubblicana pavese, circa l'indirizzo federalista impresso alla "Squilla repubblicana" sotto la sua direzione¹⁸. Tale risoluzione parve ai componenti della nuova direzione come una sorta di "variazione accademica", un "lusso dottrinale", un "rigido accanimento di disquisizioni teoriche che distraggono da compiti maggiori e più degni in capo al Partito come l'opera di difesa delle classi operaie"¹⁹. La maggioranza del Partito dissentiva dall'indirizzo perassiano, che propugnava l'autonomia legislativa regionale. Una siffatta autonomia era riguardata come "assoluta", tanto da delimitare i poteri della Nazione. La stessa autonomia appariva come resa competente e arbitra indiscussa di affari e interessi propri della Nazione. Ciò appariva ai più come una sorta di "aberrazione". Per molti repubblicani riusciva più accettabile limitare le innovazioni a un più cauto decentramento amministrativo, la c.d. "unità repubblicana decentrata", con un'estensione anche funzionale degli enti già esistenti come il Comune e la Provincia. L'indirizzo federalista pe-

¹⁷ T. PERASSI, *Un dubbio che non regge*, in "La Squilla repubblicana", 26 gennaio 1907, p. 2; T. PERASSI, *Una discussione che si deve allargare*, in "La Squilla repubblicana", 9 febbraio 1907, p. 1 sgg.

¹⁸ T. PERASSI, P. USUELLI, A. MOCCHI, *Congedo*, in "La Squilla repubblicana", 15 giugno 1907, n. 340, p. 1. Le dimissioni erano accompagnate da alcune considerazioni chiarificatrici più propriamente legate alla disputa federalista a firma del Perassi.

¹⁹ Alle dimissioni del Perassi seguirono le osservazioni del nuovo direttore, Mario Gibelli, che in diversi numeri del settimanale illustrò la sua visione e quella del movimento repubblicano pavese. Si veda M. GIBELLI, *Agli amici dimissionari (I)*, in "La Squilla repubblicana", 22 giugno 1907, p. 1; M. GIBELLI, *Le aberrazioni di un principio (II)*, in "La Squilla repubblicana", 29 giugno 1907, p. 1; M. GIBELLI, *Le aberrazioni di un principio (III)*, in "La Squilla repubblicana", 20 luglio 1907, p. 1.

rassiano era visto come “generico e fantastico”, come dovuto ad “abilità stilistica dei suoi sostenitori, che sanno circondare e fiorire così tanta e fresca e lucida cultura letteraria fino a far riuscire a completamente nascondere l’artificiosità”²⁰. Per vero, bisogna pure osservare che i principi degli ordinamenti federalisti, a quel tempo, non erano affatto ignoti²¹. In ogni modo, seguirono una serie di ulteriori schermaglie sul settimanale politico pavese, ma il dissenso divenne acuto e insanabile. Perassi rispose che tra i repubblicani erano ancora diffusi tanti malintesi sul federalismo e che il tema non era ancora ben conosciuto. Egli colse l’occasione di soffermarsi sulle distinzioni fra federalismo e decentramento e tra Stato federale e Confederazione di Stati²². È da notare che per il nostro Autore si trattava di “antitesi” di natura strettamente “costituzionale” e in tali termini la disputa veniva da lui definitivamente chiusa sulle pagine de “La Squilla repubblicana”. Tuttavia, egli reputò di dover confermare l’orientamento già in precedenza sostenuto, quando nel 1908 accennò a “tre momenti” da lui ritenuti come “essenziali” nel disegno federalista di un ordinamento repubblicano per tutta l’Italia: a) entro i limiti sanciti dalla Costituzione nazionale, le Regioni determinano la struttura e il finanziamento dei loro organi nella Costituzione regionale; b) nell’esercizio delle funzioni attribuite alle Regioni (espressamente o implicitamente) dalla Costituzione nazionale, le Regioni sono ritenute come “incontrollabili” da parte del potere centrale; infine, c) sarebbe stato da prevedere un organo di natura giurisdizionale per la risoluzione di eventuali controversie nascenti da un conflitto di poteri tra organi nazionali e gli organi regionali²³. In riferimento alle condizioni dell’Italia, il Perassi auspicava l’attribuzione di competenza legislativa regionale in diverse materie: il diritto costituzionale regionale (nei limiti della costituzione nazionale), gli ordinamenti comunali e provinciali, l’amministrazione della giustizia, la pubblica sicurezza, le scuole secondarie e superiori e istituti affini

²⁰ M. GIBELLI, *Le aberrazioni di un principio (II)*, in “La Squilla repubblicana”, 29 giugno 1907, p. 1.

²¹ Si possono richiamare, ad esempio, gli studi di F. RACIOPPI, *Forme di Stato e forme di governo*, Roma, Società Editrice Dante Alighieri, 1898, p. 159 sgg.

²² Si veda, in particolare, T. PERASSI, *La risposta dei federalisti*, in “La Squilla repubblicana”, 27 luglio 1907, p. 1 sgg.; T. PERASSI, *Una “rettifica” ed un commento*, in “La Squilla repubblicana”, 10 agosto 1907, p. 1.

²³ T. PERASSI, *Questione di parole?*, in “La Squilla repubblicana”, 22 agosto 1908, p. 3.

(musei, pinacoteche, monumenti), i lavori pubblici di interesse regionale, la legislazione sociale²⁴.

La critica al parlamentarismo. Riferimenti alla Confederazione elvetica

Fin dagli esordi l'azione politica del nostro Autore appare informata da alte impronte culturali e in accordo coi principi trattati nei lavori di scienza giuridica. Sempre durante gli anni universitari, particolare notorietà conseguì il suo scritto del 1907 "Le attualità delle istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo"²⁵. È da notare per vero una prima pubblicazione, a cadenza settimanale, sulle pagine de "La Squilla", a partire dal 3 febbraio 1906 fino all'ottobre 1907 con il titolo "Il tramonto di un'istituzione. Saggio di critica politica"²⁶. In quel testo, articolato in sei capitoli, alla trattazione scientifica si accompagnava la forte intonazione critica con proposte per la ricerca di rimedi²⁷. Il volume ebbe una certa fortuna, come attestato da una prima ristampa a Roma nel 1946, sia pure con un cambiamento di titolo "Democrazia e parlamentarismo". È da menzionare ancora una parziale riedizione postuma per la parte conclusiva nel 2017 nella rivista "Costituzionalismi.it"²⁸. Tra le cause della "problematica di diritto pubblico" circa la crisi del sistema parlamentare italiano nel pieno della monarchia liberale²⁹, il nostro Autore annoverava: a) l'atto costitutivo iniziale del

²⁴ T. PERASSI, *Questione di parole?*, cit., p. 3.

²⁵ T. PERASSI, *Le attualità delle istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, prefazione di A. Ghisleri, Pavia, Ottani-Bernasconi, 1907.

²⁶ Si tratta di un'edizione pressoché identica a quella del 1907, con l'aggiunta di un ultimo capitolo "Verso una trasformazione radicale". Per vero, come riportato da M. TESORO (*Democrazia in azione*, cit., p. 155, nota n. 51), lo stesso titolo "Il tramonto di un'istituzione. Saggio di critica politica" risultava anche nella copia del libro inviata in bozze dal nostro Autore ad Arcangelo Ghisleri. Quest'ultimo, come si evince dalla sua notazione autografa, lo fece modificare all'atto di redigere la prefazione.

²⁷ I - Speranze e delusioni; II - Le condizioni presenti del parlamentarismo in Italia; III - Alla ricerca delle cause; IV - Ancora delle cause; V - Di alcuni rimedi; VI - Verso una trasformazione radicale.

²⁸ Si veda L. RONCHETTI (a cura), *Il parlamentarismo e la democrazia a distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi*, consultabile in <http://www.costituzionalismi.it/articoli/646/>.

²⁹ T. PERASSI, *Le attualità delle istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, cit., p. 17.

Parlamento a suffragio ristretto³⁰; b) l'influenza dell'interesse locale nelle elezioni politiche³¹; c) il contrasto potenziale "e non già a parità di condizioni" fra la Camera elettiva e il Senato di nomina regia (a quest'ultimo proposito, a dire dell'Autore, la Camera elettiva, dipendendo dall'arbitrio di poteri sovrastanti, non sarebbe stata in grado di avvertire la sua "sovranità"; ragione per cui avrebbe anche perduto il senso della propria responsabilità. A differenza, il Senato appariva come legato agli interessi regi)³²; d) la persistenza di una corona arbitra della composizione di alcuni governi e titolare di altri poteri che limitavano gli stessi poteri del Parlamento (la chiusura delle sessioni parlamentari e lo scioglimento della Camera)³³; e) la libertà e la irresponsabilità dei deputati di fronte agli elettori; f) la forma di governo parlamentare, fondata sul rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, che "fomenta i favoritismi, la preponderanza degli interessi particolari, l'ingerenza parlamentare nell'amministrazione della giustizia"³⁴.

Alla critica delle istituzioni elettive seguiva, sempre in un contesto di orientamenti teorici, l'attenzione dedicata agli istituti c.d. di "democrazia diretta" da integrarsi con la democrazia rappresentativa. In tale contesto interessante è anche lo studio sul referendum, avviato con una ricerca di diritto positivo in relazione alla legge per i pubblici servizi gestiti presso gli enti locali³⁵. Bisogna dire che il Perassi, sempre attento ad esperienze della realtà, mostrava particolare interesse alle evoluzioni del diritto positivo nella Confederazione elvetica, dove non si riscontravano affatto le degenerazioni del parlamentarismo. A

³⁰ T. PERASSI, *Le attualità delle istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, cit., p. 30 sgg..

³¹ T. PERASSI, *Le attualità delle istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, cit., p. 32 sgg..

³² Contrariamente a quanto sostenuto da quella che Perassi definisce la «fantasia dei sofisti del diritto costituzionale» (T. PERASSI, *Le attualità delle istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, cit., p. 38).

³³ T. PERASSI, *Le attualità delle istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, cit., p. 41 sgg e p. 52 sgg. Sia consentito accennare alla critica del nostro Autore nei confronti dei «soliti costituzionalisti ortodossi che riconoscono l'istituto del re come arbitro *super partes*».

³⁴ T. PERASSI, *Le attualità delle istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, cit., p. 63 sgg..

³⁵ T. PERASSI, *Il referendum: la dottrina giuridica. Appendice: Il referendum nel diritto pubblico italiano, note alla legge 29 marzo 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi*, Roma, Armando Di Fabio editore, Imprimerie de l'Institut international d'agriculture, 1911.

suo avviso, infatti, là il Parlamento non poteva corrompersi nel suo funzionamento, mancando in quell'ordinamento le cause prime della corruzione. In particolare, tale ordinamento statuiva elementi interessanti per la durata prestabilita del Governo, per la costruzione del federalismo e pure per gli istituti di democrazia diretta nei quali il cittadino è chiamato a votare, fra l'altro, sopra atti normativi. Secondo il nostro Autore era da riconoscere un'integrazione complementare tra organizzazione di tipo federale e votazioni popolari di democrazia diretta allo scopo di realizzare un'effettiva democrazia. Tale orientamento è rinvenibile nei primi scritti del Perassi e segnerà profondamente il suo pensiero scientifico.

La laurea come momento nel percorso di formazione

La tesi di laurea, a ben osservare, per il nostro Autore rappresentò un passo ulteriore nel corso degli studi già intrapresi. La scelta del tema "Confederazione di Stati e Stato federale" era, già di per sé, di grande impegno, posto che si trattava di argomento di significato centrale nella speculazione del diritto pubblico, secondo insegnamenti a tutt'oggi ritenuti validi. La stessa dissertazione fu classificata come attinente alla disciplina di diritto internazionale, pure se trattavasi di tema di somma rilevanza anche per il diritto costituzionale. La discussione si svolse il giorno 12 luglio 1909, dinanzi ad una commissione fra i cui componenti erano anche Giulio Cesare Buzzati, Livio Minguzzi e Oreste Ranalletti. L'esito fu favorevole per il candidato, posto che l'esame di laurea fu approvato a pieni voti legali (110 su 110) e il lavoro fu pubblicato l'anno successivo³⁶.

È appena da ricordare che Perassi era informato alla dottrina ritenuta come classica, elaborata nelle scuole giuridiche della Germania imperiale, durante il periodo anteriore alla prima guerra mondiale. Secondo tale dottrina la distinzione tra Stato federale e Confederazione

³⁶ T. PERASSI, *Confederazione di Stati e Stato federale: profili giuridici*, Manoppello, Armando Di Fabio, 1910. È da aggiungere che, secondo quanto riportato da "La Squilla repubblicana" (17 luglio 1909, p. 3), la commissione dell'esame di laurea deliberò che la trattazione del Perassi fosse stampata a spese dell'Università. Il lavoro a stampa è suddiviso in quattro capitoli. I – La Confederazione di Stati; II – Lo Stato federale nella dottrina; III – La costruzione giuridica dello Stato federale; IV – Confederazione di Stati e Stato federale. La monografia fu citata anche nel "Bollettino bibliografico" della "Revue de droit publique et de la science politique en France et à l'étranger", vol. 27, 1910, p. 838.

di Stati è fondata sull'esame della definizione di sovranità, come a quel tempo dominante. Nella Confederazione gli Stati membri mantengono sovranità piena sia nei rapporti interni sia nei rapporti internazionali. Nello Stato federale gli Stati conservano una sovranità all'interno, ma non hanno più la sovranità generale, soprattutto in quanto riguarda i rapporti internazionali³⁷. Il Perassi dimostrava padronanza di quella tesi prevalsa in tanta parte della dottrina, anche italiana³⁸. Alla fine, però, la sua fu una scelta più radicale: a dire di lui, vi è un'antitesi di struttura tra le due figure³⁹. La Confederazione mantiene un carattere del tutto internazionale, posto che si tratta di un "rapporto tra Stati" fondato su un trattato, atto fra più Stati indipendenti. Lo Stato federale, invece, è considerato una forma tipica di Stato, tutta ordinata nel diritto pubblico interno.

Alla pubblicazione della tesi di laurea seguì un periodo di intensa attività di insegnamento e di produzione scientifica, secondo le regole tipiche della carriera accademica. Merita di osservare che per lungo tempo i cultori di diritto pubblico, pur seguendo costruzioni concettuali specialistiche, di solito avevano buona conoscenza per diverse materie. In particolare, essi cercavano in genere di conseguire una preparazione anche nel diritto amministrativo e nel diritto internazionale. Vi era quindi una compenetrazione di interesse per settori scientifici diversi, successivamente sempre più distinti. In questo ordine di pensiero anche il Perassi iniziò con un insegnamento comprensivo di diritto pubblico e diritto internazionale, all'Università di Bari nel 1914 e in quella di Napoli nel 1921⁴⁰. Solo in seguito, per la qualificazione

³⁷ P. LABAND, *Le droit publique de l'empire allemand*, vol. I - "Formation de l'Empire allemand, l'Empire et les États particuliers, l'Empereur, le Bundesrath, le Reichstag" (traduction de C. Gandilhon), Paris, V. Giard & E. Brière, 1900, pp. 100-102. L'edizione originale del *Das Staatsrechts des Deutschen Reiches*, Laupp, Tubingen, è del 1876-1882 e continuò ad essere riedita ed arricchita fino alle soglie del primo conflitto mondiale. Si veda, peraltro, in senso contrario C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, trad. it. di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, p. 485 sgg. Secondo questo Autore la sovranità è definita indivisibile e attributo dell'autorità che decide sullo stato di eccezione.

³⁸ T. PERASSI, *Confederazione di Stati e Stato federale: profili giuridici*, cit., p. 80 sgg..

³⁹ T. PERASSI, *Confederazione di Stati e Stato federale: profili giuridici*, cit., p. 90 sgg..

⁴⁰ Dopo aver vinto nel 1914 il concorso per la cattedra di Istituzioni di diritto pubblico e di diritto internazionale nell'Istituto superiore di studi commerciali di Bari, in quella sede venne confermato come ordinario nel 1917. Nel 1921 egli fu chiamato per trasferimento sulla stessa materia all'Istituto superiore di scienze economiche e commerciali nell'Università di Napoli.

accademica, la disciplina di insegnamento e di ricerca specifica fu il diritto internazionale⁴¹. Per vero, vi fu anche il tentativo di ottenere, mediante vittoria per concorso a cattedra, la nomina a professore di diritto costituzionale. In effetti, nel 1911 egli aveva partecipato al concorso indetto dall'Università di Perugia e nel 1922 al concorso bandito dall'Università di Macerata. Alla fine, però, il nostro Autore rinunciò alla chiamata nell'Università di Cagliari⁴². Tale decisione pare da attribuirsi alla scelta di propendere per il versante internazionalistico del diritto pubblico anche in ragione delle tendenze del diritto pubblico interno seguite nell'epoca⁴³.

Alle funzioni accademiche si accompagnava anche un'intensa attività pratica, legata al contenzioso internazionale presso il Ministero degli Esteri. Il giurista piemontese prestò assistenza prima presso il Commissariato per l'emigrazione (1919) e in seguito come consulente giuridico e capo dell'ufficio del contenzioso diplomatico, incarico che avrebbe svolto ininterrottamente dal 1922 al 1954.

La sua produzione di scritti propriamente teorici seguì con una serie di studi di diritto pubblico sia interno che internazionale, sempre con attenzione ai profili di teoria generale. In tale contesto, è da accennare alla collaborazione con la prestigiosa "Rivista di diritto pubblico". Tale collaborazione aveva avuto l'avvio con il saggio *Parlamenti medievali e parlamenti moderni: contenuto e limiti della distinzione*, in "Riv. dir. pubbl." 1910, I, pp. 460-481. Seguirono: *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato*, in "Riv. dir. pubbl.", 1912, pp. 146-160; *Sul concetto di ente territoriale*, ne "Il Filangeri", 1913, pp. 372-389; *L'Ho-*

⁴¹ Nel 1927 il Perassi fu trasferito, come professore di diritto internazionale pubblico e privato, all'Istituto Superiore di Scienze economiche e commerciali dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", divenuto subito dopo Facoltà di economia e commercio. Nel 1937 fu professore di diritto internazionale nella Facoltà di Giurisprudenza dello stesso Ateneo, succedendo a Dionisio Anzilotti. In tale Facoltà erano docenti Guido Zanobini, Santi Romano, Arturo Rocco, Arturo Carlo Jemolo, Gaspare Ambrosini, Giorgio Del Vecchio, Pier Silvio Leicht. Lì il nostro Autore insegnò il diritto internazionale fino al 1955, quando fu nominato giudice della Corte costituzionale.

⁴² Del concorso del 1911 è data notizia in F. LANCHESTER, *Perassi Tomaso*, in "Dizionario Biografico degli Italiani", vol. 82, Roma, Treccani, 2015, p. 2 della versione online pubblicata all'indirizzo internet [http://www.treccani.it/tomaso-perassi_\(Dizionario-Biografico\)](http://www.treccani.it/tomaso-perassi_(Dizionario-Biografico)); Per il concorso del 1922 si rinvia a F. LANCHESTER, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 360 sgg., dove sono riportati in appendice gli atti della commissione dello stesso concorso per professore straordinario alla cattedra di diritto costituzionale nella Regia Università di Macerata, quando il Perassi arrivò secondo dopo Teodosio Marchi.

⁴³ In tal senso F. LANCHESTER, *Perassi Tomaso*, cit., p. 6.

me Rule irlandese, in “Riv. dir. pubbl.”, 1915, I, pp. 417-436; *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*, in “Riv. dir. pubbl.”, 1917, I, pp. 269-302; *Teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale*, in “Riv. it. dir. internaz.”, 1917, pp. 195-223 e 285-314; *La posizione giuridica dell’Alsazia-Lorena nell’impero germanico attraverso un quarantennio di annessione*, in “Riv. dir. pubbl.”, 1919, I, pp. 255-267; *Introduzione alle scienze giuridiche*, Bari, Casini, 1918, saggio più volte ristampato fino al 1994 nell’ambito del *Corso di Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, Majo editore, 1922; Roma, Soc. Ed. Foro italiano, 1938; Padova, Cedam, 1953; *L’ordinamento della società delle nazioni*, in “La vita italiana”, 1920, pp. 411-429; *I lineamenti del diritto italiano dell’emigrazione*, Discorso per l’inaugurazione del primo anno accademico della Facoltà di scienze economiche e commerciali di Napoli, tenuto il 30 gennaio 1921, in “Boll. emigraz.”, 1921, pp. 605-617.

Nei testi ora ricordati prevale l’elemento scientifico oggettivo, con un certo distacco dalle vicende politiche immediate.

L’opera “educatrice” del Partito repubblicano e il progetto di Costituzione elaborato da Giovanni Conti e da Tomaso Perassi tra il settembre 1943 e il giugno 1944

L’attività di partecipazione e intervento del Perassi nelle vicende politiche del Paese ebbe avvio nel periodo della grande transizione, con la caduta del regime fascista e l’instaurazione di un assetto costituzionale provvisorio, allo scopo di preparare le nuove istituzioni che l’Assemblea Costituente avrebbe stabilito in modo definitivo nella “Carta fondamentale”⁴⁴. Tale attività fu compiuta sempre dal nostro Autore nel Partito repubblicano italiano. Quel Partito ebbe ad assumere allora una posizione considerata di intransigenza; vi era quindi una divergenza dagli appelli alla concordia che animarono la militanza degli altri partiti antifascisti. In particolare, è da notare che nella fase iniziale lo stesso Partito non entrò a far parte del Comitato di liberazione nazionale (CLN), nel quale erano

⁴⁴ Per una ricostruzione della teoria dommatica di quelle situazioni costituzionali provvisorie che si è soliti denominare “governi di fatto”, con attenzione particolare a quei profondi “rivolgimenti” in seguito ai quali si instaurò l’ordinamento costituzionale provvisorio dopo la caduta del fascismo, si veda V. GUELI, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1950, *passim*.

riunite le forze politiche antifasciste dopo la comunicazione dell'armistizio, avvenuta l'8 settembre 1943. Contemporaneamente le stesse forze antifasciste si erano impegnate a collaborare, anche con l'intenzione di partecipare al governo dello Stato. In effetti, i repubblicani erano stati da sempre ostili all'istituto monarchico, per posizione tradizionale e inequivocabile di fronte al problema istituzionale, e alla dinastia sabauda che lo rappresentava, per motivi storici. Ciò rispondeva alle pregiudiziali antimonarchiche del Partito. In seguito, l'esperienza del ventennio fascista aveva rafforzato i motivi dottrinari e storici della loro opposizione. Così essi non approvarono la scelta "obbligata" di carattere compromissorio, compiuta infine da quei partiti politici antifascisti, di cooperare con la monarchia sia pure a titolo provvisorio⁴⁵. Tale scelta si fece palese nel gennaio 1944, quando al primo Congresso di Bari del CLN fallì il tentativo di dare all'Italia un governo interpartitico, indipendente dai comandi delle forze alleate⁴⁶. Essa fu poi definitivamente sancita nell'aprile dello stesso anno con la "svolta di Salerno", di cui fu protagonista Palmiro Togliatti. In quel frangente i partiti antifascisti e la Corona (su indicazione degli alleati anglo-americani) si accordarono per la c.d. "tregua istituzionale": a) il Re si ritirava a vita privata, nominando suo figlio Umberto "Luogotenente generale del Regno" (secondo la formula escogitata da Enrico De Nicola); b) era sospesa ogni contesa politica attorno alla c.d.

⁴⁵ In proposito si possono richiamare le osservazioni contenute nel documento di indirizzo del Partito repubblicano al Congresso di Bari, *Il partito repubblicano italiano ai partiti politici del Congresso di Bari*, 22 gennaio 1944, allora pubblicato sull'edizione romana e su quella milanese de "La Voce Repubblicana" nel febbraio 1944 e ora riprodotto in V. PARMENTOLA, *Contributi repubblicani*, in "Il movimento di liberazione in Italia. Rassegna di studi e documenti", n. 53-54, fasc. 3-4, 1958, pp. 119-135. Per alcuni riferimenti all'idea di monarchia e alle rappresentazioni di repubblica dopo la caduta del regime fascista da parte delle forze politiche antifasciste e del popolo italiano si veda M. RIDOLFI, M. TESORO, *Monarchia e Repubblica? Istituzioni, culture e rappresentazioni politiche in Italia (1848-1948)*, Milano-Torino, Bruno Mondadori, 2011, p. 129 sgg..

⁴⁶ Durante la prima riunione "ufficiale" e "libera" dei partiti antifascisti fu approvata all'unanimità la mozione finale del 29 gennaio 1944, nella quale era stato raggiunto un accordo di compromesso da parte delle forze antifasciste italiane (la c.d. esarchia) in seno al CLN. In tale documento, tenuto conto che le condizioni del Paese non consentivano l'immediata soluzione della questione istituzionale, era dichiarata la necessità di pervenire alla composizione di un nuovo governo di espressione dei partiti del CLN, allo scopo di intensificare lo sforzo bellico e predisporre ("con garanzia di imparzialità e libertà") la futura convocazione di un'Assemblea Costituente. All'attuazione della mozione avrebbe dovuto provvedere una Giunta paritetica, composta da un rappresentante per ognuno dei sei partiti del CLN. Il testo della mozione è pubblicato in C. BONANNO, O. VALENTINI (a cura), *Gli atti del Congresso di Bari. Prima libera assemblea dell'Italia e dell'Europa liberata*, Bari, Messaggerie meridionali, 1944, p. 57.

“questione istituzionale”, rimettendo la decisione ad una futura Assemblea Costituente, da eleggersi subito dopo la fine della guerra a suffragio universale, diretto e segreto; c) veniva formato un nuovo gabinetto di unità nazionale (22 aprile 1944) di carattere transitorio che, presieduto dal maresciallo Badoglio con la partecipazione di esponenti delle forze antifasciste, fu tuttavia di breve durata, avendo dato le dimissioni l'8 giugno 1944, a seguito della liberazione di Roma⁴⁷. Come è noto, fu volere del posteriore Governo Bonomi, espressione dei partiti del CLN, di recepire gli accordi politici di Salerno nel successivo decreto legge luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944, da taluni indicato con l'espressione “Costituzione provvisoria”⁴⁸.

Anche in seguito, a conferma dell'anteriore intransigenza, è da ricordare che il Comitato centrale del Partito repubblicano decise di non partecipare neppure ai lavori della Consulta nazionale, l'assemblea con funzioni consultive che fu istituita nell'aprile del 1945, allo scopo di cooperare con il Governo nella fase transitoria e in particolare di elaborare la legge elettorale per la Costituente⁴⁹. La Consulta era

⁴⁷ Sono pure da ricordare le osservazioni di M. DOGLIANI (*Il sistema costituzionale*, in M. FIRPO, N. TRANFAGLIA, P. G. ZUNINO (a cura), “Guida all'Italia contemporanea”, vol. II, Milano, Garzanti, 1998, p. 51), il quale sostiene che l'esistenza di principi politici comuni tra la Corona e i partiti antifascisti fosse la premessa per una collaborazione tale da far ritenere che si trattasse di un “patto” più che di una “tregua”.

⁴⁸ Come è noto, la disciplina in esso contenuta fu integrata e modificata dal decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n.98, la c.d. “seconda costituzione provvisoria”. In tale atto la soluzione della questione istituzionale veniva rimessa al voto popolare (e non all'Assemblea Costituente), attraverso apposito referendum da svolgersi lo stesso giorno in cui si sarebbero eletti i deputati costituenti. Sulla qualifica di “costituzione provvisoria” cfr. P. CALAMANDREI, *Nel limbo istituzionale*, in “Il Ponte”, n. I, 1945, pp. 4-19; P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura), “Commentario sistematico alla Costituzione italiana”, Firenze, Barbera, 1950, p. CII; V. ONIDA, *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana. Testi e documenti con due saggi introduttivi sul periodo costituente e sulla Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1991, p. XIII. In tal senso sia anche consentito accennare alla proposta di Costantino Mortati di convertire in legge il D. L. Lgt. n. 151/1944 sull'ordinamento provvisorio dello Stato, come poi avvenne attraverso la XV disposizione transitoria. Sul punto si vedano gli Atti Assemblea Costituente, Assemblea plenaria, seduta del 5 dicembre 1947, p. 2899. La riproduzione digitale del “Resoconto stenografico” delle sedute dell'Assemblea Costituente è reperibile presso il Portale storico della Camera dei Deputati, all'indirizzo internet: <http://www.storia.camera.it>.

⁴⁹ Sono diversi gli atti che disciplinano le funzioni e la composizione della Consulta nazionale: D. Lgs. Lgt. 5 aprile 1945, n. 168 cui fecero seguito D. Lgs. Lgt. 30 aprile 1945, n. 168; D. Lgs. Lgt. 12 luglio 1945, n. 422; D. Lgs. Lgt. 31 agosto 1945, n. 527; D. Lgs. Lgt. 22 settembre 1945. L'organo fu infine soppresso con D. Lgs. Lgt. 22 dicembre

composta da membri di nomina governativa appartenenti ai partiti del CNL, alla classe politica prefascista, alle nuove associazioni sindacali. Presidente di quel consesso fu eletto un noto antifascista come Carlo Sforza, che nel suo discorso di apertura auspicò l'arrivo di rappresentanti del Partito repubblicano, tra le cui file egli stesso sarebbe stato eletto in seguito alla Costituente⁵⁰.

Nel considerare lo stesso periodo storico, è da aggiungere ancora l'assenza degli esponenti repubblicani dalle attività promosse dal Ministero per la Costituente, cui era stato affidato il compito di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione in vista della convocazione dell'Assemblea Costituente⁵¹. Si ricorda, in particolare, la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, che operò sotto la guida del professore di diritto amministrativo dell'Università di Napoli Ugo Forti dal novembre 1945 al giugno del 1946, attraverso cinque Sottocommissioni incaricate di studiare rispettivamente i problemi costituzionali, l'organizzazione dello Stato, le autonomie locali, gli enti pubblici non territoriali e la sanità⁵². Nella composizione di tale Commissione vi furono quasi esclusivamente giuristi, in prevalenza profes-

1945, n. 826. Ai fini della presente trattazione, circa l'orientamento dei partiti politici in riferimento alla legge elettorale per l'Assemblea Costituente, con particolare riguardo al Partito repubblicano, si rinvia a E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione dell'ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano, Edizioni di Comunità, p. 25 sgg..

⁵⁰ Si legga il suo discorso inaugurale pronunciato, in apertura dei lavori della Consulta nazionale, il 26 settembre 1945, come riprodotto in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", vol. I "La Costituente e la democrazia italiana", Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 341-344.

⁵¹ Art. 2 D. lgs. lgt. 31 luglio 1945, n. 435, che fu emanato dal Governo di Ferruccio Parri. Tale decreto istitutivo attribuiva tre compiti al Ministero per la Costituente: la preparazione della legge elettorale politica; la preparazione della convocazione dell'Assemblea Costituente; la raccolta della documentazione italiana e straniera necessaria per lo studio della nuova Costituzione. Per l'assolvimento di tali compiti era prevista l'istituzione, presso lo stesso Ministero (art. 5), di una Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica e commissioni di studio per la nuova Costituzione. Sul Ministero per la Costituente si veda M.S. GIANNINI, *Il Ministero per la Costituente e i lavori preparatori per la Costituzione*, in AA.VV., a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, "Raccolta di scritti sulla Costituzione", vol. IV - "I precedenti storici della Costituzione (studi e lavori preparatori)", Milano, Giuffrè, 1958, ora in M.S. GIANNINI, "Scritti", vol. IV, Milano, Giuffrè, 2004, p. 425 sgg.

⁵² Il 29 ottobre 1945 fu insediata la Commissione economica; il 25 novembre 1945 venne costituita la Commissione per gli studi relativi alla riorganizzazione dello Stato; infine, il 10 gennaio 1946 venne istituita la Commissione per lo studio dei problemi del lavoro.

sori universitari, ma con una presenza significativa anche di magistrati (ordinari e amministrativi) e di avvocati. È da menzionare il giornalista repubblicano Oliviero Zuccarini, che fu componente della Sottocommissione per le autonomie locali, in qualità di esperto.

Il Ministro per la Costituente, Pietro Nenni, teneva a precisare che funzione di detta Commissione era soltanto la raccolta e lo studio dei problemi relativi al riassetto dello Stato, poiché la preparazione di uno schema di Costituzione era compito riservato all'esclusiva competenza dell'Assemblea Costituente, che sarebbe sorta dalle elezioni del 2 giugno 1946. Fu proprio lo stesso Ministro a consegnare i lavori della Commissione a quell'Assemblea il 28 giugno 1946⁵³.

Si possono aggiungere altresì le considerazioni di Piero Calamandrei scritte in data 1 novembre 1945: "L'ora che viviamo non sembra fatta per i giuristi: artigiani riposati e raffinati, che non amano il clima dei grandi cataclismi sociali (...). Ma un'eccezione si deve fare per il diritto costituzionale. In questo campo politica e diritto si completano e si sovrappongono: e chi vuole essere orientato politicamente deve ovviamente orientarsi di scienza giuridica"⁵⁴. E conclude: "questa è l'Italia, l'ora del diritto costituzionale" anche per gli "ignari di scienze giuridiche (...) se vogliono essere cittadini consapevoli"⁵⁵.

In tal senso, tra la primavera del 1945 e quella del 1946, anche a cura del Partito repubblicano, deliberatamente fuori dai suddetti consessi ufficiali, fu compiuto un lavoro di preparazione e studio, allo scopo di "sensibilizzare" gli elettori italiani sul problema dell'ordinamento nuovo da dare allo Stato e alle sue istituzioni. A molti allora sembrava l'apparire di una sorta di richiamo alle istanze di origine risorgimentale per un'assemblea nazionale (costituente), libera di scegliere e decidere⁵⁶. In proposito è da ricordare la figura del repubblicano Giovanni Conti, che tra l'altro fu promotore della candida-

⁵³ I lavori furono pubblicati in tre volumi nell'opera MINISTERO PER LA COSTITUENTE (a cura), *Relazione della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato all'Assemblea Costituente*, Roma, Failli, 1946.

⁵⁴ P. CALAMANDREI, *Presentazione* a P. BARILE, "Orientamenti per la Costituente", Firenze, La Nuova Italia, 1946 come riprodotto da G. ZAGREBELSKY, *Una travagliata apologia della legge*, in P. CALAMANDREI, "Fede nel diritto", a cura di S. Calamandrei, Roma-Bari, Laterza, 2008, nota 17.

⁵⁵ P. CALAMANDREI, *Presentazione*, cit..

⁵⁶ M. RIDOLFI, M. TESORO, *Monarchia e Repubblica?*, cit., p. 140 sgg..

tura di Tomaso Perassi all'Assemblea Costituente⁵⁷. In particolare, sia consentito accennare alla attività editoriale dello stesso Conti per la casa editrice romana "Libreria politica moderna", che lui stesso aveva fondato ai primi del Novecento. Proprio in vista dell'elezione dell'Assemblea Costituente tale editrice repubblicana riprese la sua attività con la riedizione di una serie di volumi dedicati alle questioni istituzionali, a scopo scientifico-divulgativo. Attenzione particolare merita la già ricordata ristampa inalterata del primo lavoro giovanile del Perassi sulla degenerazione del parlamentarismo, che fu nuovamente pubblicato nel 1946 con il nuovo titolo: "Il parlamentarismo e la democrazia"⁵⁸. A chiarire il senso di quella ripubblicazione, era inteso l'avviso ai lettori chiamati a votare il 2 giugno del 1946, che, come la maggior parte dei Costituenti eletti, erano ignari delle vicende relative alla vita politica del Regno d'Italia prima delle trasformazioni introdotte dal regime fascista.

Sotto la direzione di Giovanni Conti è anche da ricordare l'opera di informazione e di cultura costituzionale svolta dal periodico quindicinale repubblicano "La Costituente". Il quindicinale venne pubblicato a Roma tra l'ottobre del 1945 e il dicembre 1946 e raccolse i contributi di giuristi, scienziati, politici di varia estrazione culturale⁵⁹. "La Costituente" rappresentò un importante momento di dibattito, dopo la lunga parentesi fascista, circa il nuovo assetto della Repubblica italiana.

Proprio sul numero 4 del 30 novembre 1945 veniva pubblicato lo studio sull'ordinamento costituzionale della Repubblica, che un Co-

⁵⁷ Secondo la lettera che il Conti scrisse al Perassi il 12 aprile 1946 e riprodotta da A. MALINTOPPI, *Tomaso Perassi, costituente repubblicano*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", vol. I, "La Costituente e la democrazia italiana", Firenze, Vallecchi, 1969, p. 305 sgg. Sulla figura del repubblicano Giovanni Conti si rimanda a G. NEGRI, *L'opera di Giovanni Conti alla Costituente*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", vol. I, "La Costituente e la democrazia italiana", Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 127-130.

⁵⁸ Si ricordano anche le ristampe di A. GHISLIERI, *Il fallimento del Parlamentarismo in Italia*, prefazione di G.A. Belloni, Roma, Libreria politica moderna, 1944 (ma 1920); A. GHISLIERI, *Lo Stato italiano e il problema del decentramento*, Roma, Libreria Politica Moderna, 1943, raccolta di scritti ora ripubblicati in G. GANGEMI (a cura), *La linea lombarda del federalismo*, 1999, pp. 145-207.

⁵⁹ Una seconda serie fu pubblicata dal 15 luglio al 31 dicembre 1946. Nel giugno del 1946 lo stesso Giovanni Conti curò la raccolta dei numeri del quindicinale nel libro omonimo, pubblicato per la prima volta dalle Edizioni del Partito repubblicano. Tale libro fu ristampato nel 1983 da Archivio repubblicano e più di recente nel 2011, a cura del nipote di Giovanni Conti per Ernesto Paleani Editore.

mitato di studi politici e sociali (di fatto coordinato da Giovanni Conti e Tomaso Perassi) aveva elaborato durante l'occupazione nazista di Roma, tra settembre 1943 e giugno 1944: i "Lineamenti costituzionali della Repubblica". Tali lineamenti furono corredati da un "questionario" di trenta quesiti, preordinato a sollecitare interventi e proposte da parte di chiunque, allo scopo di avviare la discussione sul futuro assetto costituzionale dello Stato. Tra i numerosi contributi vi fu anche quello di Luigi Einaudi⁶⁰. Nel febbraio del 1946 (Roma 9-11 febbraio) il Partito repubblicano dedicava all'esame di questo schema di Costituzione i lavori del suo XVIII Congresso nazionale, per voce di Giulio Andrea Belloni⁶¹.

Stando a quanto riportato sulle pagine dello stesso periodico, più che di un progetto di Costituzione, si trattava di un lavoro preparatorio per la futura Costituzione repubblicana, "idee" e "vedute" sull'assetto repubblicano che l'Assemblea Costituente sarebbe stata chiamata a fondare. In tal senso su diversi punti dell'esposizione e su taluni temi risulta prospettata la possibilità di diverse soluzioni. In realtà, si tratta di un chiaro se non proprio l'unico tentativo di elaborare uno schema di Costituzione predisposto dalle forze democratiche della Resistenza⁶². Nel documento era affermata la necessità di andare oltre le formulazioni vaghe e generiche ed erano indicati i principi da porre a base del nuovo patto costituzionale: "un mutamento dei rapporti sociali che renda possibile la moralizzazione della vita pubblica"; "la realizzazione dell'autogoverno effettivo della nazione"; "una democrazia realizzata come organizzazione di libertà locali e generali"; "il principio che la sovranità risiede nel popolo degli Italiani" (punto 32).

a) Nelle premesse è dato di discernere un'ispirazione di forte realismo, posto che era esplicitamente scritto che la struttura dello Stato era stata pensata secondo le caratteristiche geografiche, economiche e storiche dell'Italia. In particolare, pure riconoscendosi che preziosi potevano risultare i contributi offerti dagli studi di diritto compara-

⁶⁰ Il dattiloscritto è conservato nel "Fondo Giovanni Conti" presso l'Archivio di Stato di Ancona. Molti di questi contributi, specie i "pensieri divergenti", furono pubblicati su "La Costituente", ora in G. CONTI (a cura), *La Costituente*, Cagli, Ernesto Paleani Editore, 2011, pp. 463-479.

⁶¹ G. A. BELLONI, *Relazione sul progetto di Costituzione repubblicana dello Stato*, in PARTITO REPUBBLICANO ITALIANO (a cura), "XVII Congresso Nazionale del Partito Repubblicano Italiano", Roma, 9-11 febbraio 1946, Roma, Società anonima poligrafica italiana, p. 8.

⁶² M. RIDOLFI, M. TESORO, *Monarchia e Repubblica?*, cit., p. 139.

to e straniero per le proposte di innovazione costituzionale, tuttavia l'unità nazionale avrebbe dovuto essere determinata riconoscendo la realtà storica rappresentata dalla varietà delle Regioni italiane (punto 1). Si aggiunga che era stato fatto riferimento alla centralizzazione attuata nel Regno d'Italia, ove era stata volutamente messa da parte ogni aspirazione nel senso regionale, per estendere a tutto il Regno gli ordinamenti dello Stato piemontese. Pertanto, la nuova Costituzione, espressione di una libera Costituente, avrebbe dovuto dare riconoscimento giuridico all'autonomia regionale e comunale.

Significativamente lo schema di Costituzione prendeva avvio proprio dall'ordinamento regionale, secondo una concezione di democrazia basata sulle autonomie locali. La Regione era pensata come un ente di diritto pubblico, cui erano attribuite competenze amministrative e legislative, secondo l'elencazione di materie di interesse regionale contenuta nella Costituzione nazionale (punto 2). La competenza dello Stato era delimitata in via residuale dalla determinazione costituzionale delle competenze regionali, per le quali erano proposti diversi criteri di riparto. Tuttavia, tale riparto avrebbe dovuto essere guidato da un equilibrato temperamento, da un lato, del principio dell'autogoverno e, dall'altro, dalle esigenze dell'unità nazionale. Ciò allo scopo di dare allo Stato un ordinamento di tipo federale a base regionale (punto 3). Era anche prevista l'ipotesi di un regionalismo differenziato (punto 5) per talune Regioni che presentavano speciali condizioni geografiche (Sicilia e Sardegna). La determinazione del territorio di ciascuna Regione avrebbe dovuto essere approvata con legge dello Stato (punto 10).

Alle Regioni potevano essere attribuite funzioni amministrative per l'esecuzione delle leggi dello Stato (punto 4) mentre la Costituzione avrebbe anche determinato i principi fondamentali della finanza regionale (punto 6).

È poi da ricordare che l'organizzazione delle Regioni avrebbe dovuto essere stabilita nel testo costituzionale, con un'Assemblea elettiva e la nomina di un organo collegiale, cui era attribuita la funzione di governo (punto 7). Integrazioni avrebbero potuto essere previste a livello di Statuto, anche con l'introduzione di istituti di partecipazione diretta. Gli organi deliberativi ed esecutivi delle Regioni, come quelli dei Comuni e delle Province, avrebbero dovuto essere elettivi e perciò indipendenti dallo Stato (punto 8). Tuttavia, importa notare la previsione di un rappresentante del Governo nazionale come organo di collegamento e di coordinamento (punto 9).

b) L'organizzazione costituzionale si fondava sulla centralità del ruolo del Parlamento (punto 13), il quale si componeva di due Camere: la Camera dei Deputati e il Senato (punto 14). La prima avrebbe dovuto avere carattere di organo rappresentativo della Nazione nella sua unità, come collettività dei cittadini. Era previsto che la stessa dovesse venir eletta a suffragio universale diretto e segreto, da collegi elettorali nei quali si distribuivano territorialmente i cittadini, aventi diritto di voto, essendo composta di quattrocento membri designati per quattro anni (punto 15). Per il Senato, invece, era previsto carattere di una Camera rappresentativa della Nazione, riconosciuta come differenziata nella forma organica istituzionale, in cui si esplica la vita sociale. Lo stesso Senato avrebbe dovuto costituire una Camera nella quale l'indirizzo dell'attività politica e legislativa era determinato tenendo il massimo conto delle varie esigenze regionali (punto 16). Tuttavia, il criterio regionale non era visto come unico ed esclusivo per la sua formazione, pur essendo di particolare consistenza (come misura minima due terzi dei componenti). La rimanente parte dei componenti della seconda Camera avrebbe dovuto essere eletta dalle organizzazioni sindacali nazionali e dalle università. In ogni modo il numero dei membri avrebbe dovuto assestarsi intorno a trecento. Era lasciata aperta la scelta di quale tipo di rappresentanza, paritaria o secondo diversità ed estensione geografica e di popolazione delle varie Regioni. Non era poi esclusa, in linea di principio, la possibilità di attribuire allo stesso Senato o al Capo dello Stato la nomina di un ristrettissimo numero di senatori a vita. Per tutti i senatori era comunque contemplata la permanenza in carica per sei anni, con rinnovo parziale ogni tre. Per talune attribuzioni, fissate esplicitamente nel testo costituzionale, era prevista la riunione comune delle due Camere nell'Assemblea nazionale, presieduta dal Presidente del Senato (punto 21).

Al Parlamento era attribuita la funzione legislativa attraverso l'approvazione di leggi sanzionate e promulgate dal Capo dello Stato (punto 17). Era contemplata l'esclusione tassativa del decreto-legge (di cui si era fatto largo uso nei precedenti periodi della storia costituzionale del Regno d'Italia). Quasi a sostituire l'istituto non più riproposto era stata escogitata una "procedura d'urgenza" di tipo parlamentare (punto 18). Si voleva, in particolare, che una speciale Commissione parlamentare (la Delegazione permanente) fosse designata con criterio proporzionale, anche allo scopo di dichiarare lo stato di necessità (punto 18).

c) Fra i nuovi postulati era da prescrivere il carattere "rigido" della Costituzione (punto 20) e la sua superiorità nella gerarchia delle fonti,

anche a tutela dell'autonomia regionale (punto 19). In riferimento al procedimento di revisione costituzionale erano ipotizzate diverse soluzioni.

d) Quanto alla forma di Governo, era ritenuto preferibile che le funzioni di Capo dello Stato e di Capo del Governo rimanessero distinte (punto 22). Il primo era designato come l'organo di rappresentanza dell'unità nazionale, con la possibilità di esercitare una funzione moderatrice tra parti politiche, e come "guardiano" della Costituzione⁶³. La sua elezione era di competenza dell'Assemblea nazionale e la sua durata in carica era fissata in cinque anni.

Al Capo dello Stato spettava la nomina e la revoca del Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di quest'ultimo, dei Ministri (punto 25). Era prescritta la fiducia parlamentare. Tuttavia, la Costituzione, stabilendo questo principio, avrebbe dovuto "adottare alcune cautele per assicurare una conveniente continuità del Governo ed evitare che l'applicazione pratica di quel principio portasse a fenomeni di degenerazione parlamentaristica". Come è noto, una formula analoga verrà in seguito accolta dai Costituenti nel corso dell'elaborazione del testo costituzionale⁶⁴. Pertanto nel progetto perassiano la razionalizzazione parlamentare rimaneva indefinita, ad eccezione di alcuni principi per la mozione di sfiducia.

e) Per la parte relativa agli organi giurisdizionali significativa era la previsione di un organo speciale di giurisdizione costituzionale definito "Corte di giustizia costituzionale" (punti 27-28). Per tale organo era prevista l'attribuzione essenziale di garantire l'efficacia delle norme della Costituzione relative alla distribuzione delle competenze fra lo Stato e le Regioni e la subordinazione ai principi costituzionali delle leggi ordinarie dello Stato e di quelle delle Regioni. La composizione della Corte avrebbe dovuto contemperare le esigenze della competenza tecnica e dell'indipendenza dei giudici con quella di un adeguato spirito di comprensione delle materie sulle quali la Corte era chiamata a giudicare.

f) Il progetto terminava con le c.d. "guarentigie costituzionali" come limiti alle leggi dello Stato e delle Regioni (art. 30).

⁶³ È singolare che il Perassi usasse l'espressione "guardiano della Costituzione" a differenza di altri che preferivano parlare di "custode della Costituzione".

⁶⁴ Si veda più oltre, al paragrafo successivo.

La collaborazione nella formazione della Carta costituzionale della Repubblica italiana

A seguito del 2 giugno 1946, Tomaso Perassi fu eletto all'Assemblea Costituente in correlazione alla militanza nel Partito repubblicano italiano, assumendo di fatto il ruolo di "mente tecnica" all'interno di quel gruppo politico di minoranza⁶⁵. Come generalmente riconosciuto, egli fu uno dei giuristi partecipanti all'opera dell'Assemblea Costituente che maggiormente contribuirono all'elaborazione della Carta repubblicana del 1948. "Può dirsi che non vi sia parte della Costituzione alla quale egli non abbia recato il suo sempre penetrante apporto", secondo le parole usate da Costantino Mortati⁶⁶.

Egli fu designato componente della Commissione per la Costituzione di cui esercitò anche il ruolo di segretario⁶⁷; operò in particolare nella Seconda delle tre Sottocommissioni, in cui dal luglio 1946 si era articolata la stessa Commissione per la Costituzione, ispirando alcune scelte della suddetta Sottocommissione incaricata di disegnare l'assetto istituzionale della neonata Repubblica italiana. Fu altresì membro del Comitato di coordinamento e di redazione; segretario della Giunta per il regolamento interno; membro della Sottocommissione per l'esame del disegno di legge sulla stampa; presidente della Sottocommissione che si occupò degli statuti regionali speciali.

Di fatto il nostro Autore riuscì a far valere il proprio pensiero soprattutto nella formulazione della seconda parte della Costituzione, relativa all'organizzazione istituzionale dello Stato, mediando spesso tra gli indirizzi prevalenti fra i fautori di una concezione occidentale e le

⁶⁵ Egli risultò eletto come deputato dell'Assemblea Costituente sia nel collegio di Roma-Latina-Viterbo e Frosinone sia nel collegio unico nazionale. Nell'insieme, furono venticinque i deputati repubblicani che entrarono a far parte della stessa Assemblea. Il gruppo politico repubblicano, in base a stabilite proporzioni numeriche, ottenne quattro posti nella Commissione per la Costituzione (Giovanni Conti, Francesco De Vita, Tomaso Perassi, Oliviero Zuccarini), organo al quale venne demandato l'incarico di studiare e preparare il progetto di Costituzione da sottoporre all'esame e all'approvazione dell'intera Assemblea.

⁶⁶ C. MORTATI, *L'opera di Tomaso Perassi*, in "Rivista di Diritto Internazionale", 1962, p. 213.

⁶⁷ Come è noto, la Commissione per la Costituzione, più comunemente indicata come "Commissione ristretta dei Settantacinque", lavorò tra il giugno e il dicembre 1946. Detta Commissione aveva avuto il compito di predisporre un progetto da sottoporre all'intera Assemblea Costituente.

sinistre⁶⁸. È noto che nella fase di elaborazione del progetto di Costituzione affidato alla Commissione ristretta dei Settantacinque, a lui fu dovuta l'impostazione preliminare di un modello di parlamentarismo "razionalizzato" e "corretto" attraverso meccanismi di stabilizzazione, che impedissero il riproporsi delle diverse anomalie che si erano manifestate nel periodo liberale. Si voleva anche evitare qualche spinta in senso autoritario, in ricordo del ventennio fascista. Si tratta del c.d. "ordine del giorno Perassi", che fu votato nella seduta del 5 settembre 1946, a conclusione dei dibattiti sulla forma di governo svoltisi all'interno dalla Seconda Sottocommissione⁶⁹. In quel documento, rilevato che né il governo presidenziale né il governo direttoriale rispondevano alle condizioni della realtà politica e sociale italiana del secondo dopoguerra, veniva espressa la scelta per una forma di governo parlamentare "da disciplinarsi tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo"⁷⁰. Sull'adozione del governo parlamentare i partiti rappresentati in Costituente si trovarono d'accordo, essendosi temuto soprattutto che l'introduzione di un governo presidenziale potesse indurre in tentazioni dittatoriali. Occorre accen-

⁶⁸ L'originalità e il rilievo delle proposte del Partito repubblicano alla Costituente pare confermata dalla novità di alcuni tesi, divenute tra le più accreditate della letteratura costituzionalistica e amministrativistica del secondo dopoguerra. In tal senso si veda M. TESORO, *Democrazia in azione*, cit., p. 15.

⁶⁹ O.d.g. presentato il 4 settembre 1946 ed approvato il giorno seguente con 22 voti favorevoli e 6 astensioni (quelle dei deputati comunisti Carlo Farini, Ruggero Grieco, Renzo Laconi, Vincenzo La Rocca, Umberto Nobile e Riccardo Ravagnan). Si veda Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 4-5 settembre 1946, p. 103-129. La riproduzione digitale del "Resoconto stenografico" delle sedute dell'Assemblea Costituente è reperibile presso il Portale storico della Camera dei Deputati, all'indirizzo internet: <http://www.storia.camera.it>. È da aggiungere che nell'opera svolta da quella Sottocommissione per la scelta della forma di governo ebbero un ruolo significativo anche Costantino Mortati, che pure presentò insieme a Giovanni Conti le relazioni introduttive, Egidio Tosato e Gaspare Ambrosini, come avvertito, tra gli altri, da G. NEGRI, *Capograssi, Ambrosini, Perassi, Tosato e la Costituente italiana*, in M. GALIZIA (a cura), "Egidio Tosato costituzionalista e costituente", Milano, Giuffrè, 2010, pp. 183-188.

⁷⁰ Per vero, fu anche respinta con voto unanime una proposta del deputato Umberto Nobile del Partito comunista, intesa a fare eleggere il Presidente della Repubblica direttamente dal popolo. Per considerazioni di teoria generale sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica nel modello di governo parlamentare si veda P. G. GRASSO, *Note critiche sulle proposte per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica italiana*, in AA.VV., "Scritti in onore di Costantino Mortati", vol. I, "Aspetti e tendenze del diritto costituzionale", Milano, Giuffrè, 1997, pp. 175-195.

nare che nella concezione perassiana l'ordine del giorno costituiva un "blocco indivisibile", come lui stesso ebbe a dire al deputato Ruggero Grieco del Partito comunista, opponendosi alla richiesta di votazione per divisione, espressa da quest'ultimo prima della votazione. Tuttavia, l'attuazione di quel modello riuscì molto più faticosa e lenta se non addirittura largamente disattesa, stando a quanto riconosciuto da eminenti cultori del diritto costituzionale⁷¹. Il disegno originario non solo non ebbe attuazione nelle deliberazioni successive dei Costituenti, secondo un'interpretazione riduttiva della seconda parte dell'ordine del giorno, ma subì deformazioni e deroghe sotto l'imperiosa necessità dei fatti. Neppure nel prosieguo della storia costituzionale italiana, la formula perassiana trovò ulteriori considerazioni per mezzo di revisione costituzionale, intrapresa in una delle successive legislature repubblicane, nonostante che le discussioni sulla forma di governo siano proseguite fino al presente.

Sul piano istituzionale è da notare che egli dedicò particolare attenzione anche all'affermazione dei propri postulati, che erano poi quelli del Partito repubblicano, circa la fondazione di una democrazia basata sulle autonomie locali. Si ricorda che fu del Perassi la proposta di spostare il principio autonomistico, che a suo dire è quello concernente il modo di essere della Repubblica, per quanto riguarda la sua articolazione, tra i principi fondamentali che definiscono "il volto della Repubblica in tutti i suoi aspetti"⁷². In ogni modo, il nostro Autore si concentrò soprattutto, insieme a Giovanni Conti, sull'ampliamento delle autonomie locali e sull'affermazione di quella regionale in particolare, secondo il modello di regione come ente di diritto pubblico già progettato pochi anni prima⁷³. In effetti, il Perassi aveva ben presto preferito una visione più pragmatica, allo scopo di evitare che gruppi contrari al regionalismo avessero a prendere il sopravvento⁷⁴. Si ri-

⁷¹ L. ELIA, *La forma di governo*, in M. FIORAVANTI (a cura), *Il valore della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp. 65-68.

⁷² Atti Assemblea Costituente, Assemblea plenaria, 24 marzo 1947, p. 2420. Poi di nuovo Atti Assemblea Costituente, Assemblea plenaria, 27 giugno 1947, p. 5199 con rinvio della decisione alla Commissione di coordinamento.

⁷³ Sul tema O. ZUCCARINI (*Dal comune libero all'autonomia regionale*, Roma, Edizioni di critica politica, 1945), che invece si battè per una più ampia affermazione del principio autonomistico, con particolare attenzione al Comune e alla sua sfera di autonomia.

⁷⁴ All'apertura dei lavori della Seconda Sottocommissione fu deciso di affidare all'Ambrosini e al Perassi l'impostazione generale del tema dell'autonomia. In tal senso, nella relazione presentata dall'Ambrosini era adoperata l'espressione "autonomia regionale" a indicare la soluzione da accogliere. Si veda Atti Assemblea Costituente, Commis-

corda in particolare l'ordine del giorno presentato dal nostro Autore secondo cui la Seconda sottocommissione abbandonava ogni ipotesi federalista, e si indirizzava verso un "assetto aderente alle reali condizioni della Nazione, le cui varietà regionali esigono di essere adeguatamente considerate nell'interesse stesso dell'unità nazionale e della realizzazione di un regime di decentramento e di effettiva democrazia"⁷⁵. Il Perassi non riuscì invece a mandare ad effetto la concezione di un Senato espressione effettiva della realtà regionale.

È da accennare anche il convinto interesse per il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta, con attenzione specifica all'istituto del referendum e al suo esercizio per esercitare la sovranità popolare nella formazione delle leggi. Incisivo fu il suo contributo durante il dibattito costituente sia in sede di Seconda Sottocommissione sia in Assemblea plenaria per la definizione dell'istituto del referendum abrogativo⁷⁶. Mentre si deve proprio al suo emendamento l'introduzione della versione definitiva del referendum costituzionale, come disciplinato nell'articolo 138 della Costituzione. Ivi si voleva che "il voto popolare assumesse funzione giuridica nella formazione della legge costituzionale"⁷⁷. È dunque evidente l'impegno del Perassi costituente nell'ambito di quelle tre direttive lungo le quali si era formato il suo pensiero giovanile: perfezionamento della democrazia parlamentare, ampliamento delle autonomie locali e potenziamento della democrazia diretta⁷⁸.

L'opera del Perassi costituente si qualifica anche per le competenze maturate più propriamente nell'ambito del diritto internazionale, in riferimento all'inserimento dei principi della Costituzione relativi ai

sione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 26 luglio 1946, p. 4. Tuttavia, è da accennare al fatto che vi erano posizioni più radicali sia all'interno del Partito repubblicano (Oliviero Zuccarini) sia fuori, come ad esempio il deputato Andrea Finocchiaro Aprile che, unico eletto del Movimento per l'indipendenza della Sicilia, insisteva per la Confederazione (Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 29 luglio 1946, pp. 19-21) o il deputato Emilio Lussu, che si manteneva su posizione federaliste (Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 27 luglio 1946, pp. 15-17).

⁷⁵ Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 1 agosto 1946, p. 70.

⁷⁶ Per un'analisi del dibattito tra i deputati alla Costituente si rimanda a M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, in "Commentario della Costituzione" (fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso), "La formazione delle leggi", tomo I, 2, Bologna, Zanichelli, Roma, soc. Ed. Foro italiano, 2005, pp. XLIV-746.

⁷⁷ Atti Assemblea Costituente, Assemblea plenaria, 3 dicembre 1946.

⁷⁸ A. MALINTOPPI, *Tomaso Perassi, costituente repubblicano*, cit., p. 312.

rapporti internazionali dello Stato, con particolare riguardo alla formulazione degli articoli 10 e 11 del testo costituzionale⁷⁹. Solo *in limine* si ricorda che Piero Calamandrei definì tali disposizioni “le finestre più alte” della Costituzione italiana, posto che permettono di intravedere attuazioni di ordinamenti come gli Stati Uniti d’Europa e del Mondo⁸⁰. È da notare soprattutto che, sul finire dei lavori della Commissione ristretta dei Settantacinque, egli fu il promotore di un emendamento, a suo dire “di portata solo formale”, che introdusse il testo definitivo del primo comma dell’articolo 10 della Costituzione (art. 3 del progetto), allo scopo di formulare in maniera tecnicamente appropriata la norma contenente il dispositivo di adattamento automatico del diritto interno al diritto internazionale generale⁸¹. Secondo la concezione perassiana, ispirata alla Costituzione di Weimar del 1919, una tale disposizione opera come una sorta di “trasformatore permanente” di norme internazionali in diritto interno, un meccanismo cioè che produce effetti interni in relazione al formarsi, al modificarsi e all’estinguersi delle norme internazionali generali (*in primis* la consuetudine)⁸². È ancora da notare che per intervento del Perassi si deve anche l’aggiunta del terzo comma dell’articolo 10: “Non è ammessa l’estradiizione dello straniero per reati politici”.

Dopo la partecipazione all’attività dell’Assemblea Costituente, il Perassi cessò definitivamente dalla partecipazione ufficiale nella rappresentanza politica. Peraltro, non cessò la sua collaborazione nelle attività istituzionali. Fu infatti chiamato a esercitare alti uffici legati al diritto costituzionale, con particolare riguardo ai primordi del sindacato di legittimità costituzionale, per l’interpretazione della Carta

⁷⁹ Si legga lo stesso T. PERASSI, *La Costituzione italiana e l’ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 1952 ora in T. PERASSI, “Scritti giuridici”, vol. I, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 415-449. In argomento, più di recente U. LEANZA, *Il principio internazionalista nella Costituente*, in S. LABRIOLA (a cura), “Valori e principi del regime repubblicano”, vol. I, “Sovranità e democrazia”, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 309-371.

⁸⁰ P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e i suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura), “Commentario sistematico alla Costituzione italiana”, Firenze, Barbera, 1950, p. CXXXIX.

⁸¹ L’emendamento fu presentato dagli onorevoli Perassi, Ambrosini, Cevolotto, Tosato, Mortati, Targetti, Terracini, Grassi e Bozzi nella seduta plenaria della Commissione per la Costituzione in data 24 gennaio 1947: “l’ordinamento giuridico italiano ‘si conforma’ alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute”, che sostituì il testo approvato in sede di Prima Sottocommissione: “Le norme del diritto delle genti, generalmente riconosciute, sono considerate parte integrante del diritto italiano”.

⁸² T. PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1957, p. 29.

repubblicana che aveva contribuito autorevolmente ad elaborare. Significativa fu nel 1952 la sua nomina a presidente dell'Alta Corte per la Regione Siciliana⁸³. E ancora nel 1955 fu designato giudice della Corte Costituzionale per nomina presidenziale nella prima composizione dell'organo⁸⁴. Della stessa fu designato vicepresidente dall'allora presidente Gaetano Azzariti. Rimase in carica fino al 3 novembre 1960, data della morte.

Per una bibliografia su Tomaso Perassi

Commemorazione dell'ex deputato Tomaso Perassi, giudice della Corte costituzionale da parte dell'on. Macrelli, del Sottosegretario di Stato per l'Interno, Oscar Luigi Scalfaro e del Presidente della seduta Li Causi, in "Atti parlamentari della Camera dei deputati", vol. CCCLXII, seduta del 22 novembre 1960, pp. 17758-9; G. MORELLI, *Tomaso Perassi*, in "Rivista di diritto internazionale", 1962, p. 3 sgg.; C. MORTATI, *L'opera di Tomaso Perassi*, in "Rivista di diritto internazionale", 1962, p. 204 sgg., commemorazione in seguito riprodotta con il titolo *Politica, diritto e Stato nel pensiero di Tomaso Perassi* (1962), in C. MORTATI, "Raccolta di scritti", IV, Milano, 1972, pp. 215-232; R. MONACO, *Tomaso Perassi*, in "Novissimo Digesto italiano", XII, Torino, 1965, p. 927 sgg.; A. MALINTOPPI, *Tomaso Perassi, costituente repubblicano*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", vol. I - "La Costituente e la democrazia italiana", Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 303-319; G. NEGRI, *Ricordo di tre maestri: Tomaso Perassi, Giuseppe Capograssi, Gaspare Ambrosini*, Roma, 1987; G. NEGRI, *Capograssi, Ambrosini, Perassi, Tosato e la Costituente italiana*, in M. GALIZIA (a cura), "Egidio Tosato costituzionalista e costituente", Milano, Giuffrè, 2010, pp. 183-188; P. RIDOLA, *I liberali, i repubblicani e Tosato alla Costituente*, in M. GALIZIA (a cura), "Egidio Tosato costituzionalista e costituente", Milano, Giuffrè, 2010, pp. 107-135; F. SALERNO, *L'affermazione del positivismo giuridico nella scuola internazionalista italiana: il ruolo di Anzilotti e Perassi*, in "Rivista di diritto internazionale",

⁸³ L'Alta Corte, prevista nello statuto speciale siciliano, fu istituita con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, successivamente convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

⁸⁴ Fu nominato dal Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi il 3 dicembre 1955 giurando, insieme agli altri giudici, il 15 dicembre 1955.

2012, p. 29 sgg.; F. SALERNO, *Tomaso Perassi*, in “Dizionario biografico dei giuristi italiani”, vol. II, Bologna, il Mulino, 2013, p. 1536 sgg.; F. LANCHESTER, *Perassi Tomaso*, in “Dizionario Biografico degli Italiani”, vol. 82, Roma, Treccani, 2015, versione online pubblicata all’indirizzo internet [http://www.treccani.it/tomaso-perassi_\(Dizionario-Biografico\)](http://www.treccani.it/tomaso-perassi_(Dizionario-Biografico)); V. CALABRÒ, *Parlamentarismo e democrazia: la prospettiva di Tomaso Perassi (1907-1946)*, in G. BOTTARO, V. CALABRÒ (a cura), “Democrazia e sistema bicamerale. Teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali”, Atti del Convegno (Messina 12-13 marzo 2015), Studi su Politica, storia e istituzioni, Supplemento a “Storia Politica”, 2015, reperibile anche in formato elettronico all’indirizzo internet www.unipa.it/dipartimenti/dems alla voce “documenti”; L. RONCHETTI (a cura), *Il parlamentarismo e la democrazia a distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi*, in “Costituzionalismo.it”, n. 2/2017, consultabile all’indirizzo internet <http://www.costituzionalismo.it>; M. SICLARI, *Il contributo di Tomaso Perassi ai lavori della Costituente*, relazione tenuta in occasione del Convegno “I Costituenti de La Sapienza”, 30 novembre 2017 e in corso di pubblicazione sulla Rivista “Nomos. Le attualità del diritto”.

Abstract - The paper is dedicated to a distinguished Italian professor of international law, Tomaso Perassi (1886-1960), who graduated from Pavia University in 1909 with some studies in public law and became one of the most important founding fathers at the Constituent Assembly during the foundation

of the Italian Republic (1946-1947). More relevance is given to the elements strictly linked to the genesis of his political opinions (ever since his youth, he had been a member of the Italian republican party) and his first public law studies in connection with his later contribution to the Italian Constitution.

LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DELLA TRANSIZIONE POSTBELLICA IN ITALIA (1943-1949)

di Antonio Varsori

Introduzione

Il tema della posizione dell'Italia nell'assetto internazionale venutosi a creare nell'immediato secondo dopoguerra con la rapida crisi della "grande alleanza" antifascista e l'emergere della "guerra fredda" è stato al centro dell'attenzione della storiografia sin dagli anni '70. In quel periodo, infatti, la prima apertura degli archivi statunitensi - alla quale fece immediatamente seguito quella degli archivi britannici - per la fase conclusiva della seconda guerra mondiale e l'immediato dopoguerra, offrì agli studiosi l'opportunità di esaminare sulla base di fonti primarie l'evoluzione delle politiche degli Alleati angloamericani verso la penisola tra il 1943 e il 1948, in altri termini il periodo che vide il progressivo allineamento dei governi italiani sotto la guida di Alcide De Gasperi alle posizioni occidentali, in particolare a quelle degli Stati Uniti. I contributi apparsi in quegli anni sul coinvolgimento dell'Italia nella "guerra fredda" come parte del "blocco occidentale" riflettevano in parte l'atmosfera politica del tempo, caratterizzata dal dibattito intorno a un sistema politico bloccato - la cosiddetta "conventio ad excludendum" o il "fattore K" per usare termini allora in voga¹. Gli ambienti politici e il mondo intellettuale, alla ricerca di una spiegazione di lungo periodo circa tale carattere delle vicende nazionali, la trovò negli avvenimenti dell'immediato dopoguerra e nei condizionamenti imposti dalla "guerra fredda", nonché dalla "scelta occidentale" com-

Università di Padova.

¹ A. RONCHEY, *Chi vincerà in Italia? La democrazia bloccata. I comunisti e il fattore K*, Milano, Mondadori, 1982.

piuta dai governi centristi, sino alla diffusione della “vulgata” secondo la quale tutto avrebbe avuto origine con il viaggio di De Gasperi a Washington nel gennaio del 1947, nel corso del quale il leader democristiano avrebbe ricevuto indicazione dall’amministrazione Truman di porre fine al rapporto di collaborazione con il Partito Socialista e con il Partito Comunista. Alcune interpretazioni “estreme”, che indicavano l’accettazione di una subordinazione agli interessi di Washington quasi come parte integrante della “repubblica dei partiti”², nascevano anche da valutazioni offerte da alcuni storici statunitensi, appartenenti alla cosiddetta corrente “revisionista” nell’ambito degli studi sulla “guerra fredda”, la quale era caratterizzata da posizioni duramente critiche nei confronti del ruolo internazionale degli Stati Uniti, la cui politica “imperialista” e “aggressiva” era additata come la principale causa scatenante del conflitto fra Est e Ovest³. Non mancavano fra gli storici italiani valutazioni meno connotate da condizionamenti ideologici che sottolineavano il carattere in parte autonomo della decisione italiana di adesione al sistema occidentale, nonché la complessità di questo processo, non esente da dubbi, contraddizioni, eredità del passato, e mai sopite ambizioni⁴. Tale approccio trovava conferma nel corso degli anni ’80, in primo luogo nel contesto più ampio degli studi sulla guerra fredda condotti da storici americani, ma anche inglesi, francesi, tedeschi, nonché con il tramontare della corrente “revisionista” e del suo carattere “militante”, sostituita da una più distaccata e sofisticata scuola “post-revisionista”, restia a ricercare “colpevoli” e “innocenti” nell’analisi delle origini e nelle prime fasi dello scontro fra Est e Ovest⁵. Nel caso italiano, inoltre, un fattore importante fu la progressiva disponibilità dei documenti diplomatici conservati presso l’Archivio del Ministero degli Affari Esteri, nonché di altre rilevanti fonti primarie, in particolare straniere per gli anni Quaranta e Cin-

² Esempio di queste interpretazioni è R. FAENZA, M. FINI, *Gli americani in Italia*, Milano, Feltrinelli, 1976.

³ Cfr. ad esempio J. KOLKO, G. KOLKO, *The Limits of American Power. The World and United States Foreign Policy 1945-1954*, New York, Harper & Row, 1972 (traduzione italiana *I limiti della potenza americana*, Torino, Einaudi, 1975).

⁴ Cfr. E. AGA ROSSI ET AL., *Italia e Stati Uniti durante l’amministrazione Truman*, Milano, Franco Angeli, 1976; per una critica italiana della tendenza storiografica “revisionista” cfr. E. AGA ROSSI (a cura), *Gli Stati Uniti e le origini della guerra fredda*, Bologna, il Mulino, 1986.

⁵ Per un’analisi del dibattito storiografico sulla “guerra fredda” si rinvia a O. A. WESTAD (ed.), *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, Theory*, London, Frank Cass, 2000.

quanta. Esse diedero l'opportunità di delineare un quadro variegato e complesso dell'azione internazionale dell'Italia postbellica: emergevano così tutte le difficoltà e i problemi connessi alla ricostruzione del ruolo del Paese sullo scenario internazionale e alla ridefinizione dei caratteri e degli obiettivi della politica estera nazionale sin dal 1943. Questi nuovi studi confermavano i limiti derivanti dalla sconfitta subita in guerra, dall'eredità del fascismo e da relazioni internazionali che si andavano delineando attorno a un rigido criterio bipolare, ma indicavano anche l'affermarsi dell'obiettivo di un'azione autonoma, che consentisse all'Italia di rivestire la funzione di "media potenza regionale" in grado di esercitare una precisa influenza nei tradizionali ambiti della politica estera nazionale, l'Europa e il Mediterraneo. A questi si aggiungeva il contesto "atlantico", in cui prevaleva il consolidamento di un rapporto bilaterale italo-americano. Particolare rilievo ebbero i risultati del gruppo di ricerca italiano, attivo nel quadro di un ampio e ambizioso progetto di ricerca europeo sulla "percezione della politica di potenza in Europa". Essi trovarono espressione in alcuni volumi apparsi tra il 1988 e il 1992 che raccoglievano studi e ricerche sia di storici già noti, sia di allora giovani ricercatori, contributi basati su un'ampia documentazione archivistica italiana e straniera, libri che per qualche tempo avrebbero rappresentato un punto di riferimento per la comprensione del ruolo internazionale dell'Italia nella transizione dalla crisi e dal crollo del fascismo al primo consolidamento del sistema repubblicano⁶.

L'interesse degli studiosi per ciò che concerneva la posizione italiana nelle relazioni internazionali si spostò poi in avanti nel tempo con una crescente attenzione nei confronti degli anni Cinquanta e Sessanta, della genesi e del dispiegarsi dell'esperienza del centro-sinistra, anche a causa della disponibilità, soprattutto nei maggiori Stati occidentali, di nuove fonti archivistiche, nonché con il manifestarsi di ulteriori nuovi contributi della "Cold War History" sulla cosiddetta "età delle crisi", da Berlino a Cuba, e sulla "distensione"⁷. Una ripresa degli studi sull'immediato dopoguerra parve verificarsi nei primi anni Duemila quale risultato di un significativo fenomeno: l'aspirazione da

⁶ E. DI NOLFO, R. H. RAINERO, B. VIGEZZI (a cura), *L'Italia e la politica di potenza in Europa 1945-1950*, Milano, Marzorati, 1988; E. DI NOLFO, R. H. RAINERO, B. VIGEZZI (a cura), *L'Italia e la politica di potenza in Europa 1950-1960*, Milano, Marzorati, 1992.

⁷ Per una ricognizione della produzione italiana cfr. A. VARSORI, *Cold War History in Italy*, in "Cold War History", vol. 8, No. 2, May 2008, pp. 157-188.

parte degli storici italiani di ripensare l'intera vicenda della "prima Repubblica" anche al fine di trovare nel passato le ragioni profonde della sua crisi e della sua fine. Tale esigenza vide tra l'altro il manifestarsi di un dialogo proficuo fra studiosi di varia impostazione e di scuole diverse (contemporaneisti, internazionalisti, americanisti, ecc.), tutti ormai pienamente consci del rilievo fondamentale svolto dal cosiddetto "nesso nazionale/internazionale" nel determinare la storia della "prima repubblica"⁸. In realtà, anche in questo caso l'attenzione si sarebbe rapidamente rivolta a periodi successivi e più recenti, anche grazie alla presenza di importanti fonti archivistiche che offrivano l'occasione di approfondimento per tutto l'arco di tempo compreso fra la metà degli anni Quaranta e gli inizi degli anni Novanta. Ciò nonostante, come dimostrato dagli atti di un recente convegno organizzato dalla Fondazione Bruno Kessler di Trento, l'immediato secondo dopoguerra, fondamentale fase di transizione e di importanti cambiamenti nella storia dell'Italia del Novecento, rappresenta tema meritevole di sempre nuovo approfondimento⁹. Il presente saggio mira dunque a delineare i caratteri della "transizione" per ciò che concerne la dimensione internazionale della vicenda italiana nel tentativo di dimostrare la complessità di tale processo nel cui ambito si intrecciarono elementi del passato e intuizioni circa il futuro, nonché la stretta relazione esistente fra il passaggio dal fascismo alla democrazia e il contemporaneo inserimento del Paese nel sistema occidentale e, al suo interno, in un sotto-sistema europeo occidentale¹⁰, che con il trascorrere del tempo avrebbe assunto una funzione sempre più rilevante e caratteri sempre più autonomi¹¹.

⁸ Cfr. ad esempio U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carocci, 2004 e G. MONINA (a cura), *1945-1946. Le origini della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

⁹ G. BERNARDINI ET AL. (a cura), *L'età costituente: Italia 1945-1948*, Bologna, il Mulino, 2017. Cfr. anche G. FORMIGONI, D. SARESELLA (a cura), *1945: la transizione del dopoguerra*, Roma, Viella, 2017.

¹⁰ Per ciò che riguarda la "transizione" dal fascismo alla repubblica e il nesso fra questioni interne e situazione internazionale cfr. il recente importante contributo di G. FORMIGONI, *Storia d'Italia nella guerra fredda (1943-1978)*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 23-86.

¹¹ Per un'interpretazione storiografica del tema della "transizione" si rinvia a P. POMBENI, H.-G. HAUPT (a cura), *La transizione come problema storiografico. Le fasi critiche dello sviluppo della modernità (1494-1973)*, Bologna, il Mulino, 2013.

1. *L'Italia alla fine del secondo conflitto mondiale: una nazione nemica sconfitta*

L'uscita dell'Italia dal secondo conflitto mondiale fu un processo lungo, complesso e drammatico, apertosi con la crisi e la caduta del fascismo nel luglio del 1943 e conclusosi solo nell'aprile del 1945 con la liberazione dell'Italia settentrionale, che fu caratterizzato sul piano politico e su quello militare dal passaggio dall'alleanza con la Germania all'armistizio, alla successiva cobelligeranza, nonché da una lunga "campagna d'Italia" e da una violenta "guerra civile". Non è questa la sede per affrontare la questione relativa all'avvio della crisi del regime mussoliniano; è comunque indisputabile che le sconfitte militari subite dall'Asse tra la fine del 1942 e gli inizi del 1943 – dalla battaglia delle Midway a El Alamein, a Stalingrado – rappresentarono un fattore di accelerazione nella presa di coscienza da parte dei gruppi dirigenti conservatori – i cosiddetti fascisti "moderati", la monarchia, i vertici delle forze armate, gli ambienti industriali, la Santa Sede – circa l'avvicinarsi della sconfitta della Germania e la necessità ineludibile per l'Italia di uscire dal conflitto attraverso una pace separata, se non con un rovesciamento di alleanze, sia per preservare almeno una parte del ruolo del Paese come "grande potenza", sia per evitare violente trasformazioni sul piano interno che avrebbero spazzato via quei gruppi politici, economici e sociali che sin dagli anni '20 avevano deciso di sostenere il fascismo proprio nel timore di un violento rivolgimento di natura rivoluzionaria¹². Le conseguenze di questa evoluzione sul piano interno furono il rovesciamento di Mussolini, la formazione del governo Badoglio, l'avvio e la conclusione dell'armistizio con gli anglo-americani del settembre '43. Un processo, questo, che pose in luce tutti i limiti della monarchia, dei vertici delle forze armate, nonché delle stesse strutture dello Stato, e che avrebbe visto come suo esito la situazione di una "nazione allo sbando"¹³.

Dal punto di vista delle due potenze che avrebbero esercitato un'influenza determinante sulle vicende italiane tra il 1943 e il 1945

¹² Sui sondaggi di pace condotti tra la fine del '42 e la primavera del '43 cfr. A. VARSORI, *Italy, Britain and the Problem of a Separate Peace during the Second World War*, in "The Journal of Italian History", n. 31, 1978, pp. 455-491.

¹³ Su questo processo si rinvia ai due fondamentali volumi di E. AGA ROSSI, *L'inganno reciproco. L'armistizio tra l'Italia e gli anglo-americani del settembre 1943*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1993 e *Una nazione allo sbando. L'armistizio italiano del 1943*, Bologna, il Mulino, 1993.

– la Gran Bretagna e gli Stati Uniti – nella primavera/estate del '43 sia per Londra, sia per Washington l'Italia rappresentava un elemento di un qualche rilievo nella loro strategia: nel gennaio del '43 in occasione della conferenza di Casablanca Roosevelt e Churchill avevano concordato sull'obiettivo dell'eliminazione dell'Italia dal conflitto, attraverso una operazione che conducesse alla conquista della Sicilia e una intensificazione dei bombardamenti sulle città italiane¹⁴. Diversi erano però gli obiettivi di natura politica perseguiti dai due alleati e questa differenza avrebbe pesato sugli equilibri italiani sino alla fine del conflitto. Nella capitale britannica sin dal '41 si era venuta elaborando una politica mirante alla definizione di un equilibrio mediterraneo postbellico che rafforzasse la posizione dell'Impero britannico; in tale contesto era necessario imporre all'Italia una pace "punitiva", che si sarebbe tradotta nella sua riduzione a una nazione di secondo rango, a una serie di amputazioni di carattere territoriale a vantaggio di alcuni alleati della Gran Bretagna – Jugoslavia, Grecia e Etiopia – e all'eliminazione della presenza italiana in Africa a vantaggio di Londra. Su questa impostazione influiva anche una visione "moralistica" per cui l'Italia avrebbe dovuto "pagare" per la politica aggressiva del fascismo e per aver sfidato l'Impero britannico nell'area mediterraneo/medio orientale¹⁵. Questa impostazione fa comprendere come per i leader politici e militari inglesi alla liberazione della Sicilia dovesse far seguito una vera e propria "campagna d'Italia", che avrebbe rafforzato la visione britannica di una strategia "periferica" per la sconfitta della Germania attraverso operazioni contro la penisola e i Balcani, a scapito dell'ipotesi di una grande iniziativa militare nella Francia settentrionale per la creazione di un "Secondo fronte" in Europa, come richiesto da Stalin fin dal 1941 e come sostenuto da Roosevelt¹⁶. Al Foreign Office il problema italiano era stato preso in considerazione anche dal punto di vista più generale della liberazione dell'Europa e delle relazioni con l'Unione Sovietica: in altri termini l'azione alleata contro l'Italia avrebbe rappresentato una sorta di "precedente" per ciò che sarebbe accaduto nelle altre parti dell'Europa liberata, incluse le

¹⁴ Sull'operazione "Husky" cfr. A. N. GARLAND, H. M. SMYTH, *Sicily and the Surrender of Italy*, Washington, Department of the Army, 1965.

¹⁵ A. VARSORI, *L'atteggiamento britannico verso l'Italia (1940-1943)*, in A. PLACANICA (a cura), "Salerno capitale istituzioni e società", Napoli, ESI, 1985, pp. 137-159.

¹⁶ In generale si rinvia a E. AGA ROSSI, *L'Italia nella sconfitta. Politica interna e situazione internazionale durante la seconda guerra mondiale*, Napoli, ESI, 1985.

nazioni che sarebbero state raggiunte per prime dall'Armata Rossa. Londra aveva quindi ipotizzato un qualche coinvolgimento dell'URSS nella gestione delle vicende italiane, come confermato in occasione della conferenza dei ministri degli Affari Esteri inglese, americano e sovietico di Mosca dell'ottobre 1943 e dalla prospettata creazione di una Commissione Consultiva per l'Italia, a cui avrebbero preso parte rappresentanti di tutti i Paesi in guerra contro il regime fascista¹⁷.

A Washington la politica estera, a differenza del processo decisionale britannico che vedeva coinvolti non solo il Primo Ministro ma anche il "War Cabinet", il Foreign Office, il segretario di Stato Anthony Eden e i leader militari, era l'esito dell'azione quasi esclusiva di Roosevelt. Questi partiva dal presupposto che le grandi decisioni circa l'assetto mondiale postbellico dovessero essere prese dopo la fine delle ostilità grazie al rapporto di collaborazione fra i "tre grandi" e alla creazione di una serie di organismi internazionali, fra cui spiccava la futura Organizzazione delle Nazioni Unite. Ciò spingeva il Presidente a ritenere che durante il conflitto dovessero prevalere le esigenze militari e il ruolo dei comandanti nei vari teatri di operazione. Questa impostazione non escludeva la tendenza di Roosevelt, anche per ragioni di politica interna, a sottolineare i caratteri di guerra "antifascista" e, in questo ambito, a lasciare un certo grado di autonomia ai vari organi di propaganda, nonché ai servizi speciali dell'"Office of Strategic Services" (OSS), creati con l'ingresso in guerra. L'Italia per Roosevelt non aveva mai rappresentato una questione fondamentale e le sue non numerose prese di posizione nei confronti della penisola erano state il prevalente riflesso dei rapporti nei confronti della comunità italo-americana, una delle componenti significative del voto democratico. L'atteggiamento di Washington era parso quindi ispirato a una posizione benevola verso il popolo italiano e di ferma ostilità verso il fascismo e Mussolini. Agli inizi del '43, sebbene egli fosse convinto della priorità circa una grande operazione nella Francia settentrionale, Roosevelt aveva finito con l'accettare l'ipotesi dello sbarco in Sicilia (operazione "Husky") a causa dell'impossibilità per il '43 di organizzare quello che sarebbe stato poi "Overlord"¹⁸. In compenso gli inglesi avevano

¹⁷ B. ARCIDIACONO, *Le "précedent italien" et les origines de la guerre froide. Les Alliés et l'occupation de l'Italie 1943-1944*, Bruxelles, Bruylant, 1984.

¹⁸ Sulla posizione degli Stati Uniti cfr. J. E. MILLER, *The United States and Italy 1940-1950. The Politics and Diplomacy of Stabilization 1940-1950*, Chapel Hill/London, The University of North Carolina Press, 1986.

dovuto accettare che il responsabile dell'operazione contro l'isola fosse un alto ufficiale americano, il generale Dwight D. Eisenhower, e che il territorio liberato fosse sotto la responsabilità di un'amministrazione militare, il futuro Allied Military Government (AMG)¹⁹. Anche il Presidente si era preoccupato delle possibili reazioni di Stalin di fronte a un'iniziativa che vedeva esclusa qualsiasi responsabilità sovietica, ma aveva ritenuto sufficiente convincere Churchill a rilasciare la nota dichiarazione congiunta di Casablanca sulla "unconditional surrender", ovvero la riaffermazione dell'intenzione alleata di ottenere dalla Germania, dal Giappone e dall'Italia solo una "resa senza condizioni", in altri termini il rifiuto di qualsiasi ipotesi di "pace separata". In tale occasione Churchill si era mostrato dubbioso circa l'opportunità di inserire l'Italia in questa dichiarazione proprio per potersi lasciare le mani libere nel contesto italiano, ma le sue perplessità erano state respinte dal Gabinetto di guerra, ormai legato alla visione del Foreign Office di politica "punitiva" destinata a "to knock Italy out of the war" e alla interpretazione circa l'improbabilità che in Italia qualsiasi forza o personalità politica fosse in grado di estromettere Mussolini dal potere, in una nazione divenuta un mero "satellite" della Germania²⁰.

Le contraddizioni insite nelle scelte politiche e militari anglo-americane emersero poi in maniera evidente in occasione della caduta del fascismo e delle prime "avances" del governo Badoglio per una pace separata. A questa nuova situazione, che per gli anglo-americani risultava quasi inaspettata e che sembrava aprire l'insperata prospettiva di una rapida liberazione di tutta la penisola, Churchill e Roosevelt reagirono con l'ambigua dichiarazione rilasciata nell'agosto a Quebec in occasione di un'ennesima conferenza fra i due leader anglosassoni, a seguito della quale gli anglo-americani avrebbero definito la loro politica verso l'Italia in base all'evoluzione dell'atteggiamento italiano, ovvero non solo l'estromissione di Mussolini, ma anche la fine dell'alleanza con la Germania. Questa posizione era in contrasto con la scelta dell'"unconditional surrender" e con la logica di una guerra antifascista, ma si trovò l'escamotage di lasciare la responsabilità di

¹⁹ Sul Governo Militare Alleato cfr. C. R. S. HARRIS, *Allied Military Administration of Italy, 1943-1945*, London, H.M.S.O., 1957; H. L. COLES, A. K. WEINBERG, *Civil Affairs. Soldiers Become Governors*, Washington, Department of the Army, 1964 e il noto saggio di D. W. ELLWOOD, *L'alleato nemico. La politica dell'occupazione anglo-americana in Italia 1943-1946*, Milano, Feltrinelli, 1977.

²⁰ A. VARSORI, *Italy, Britain and the Problem of a Separate Peace*, cit., passim.

gestire i rapporti con le autorità italiane ai responsabili militari anglo-americani. L'esito di tale ambiguo atteggiamento fu l'elaborazione dei due armistizi: l'uno, il cosiddetto armistizio "corto" di natura militare e dai caratteri generici che poteva essere accettato con relativa facilità dal governo italiano, l'altro, quello "lungo", simile a una "resa condizionata", che privava i firmatari italiani di qualsiasi libertà di manovra a tutto favore dell'AMG. L'armistizio "lungo" venne reso noto al governo di Roma solo dopo la firma e l'annuncio di quello "corto" e Badoglio fu in qualche modo costretto a siglarlo alla fine di settembre del '43. Al di là degli aspetti connessi all'armistizio restava un'ulteriore contraddizione rispetto al concetto di "guerra antifascista" proclamata soprattutto dalle autorità e dalla propaganda americane: l'aver accettato come interlocutore il governo Badoglio in rappresentanza di re Vittorio Emanuele III, entrambi presentati nelle nazioni alleate come "complici" del fascismo. Ma per il momento quello che sarebbe divenuto il Regno del Sud, dopo la disastrosa gestione dell'armistizio da parte del sovrano e del capo del governo, venne considerato una utile controparte. Per i responsabili militari alleati nella speranza che la "defezione" italiana favorisse la rapida liberazione di gran parte della penisola con un limitato sforzo da parte anglo-americana; per Roosevelt perché questa era la posizione dei leader militari; per Churchill e gli inglesi perché si riteneva che questo sviluppo confermasse la validità della strategia periferica; l'armistizio "lungo" inoltre rappresentava la base per la pace "punitiva" voluta da Londra e poneva un debole governo come quello del re alla mercé della volontà degli Alleati. La subordinazione delle autorità del Regno del Sud agli anglo-americani venne sottolineata dalla creazione della Allied Control Commission (ACC), che, sotto la presidenza del generale britannico Sir Noel Mason MacFarlane, aveva il compito di mantenere i rapporti fra l'AMG e il governo Badoglio²¹.

In realtà il sovrano e il capo del governo compresero immediatamente come la parziale disgregazione delle strutture dello Stato e la "fuga" da Roma verso Brindisi avrebbero potuto mettere in discussione la sorte dell'istituzione monarchica dopo la fine del conflitto, tenendo anche conto dell'immediata dichiarata ostilità di tutti i partiti antifascisti al governo del re e la richiesta di abdicazione di Vittorio Emanuele III e delle dimissioni di Badoglio; obiettivi ribaditi in

²¹ Su tutti questi aspetti si rinvia ai lavori di Elena Aga Rossi e di David W. Ellwood citati in precedenza.

occasione del Congresso antifascista di Bari del gennaio del 1944 e condivisi dai maggiori Comitati di Liberazione Nazionale. La prima reazione di Badoglio e del sovrano fu la dichiarazione di guerra alla Germania il 13 ottobre 1943, atto in qualche modo dovuto vista la feroce reazione tedesca all'uscita dell'Italia dalla guerra. Da parte degli Alleati si mostrò sempre d'altronde un atteggiamento ben poco entusiasta di fronte all'ipotesi di più stretta collaborazione fra ciò che restava delle forze armate italiane e le unità anglo-americane, più per ragioni logistiche (difficoltà nelle forniture di armi ed equipaggiamento) e "psicologiche" (la scarsa fiducia nelle capacità combattenti degli italiani) che per motivazioni politiche. Una volta appurato che, con l'eccezione della Marina, l'esercito e l'aviazione italiani erano ridotti a ben poca cosa; ciò che parve interessare ai responsabili dell'AMG e dell'ACC era il mantenimento di retrovie tranquille, in altri termini l'ordine pubblico nel Regno del Sud e a tal fine era opportuno confidare in quelle poche strutture dello Stato che erano sopravvissute all'8 settembre e che mantenevano la loro fedeltà al re, fra cui, ovviamente, l'arma dei Carabinieri²². Sul piano politico Roosevelt dovette far fronte alle critiche della stampa e degli ambienti "liberal" americani per aver accettato il mantenimento al potere di Badoglio e del re ed effettuò qualche passo non troppo convinto presso Churchill affinché vi fosse una svolta in senso antifascista, ma a tali argomentazioni il Primo Ministro replicò sempre in maniera efficace, ricordando le esigenze derivanti dalla conduzione della campagna d'Italia, rivelatasi già nell'inverno '43/'44 non agevole: necessità condivise dai responsabili militari, nel cui ambito tra l'altro il ruolo britannico stava assumendo maggiore rilievo rispetto a quello avuto dagli americani.

In un'ampia visione strategica anglo-americana la prima conferenza interalleata di Teheran della fine del '43 avrebbe segnato la sconfitta della strategia periferica sostenuta da Churchill e l'affermazione della scelta del "secondo fronte" da creare in Francia nella primavera del '44²³. In questa prospettiva la penisola diveniva un teatro d'operazioni minore dal quale sarebbero state ritirate le migliori unità alleate, che sarebbero state utilizzate per Overlord. Nel gennaio del 1944 vi fu un

²² Sulla questione della co-belligeranza cfr. M. DE LEONARDIS, *Guerra fredda e interessi nazionali. L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014, pp. 35-84.

²³ K. SAINSBURY, *The Turning Point*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1986.

ultimo tentativo, sollecitato da Churchill, per imprimere una svolta alla “campagna d’Italia” con lo sbarco alleato ad Anzio che, dopo un iniziale successo, si tradusse in ulteriore battaglia di posizione, come lungo la “linea Gustav”, in particolare attorno a Monte Cassino²⁴.

La stabilizzazione del fronte italiano, l’“impasse” politica nel Regno del Sud e, soprattutto, il prevalere del ruolo dei militari anglo-americani tramite l’AMG e l’ACC non potevano soddisfare Stalin, il quale aveva prestato fede alle assicurazioni alleate circa il coinvolgimento sovietico nella gestione delle vicende italiane. Con ciò non si deve ritenere che il leader russo intendesse porre apertamente in discussione la prevalenza occidentale nella penisola ma, in una visione pragmatica, Stalin sperava di poter esercitare qualche influenza sulla situazione italiana, non fosse altro per ottenere una “carta” da giocare nella definizione dell’assetto postbellico dell’Europa. Questa esigenza venne compresa da Badoglio e da alcuni diplomatici italiani, i quali ritennero di poter sfruttare la volontà sovietica per ottenere un rafforzamento della posizione internazionale del Regno del Sud e della monarchia. Agli inizi del ’44 vi furono contatti segreti fra rappresentanti sovietici e il segretario generale del Ministero degli Esteri, Renato Prunas, che avrebbero condotto al riconoscimento diplomatico da parte di Mosca del governo del re, tra l’altro con la nomina di un abile diplomatico di carriera, Pietro Quaroni, al momento rappresentante a Kabul, come ambasciatore a Mosca²⁵. Se le autorità del Regno del Sud uscivano apparentemente rafforzate da questa manovra, l’URSS poneva la base per la propria presenza “ufficiale” in Italia, alla quale si sarebbe affiancato un diverso ruolo del PCI. Stalin infatti convinse il leader del Partito Comunista, Palmiro Togliatti, in esilio in Russia, ad accettare la prospettiva di una collaborazione in chiave anti-tedesca e antifascista con il governo del re. Una “svolta” che venne annunciata da Togliatti nel marzo del ’44, una volta rientrato in Italia in un noto discorso tenuto a Salerno, alla quale si sarebbe affiancata la visione di un partito di massa, caratterizzato da un forte patriottismo e da una apparente volontà di collaborazione con il governo monarchico, sul modello della “grande alleanza” fra Stati Uniti, Gran Bretagna e Unione Sovietica²⁶.

²⁴ Sulla campagna d’Italia cfr. ad esempio R. LAMB, *La guerra in Italia 1943-1945*, Milano, Corbaccio, 1996 e su Anzio cfr. C. D’ESTE, *Anzio e la battaglia per Roma*, Gorizia, LEG, 2017.

²⁵ E. DI NOLFO, M. SERRA, *La gabbia infranta. Gli Alleati e l’Italia dal 1943 al 1945*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 62-115.

²⁶ E. AGA ROSSI, V. ZASLAVSKY, *Togliatti e Stalin. Il PCI e la politica estera staliniana negli archivi di Mosca*, Bologna, il Mulino, 2007. Cfr. anche P. SPRIANO, *Storia*

I responsabili dell'AMG e dell'ACC reagirono in maniera irritata alla “svolta di Salerno”, ma vi si adattarono soprattutto perché la nuova posizione del PCI costrinse tutti gli altri partiti del CLN ad accettare la collaborazione con il governo Badoglio, concretizzatasi con l'inserimento di esponenti antifascisti di spicco nella compagine ministeriale. Dal punto di vista di Roosevelt quanto accaduto sembrava andare nella direzione di ciò che egli auspicava, ovvero un governo italiano “antifascista”. Lo stesso Churchill, dopo un'iniziale ostilità, si accontentò del mantenimento al suo posto di Badoglio, garante della firma dell'armistizio “lungo”. In realtà la “svolta di Salerno” inseriva elementi che avrebbero anticipato i temi della “guerra fredda”, ma ben pochi responsabili politici o militari alleati sembrarono rendersene conto, tanto è vero che i primi a preoccuparsi per il rafforzamento del ruolo del PCI e per la sua piena legittimazione furono alcuni esponenti moderati italiani, i quali cominciarono a far presente questo aspetto, nonché la crescente influenza dei comunisti nella Resistenza e il rapido incremento del tesseramento nell'Italia liberata, ad alcuni militari e diplomatici inglesi e americani operanti “in loco”, i quali parvero esprimere qualche preoccupazione circa gli equilibri politici italiani una volta finito il conflitto. Questi timori non intaccarono più di tanto le scelte dell'AMG, che in una prospettiva pragmatica era pronto a collaborare con i CLN nelle zone liberate a condizione che questi organismi garantissero la “legge e l'ordine”, ripristinassero i servizi essenziali e si occupassero dell'ordinaria amministrazione. Un atteggiamento altrettanto realistico ispirò i servizi segreti alleati – il britannico Special Operations Executive (SOE) e l'americano Office of Strategic Services (OSS) - che avevano cominciato a collaborare con la Resistenza nell'Italia occupata: raramente le formazioni comuniste vennero discriminate e se ciò accade fu il risultato delle tendenze politiche dei singoli ufficiali inglesi o americani piuttosto che dei due organismi e dei loro responsabili²⁷.

Nel giugno del 1944 Roma veniva liberata e le posizioni assunte dal CLN della capitale per la formazione di un vero governo antifasci-

del Partito Comunista Italiano, vol. 5, *La Resistenza. Togliatti e il partito nuovo*, Torino, Einaudi, 1978.

²⁷ Sui rapporti tra i servizi alleati e la Resistenza cfr. M. DE LEONARDIS, *La Gran Bretagna e la resistenza partigiana in Italia 1943-1945*, Napoli, ESI, 1988; T. PIFFER, *Gli Alleati e la Resistenza italiana*, Bologna, il Mulino, 2010; M. BERRETTINI, *La Resistenza italiana e lo Special Operations Executive britannico (1943-1945)*, Firenze, Le Lettere, 2014.

sta si tradussero in un compromesso fra ACC e CLN romano grazie al quale Badoglio abbandonava la scena politica e veniva sostituito da Ivanoe Bonomi, un esponente dell'Italia liberale prefascista; in cambio il nuovo governo accettava quanto previsto nell'armistizio "lungo" e una tregua sulla "questione istituzionale", mentre il Principe Umberto, erede al trono, assumeva la carica di "luogotenente del Regno". Ancora una volta Washington valutava positivamente questo sviluppo senza che però ciò si traducesse in una vera politica americana nei confronti dell'Italia, mentre la rinnovata irritazione di Churchill parve sfumare di fronte all'accettazione delle clausole armistiziali. Quanto al governo Bonomi, la sua azione in politica estera si esplicò nel tentativo di rafforzare la cobelligeranza e, possibilmente, di anticipare una pace con gli alleati che ponesse il Paese in una posizione diversa rispetto non solo alla Germania, ma anche agli alleati minori di Berlino²⁸. Inoltre, al fine di mostrare all'estero un'immagine "antifascista" della nazione, si nominarono alcuni ambasciatori "politici" in importanti capitali alleate nelle figure di esponenti antifascisti (ad esempio il liberale conte Carandini a Londra, l'azionista Tarchiani a Washington, il socialista Saragat a Parigi, ecc.)²⁹. Nell'agosto del '44 Churchill effettuava una visita ufficiale a Roma, dove varie personalità antifasciste, nonché il rappresentante diplomatico inglese in Italia, Sir Noel Charles, presero a esprimergli timori per la crescente forza del PCI e per la futura situazione interna italiana. Ciò ebbe un certo impatto sul Primo Ministro, già allarmato per l'affacciarsi dell'Armata Rossa in Polonia e per la fallita insurrezione di Varsavia che avrebbe lasciato campo libero ai comunisti. Per ciò che concerne l'Europa centro-orientale Churchill puntò a un'intesa bilaterale con Stalin in un incontro avvenuto a Mosca nell'ottobre del '44, il cosiddetto "accordo delle percentuali"³⁰. Quanto all'Italia il Primo Ministro era convinto

²⁸ Sull'ipotesi di pace anticipata cfr. I. POGGIOLINI, *Diplomazia della transizione. Gli Alleati e il problema del trattato di pace italiano (1945-1947)*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1990.

²⁹ Sull'impatto della transizione dal fascismo alla democrazia sul corpo diplomatico italiano cfr. A. VARSORI, *Continuità e discontinuità nella diplomazia italiana*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura), "La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni", Roma, Carocci, 2004, pp. 155-171.

³⁰ Durante la conferenza di Mosca Churchill e Stalin raggiunsero un accordo sul grado di influenza che Londra e Mosca avrebbero esercitato su una serie di nazioni: Romania (URSS 90% - occidentali 10%); Grecia (Gran Bretagna 90% - URSS 10%); Jugoslavia (URSS 50% - occidentali 50%); Ungheria (URSS 50% - occidentali 50%); Bulgaria (URSS 75% - occidentali 25%). Successivamente le percentuali vennero aggiustate leggermente

che fosse necessario rafforzare i partiti moderati italiani con delle concessioni, ma Londra non era in grado di compiere una tale scelta nel contesto politico perché condizionata dalla strategia della pace punitiva, ma era possibile pensare a concessioni economiche, che però solo gli Stati Uniti avrebbero potuto compiere. Nel settembre del '44 Churchill si recò negli Stati Uniti, ove incontrò Roosevelt: da tali colloqui ebbe origine il cosiddetto “New Deal for Italy”, che si sarebbe tradotto in un parziale allentamento del controllo alleato sulle attività del governo italiano, nella trasformazione dell'ACC in mera Commissione Alleata, la cui guida nel frattempo passava dal generale MacFarlane al contrammiraglio americano Ellery W. Stone, nell'inclusione del programma di aiuti di prima necessità UNRRA, largamente finanziato da Washington, nella promessa di ulteriori aiuti statunitensi al popolo italiano. In realtà sul piano politico l'Italia restava in una posizione di subordinazione rispetto agli Alleati: nell'autunno di quell'anno Bonomi si dimetteva per divergenze con i socialisti e gli azionisti sulla questione istituzionale. Da alcuni ambienti antifascisti venne avanzato il nome del conte Carlo Sforza, vicino al PDA e già esponente di spicco dell'antifascismo emigrato, esule negli Stati Uniti tra il 1940 e il 1943. Sforza era però invisibile agli inglesi per essersi opposto al re dopo il rientro in Italia e perché lo si riteneva – a torto – debole nei confronti delle forze di sinistra. Londra pose quindi un veto alla sua candidatura, aprendo così la strada a un reincarico da parte di Bonomi in un gabinetto dove il leader democristiano Alcide De Gasperi assumeva il ruolo di ministro degli Affari Esteri³¹. Con una dichiarazione del segretario di Stato Edward Stettinius, il governo americano esprimeva il suo dissenso nei riguardi del veto britannico sostenendo il diritto degli italiani di compiere scelte autonome nel contesto politico interno. Ancora una volta, però, questa presa di posizione restava episodio isolato e non si traduceva in una politica verso l'Italia; al contrario in questo stesso periodo perdeva di consistenza l'ipotesi, vagliata da Londra e da Washington, di anticipare la conclusione della pace con l'Italia per sottolineare la diversità della sua posizione rispetto agli altri Stati “satelliti” della Germania hitleriana, sia per il condizionamento esercitato sugli inglesi dal concetto di pace “punitiva”, sia per la scarsa incisività

a vantaggio di Mosca. Cfr. R. GELLATELY, *Stalin's Curse. Battling for Communism in War and Cold War*, New York, Vintage Books, 2013, pp. 90-94.

³¹ Su questi eventi, oltre al volume di David W. Ellwood, cfr. E. DI NOLFO, M. SERRA, *La gabbia infranta. Gli Alleati e l'Italia dal 1943 al 1945*, cit., pp. 149-175.

e la sostanziale indecisione delle autorità di Washington³². Tutto ciò contrastava con l'impegno del governo di Roma nei confronti degli alleati e del crescente ruolo giocato dalla Resistenza, in apparenza riconosciuto dagli organi di propaganda alleati e sostenuto dal SOE e dall'OSS, anche se spesso in competizione fra loro. Va però notato che la Resistenza italiana veniva pur sempre considerata di minor rilievo rispetto ad altri movimenti di opposizione al nazismo quali il movimento partigiano jugoslavo, il maquis francese o la resistenza polacca. Le autorità militari anglo-americane ritenevano che i partigiani dovessero limitarsi a perseguire tre obiettivi: a) l'assistenza ai prigionieri di guerra alleati evasi e agli aviatori abbattuti in territorio nemico, b) la raccolta di informazioni, c) le attività di sabotaggio; mentre dovevano evitare lo scontro in campo aperto e men che meno la liberazione di aree nell'Italia occupata lasciando così spazio alla dura reazione tedesca e fascista. La visione riduttiva dei leader militari alleati nei confronti della Resistenza era confermata dal noto "proclama" lanciato via radio del generale britannico Harold Alexander nell'autunno del '44 affinché i partigiani interrompessero le operazioni durante l'inverno e sciogliessero le loro unità. Ciò era difficile se non impossibile a meno di gravissimi rischi per le vite dei partigiani. La dichiarazione di Alexander venne interpretata da alcuni storici italiani negli anni '70 come una mossa destinata a distruggere il movimento resistenziale, in particolare quello di ispirazione di sinistra. In realtà la documentazione alleata e studi successivi hanno dimostrato che il "proclama Alexander" non era che il risultato della visione, se si vuole ottusa ed "egoistica", dei vertici alleati, per i quali la Resistenza era un fattore di minor rilievo e le vite dei partigiani italiani "spendibili" nel quadro della strategia alleata. Questa valutazione è indirettamente confermata dall'accordo raggiunto poco tempo dopo tra l'alto comando alleato in Italia e i vertici della Resistenza nell'Italia settentrionale in vista della ripresa dell'avanzata anglo-americana nella primavera del '45 e della prospettiva della contemporanea insurrezione partigiana. In tale intesa, tra l'altro, gli Alleati avrebbero riconosciuto le autorità locali nominate dai CLN e avrebbero sostenuto finanziariamente la Resistenza, mentre quest'ultima si impegnava a consegnare le armi agli Alleati alla fine delle ostilità³³. Se in alcuni responsabili alleati vi erano certo

³² I. POGGIOLINI, *Diplomazia della transizione*, cit., passim.

³³ Per questi aspetti si rinvia ai volumi di M. de Leonardis e T. Piffer citati alla nota 21.

timori per gli aspetti “rivoluzionari” e per il mantenimento dell’ordine pubblico nel contesto della liberazione del Nord, va comunque indicato che inglesi e americani videro negli eventi dell’aprile del ’45 soprattutto la conclusione delle operazioni militari in Italia e se certo non apprezzarono alcuni caratteri della “giustizia partigiana”, quali ad esempio la fucilazione di Mussolini, non fecero grandi sforzi per opporvisi e accettarono il fatto compiuto. Anche i contatti segreti intercorsi agli inizi del ’45 in Svizzera fra emissari dei vertici militari tedeschi in Italia e il responsabile dei servizi americani, Allen Dulles, per una resa separata delle forze germaniche erano soprattutto finalizzati a una rapida conclusione delle ostilità e alla possibilità di evitare perdite di vita alleate più che non a condizionare il futuro della penisola³⁴.

Con la fine dei combattimenti nel Nord Italia e la successiva resa della Germania l’attenzione britannica e statunitense verso la penisola venne rapidamente meno. Ciò fu anche l’esito degli importanti mutamenti politici verificatisi negli Stati Uniti con la morte di Roosevelt e l’arrivo alla Casa Bianca di un inesperto Harry Truman, nonché in Gran Bretagna dove nell’estate del ’45 a seguito delle elezioni Churchill usciva di scena a favore di un governo laburista guidato da Clement Attlee con Ernest Bevin al Foreign Office. Il Presidente americano si trovava all’improvviso nella necessità di elaborare una propria politica estera di fronte a problemi immensi, che gli erano in ampia misura ignoti – dall’uso della nuova arma atomica alla conclusione della guerra con il Giappone, dal rapporto con Stalin al futuro della Germania – e in tale ambito l’Italia rivestiva un ruolo decisamente minore. Quanto a Londra, ci si trovava con un nuovo governo che doveva porsi alla prova e con un’opinione pubblica forse più interessata alla creazione di un “welfare state” che ai progetti imperiali di Churchill³⁵. Prima ancora delle elezioni il Foreign Office era giunto alla conclusione che la Gran Bretagna, una volta salvaguardati i vantaggi derivanti da una pace “punitiva”, avrebbe potuto lasciare il campo in Italia ai più “ricchi” alleati americani, i quali però – come constatato – per il momento non possedevano alcuna precisa politica verso la penisola. Solo più tardi le autorità americane avrebbero compreso che la “campagna

³⁴ E. AGA ROSSI, F. B. SMITH, *Operation Sunrise. The Secret Surrender*, New York, Basic Books, 1979 (tr. italiana *La resa tedesca in Italia*, Milano, Feltrinelli, 1980).

³⁵ Sulla marginalità della questione italiana in questo periodo per i tre “grandi” cfr. ad esempio M. DOBBS, *Six Months in 1945. From World War to Cold War*, London, Arrow Books, 2013.

d'Italia" aveva lasciato loro un'eredità positiva: l'immagine che una parte consistente della popolazione italiana aveva elaborato degli Stati Uniti attraverso i rapporti con i militari americani, di solito mostratisi più comprensivi e amichevoli verso gli italiani, nonché espressione di una nazione ricca e moderna, i cui soldati godevano del superfluo al punto di poterlo donare ai rappresentanti di un popolo vinto. Né va trascurato il ruolo giocato nella AMG da esponenti italo-americani, quali ad esempio il cosiddetto "governatore di Roma", il colonnello Charles Poletti, che nella vita civile aveva rivestito il ruolo di vice-governatore dello Stato di New York.

2. *Il trattato di pace italiano: l'onerosa eredità del passato*

Tra la metà del 1945 e gli inizi del 1947 l'attenzione delle autorità di governo, del mondo politico, della diplomazia e di quella parte della popolazione non condizionata dalle drammatiche realtà di una nazione prostrata economicamente e sconvolta socialmente si concentrò sulla redazione del trattato di pace da parte dei vincitori, in particolare i quattro "grandi" – Stati Uniti, Gran Bretagna, Unione Sovietica e Francia – sui quali ricadeva in larga misura la responsabilità di decidere il futuro della nazione italiana e la sua possibile posizione nel contesto internazionale. Il governo italiano non avrebbe avuto la possibilità di far sentire la propria voce nel processo di elaborazione del trattato, che sarebbe stato definito nell'ambito del Consiglio dei Ministri degli Esteri delle "quattro potenze" per poi essere portato all'attenzione e ratificato dagli altri Paesi "minori" che si erano trovati in guerra con l'Italia (dai "Dominions" britannici alla Jugoslavia, dalla Grecia all'Etiopia, dall'Albania al Brasile, ecc.) in occasione di una più ampia conferenza della pace. A dispetto di questa oggettiva condizione di inferiorità i responsabili italiani effettuarono ogni sforzo e tentarono tutte le strade per evitare che la nazione fosse soggetta a un trattamento punitivo, attraverso contatti diplomatici, attività di gruppi di pressione, dichiarazioni ufficiali che si rivolsero ai responsabili e alle opinioni pubbliche dei quattro "grandi", nonché di alcuni Stati "minori" delle Nazioni Unite, in particolare le repubbliche sudamericane³⁶. Varie erano le ragioni che motivarono uno sforzo politico e diploma-

³⁶ Per una sintesi della questione del trattato di pace cfr. S. LORENZINI, *L'Italia e il trattato di pace del 1947*, Bologna, il Mulino, 2007. Cfr. inoltre A. VARSORI, *Il trattato di*

tico comparabile, per quanto in condizioni diametralmente opposte, all'azione condotta alla conferenza di Parigi nel 1919. In primo luogo vanno indicate le spinte di carattere morale e politico che animavano la classe politica antifascista nel suo complesso, la quale riteneva che la "nuova Italia" democratica non dovesse essere chiamata a rispondere degli errori commessi dal fascismo, in questo confortata dalla esperienza della co-belligeranza e dall'apporto dato dalla Resistenza alla vittoria alleata. Restava d'altronde la convinzione circa il "rango" del Paese, che, sebbene nessuno ritenesse più realisticamente comparabile a quello di una "grande potenza", si riteneva dovesse essere quello di una "media potenza" regionale, non distante dalle funzioni esercitate dai tradizionali partner europei, in particolare la Francia e la Gran Bretagna. Se questo atteggiamento poteva apparire irrealistico, se non velleitario ai responsabili delle potenze vincitrici, così non era né per i rappresentanti dell'antifascismo, né per i diplomatici italiani e neppure per larghi settori dell'opinione pubblica. La maggioranza degli italiani, nonché la tradizione culturale e politica del Paese erano ancora influenzate, se non dall'ideologia del fascismo, quanto meno dal pensiero nazionalista e dalla esperienza risorgimentale, che si erano nutriti del mito della "grande Italia". Né può essere trascurato come subito dopo la fine del conflitto molti, non solo in Italia, pensassero a un sistema internazionale sulla base dell'esperienza degli anni '20 con una funzione delle potenze europee ancora rilevante, con gli Stati Uniti riluttanti ad assumere impegni di lungo periodo nel "vecchio continente", con la preservazione, magari anche attraverso audaci riforme, di grandi realtà imperiali, controllate da Londra e da Parigi. Questo insieme di fattori spiega gli atteggiamenti in apparenza eccessivamente ambiziosi e ottimistici, legati a un mondo passato, che caratterizzarono gran parte dell'azione italiana nell'ambito della questione del trattato di pace. Il governo Bonomi e quello guidato da Ferruccio Parri parvero trascurare o forse dare un'interpretazione positiva di alcuni episodi manifestatisi proprio alla conclusione delle ostilità, che invece avrebbero dovuto rappresentare altrettanti segnali d'allarme circa le intenzioni dei vincitori. Nell'aprile/maggio del 1945 forze francesi tentarono di occupare la Valle d'Aosta nella speranza di

pace italiano. Le iniziative politiche e diplomatiche dell'Italia, in "Italia contemporanea", n. 182, marzo 1991, pp. 27-50.

porre le basi per un'annessione di questa regione³⁷. Questa aspirazione fu frustrata dai responsabili anglo-americani, ma non per buona volontà verso l'Italia quanto per respingere un'interferenza di Parigi nelle responsabilità dell'AMG sul territorio italiano. In questo ambito rientrò anche il controllo esercitato per qualche tempo dal governo militare alleato sul Sud Tirolo, subito rivendicato dalle autorità di un'Austria, che sin dal '43 i tre "grandi" avevano deciso di considerare non un satellite della Germania, bensì il primo paese aggredito da Hitler³⁸. Ben più drammatica fu la situazione venutasi a creare lungo il confine orientale, dove le truppe di Tito non si limitarono a occupare la Dalmazia, l'Istria e Trieste, mostrando in maniera evidente le ambizioni territoriali di Belgrado, ma posero in essere una politica di "pulizia etnica" *ante litteram*, che andò dalle misure persecutorie agli ancor più tragici episodi delle "foibe" nei confronti della comunità italiana. Certo, dopo quaranta drammatici giorni di occupazione jugoslava, gli Alleati riuscirono a imporre a Tito il ritiro da Trieste. Ancora una volta questa presa di posizione anglo-americana non fu determinata da un atteggiamento positivo verso le richieste di Roma, ma dalla necessità di esercitare il controllo su un importante centro logistico come il porto triestino e dalla crescente irritazione verso le ambizioni di Tito³⁹.

Non è questa la sede per un esame dettagliato dell'azione politica e diplomatica italiana nel periodo che intercorse tra la fine della guerra e la firma del trattato; ci si limiterà a individuare quali fossero le maggiori questioni che si posero, delineare l'atteggiamento dei governi italiani, le posizioni delle maggiori potenze vincitrici e l'esito dei negoziati che si svolsero nelle sedi delle conferenze dei quattro ministri degli Esteri e della conferenza della pace – o delle "ventuno potenze". I principali problemi inerenti la pace italiana riguardavano le clausole economiche, quelle militari e quelle territoriali. La posizione di Roma venne espressa dal ministro degli Esteri Alcide De Gasperi ai quattro "vincitori" sin dalla tarda primavera del 1945. L'Italia rifiutava di essere sottoposta a onerose riparazioni sulla base di considerazioni politiche – il contributo dato alle armi alleate e l'esistenza di una nazione ormai guidata da

³⁷ Sui rapporti italo-francesi cfr. in generale E. COSTA BONA, *Dalla guerra alla pace. Italia-Francia 1940-1947*, Milano, Franco Angeli, 1995.

³⁸ Sulla questione sudtirolese cfr. il recente contributo di G. BERNARDINI, G. PALLAVER (a cura), *Dialogo vince violenza. La questione del Trentino Alto Adige/Südtirol nel contesto internazionale*, Bologna, il Mulino, 2015, in particolare i saggi di P. Pombeni, R. Steinger e G. Bernardini.

³⁹ R. PUPO, *Trieste '45*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

coloro che si erano opposti al fascismo – ed economiche – le difficili condizioni in cui versava un paese duramente colpito da due anni di operazioni belliche e le esigenze della ricostruzione. Per ciò che concerneva le questioni militari, ci si opponeva all'imposizione di un forte disarmo e, in particolare, alla minacciata spartizione della flotta tra i vincitori. Anche in questo caso l'Italia antifascista non meritava di essere punita e avrebbe avuto il diritto di godere degli strumenti atti a garantire la propria difesa e la propria indipendenza, pur rinunciando alla guerra come strumento di politica estera e volendo inserirsi in maniera pacifica e costruttiva nella comunità internazionale. Gli aspetti di carattere territoriale erano però i più importanti anche perché l'Italia si trovava di fronte a territori occupati dai vincitori e/o nei cui confronti vi erano evidenti ambizioni da parte di alcune potenze: dalle mire jugoslave sul confine orientale a quelle greche sul Dodecaneso, dalle rivendicazioni austriache sul Sud Tirolo a quelle francesi su alcune zone di confine in Piemonte, per concludere con agli interessi britannici per il controllo, diretto o indiretto, dell'ex-impero italiano in Africa. Nell'ambito dei problemi territoriali le autorità italiane contestavano le richieste di Vienna e miravano al mantenimento della sovranità sul Sud Tirolo sulla base di considerazioni politiche ed economiche (i superiori meriti nella lotta contro il nazifascismo e gli investimenti compiuti nell'economia dell'Alto Adige tra le due guerre mondiali). Quanto al confine orientale, ci si rendeva conto che difficilmente sarebbe stato possibile ripristinare i confini ottenuti nel 1920 con il trattato di Rapallo e si proponeva come frontiera la "linea Wilson", avanzata dal Presidente americano nel 1919 come linea etnicamente più equa, la quale avrebbe lasciato alla sovranità italiana una parte consistente dell'Istria; questa posizione era giustificata sulla base di considerazioni etniche, storiche e politiche. Si respingevano come irragionevoli le richieste francesi di modifiche del confine in Piemonte. Infine si riteneva che l'Italia avesse diritto sulla base di ragioni storiche, politiche ed economiche al "ritorno in Africa", in maniera specifica nelle colonie "prefasciste" della Somalia, dell'Eritrea e della Libia, di cui l'Italia era entrata in possesso durante il periodo liberale. In questo ambito si sottolineavano i grandi investimenti compiuti, il carattere "positivo" e "umano" del colonialismo italiano mirante al benessere delle popolazioni locali, l'esigenza di uno sbocco per la mano d'opera italiana. L'Italia rinunciava al contrario a qualsiasi

rivendicazione nei confronti delle isole del Dodecaneso, d'altronde già occupate e sostanzialmente annesse da Atene sin dal 1945⁴⁰.

Le questioni relative alla pace italiana vennero discusse dai rappresentanti dei quattro “grandi” dapprima a Londra nel settembre del 1945, poi a Mosca alla fine dell'anno; fondamentali furono i negoziati svoltisi a Parigi nella prima metà del 1946, che delinearono i caratteri salienti del futuro trattato e vennero sostanzialmente ratificati nell'estate del '46 alla cosiddetta conferenza delle “ventuno potenze” che erano state in guerra con l'Italia, tenutasi nella capitale francese. Un ultimo Consiglio dei ministri degli Esteri riunitosi a New York in autunno si limitò ad alcune minori rettifiche. Furono dunque gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, l'Unione Sovietica e la Francia a decidere la sorte dell'Italia e le trattative furono influenzate dal desiderio, per quanto in modo sempre più debole, dei “grandi” di preservare lo spirito della “grande alleanza”, quanto meno di risolvere con dei compromessi le crescenti divergenze che si stavano manifestando anche in altri ambiti fra le potenze occidentali – soprattutto gli Stati Uniti e la Gran Bretagna – e l'Unione Sovietica. Ciò spiega la contraddizione apparente nelle posizioni di Washington, a parole benevole verso l'Italia, ma acquiescenti nella sostanza a gran parte delle richieste provenienti dagli altri vincitori⁴¹. I quattro “grandi” concordarono così sulla necessità di imporre rigide clausole militari che impedissero all'Italia di tornare a essere un fattore di disordine internazionale. Quanto alle riparazioni, sebbene gli Stati Uniti vi fossero contrari per principio accettarono che gli altri vincitori le esigessero quale compenso per la politica di aggressione perseguita dal fascismo e per i danni materiali e le perdite umane provocati. Sulle questioni territoriali si mostrarono forti divisioni e duri scontri fra i rappresentanti delle quattro “grandi potenze”; in ogni caso l'esito fu quasi sempre sfavorevole alle tesi italiane. Sul confine orientale, pur non accettando le richieste massimaliste di Belgrado, sostenute dall'URSS, le scelte compiute implicarono la perdita di Zara e di tutta l'Istria e un ridimensionamento del confine del Monte Nevoso; Trieste non andò alla Jugoslavia, ma si trovò un compromesso con l'ipotesi della creazione di un Territorio Libero di Trieste, internazionalizzato sotto il controllo dell'ONU e formato da una Zona A – Trieste – al momento sotto amministrazione

⁴⁰ Il documento italiano è reperibile in *United States and Italy 1936-1946. Documentary Record*, Washington, US Government Printing Office, 1946, pp. 165-170.

⁴¹ Cfr. le valutazioni in I. POGGIOLINI, *Diplomazia della transizione*, cit., passim.

angloamericana e una Zona B – Capodistria - sotto controllo jugoslavo⁴². L'Italia inoltre doveva rinunciare a ogni diritto sulle ex-colonie prefasciste⁴³, la cui sorte sarebbe stata esaminata in seguito sulla base dei risultati di una commissione d'inchiesta quadripartita che avrebbe ascoltato i “desiderata” delle popolazioni locali⁴⁴. Se al termine dei lavori i quattro “grandi” non avessero trovato un accordo, la questione sarebbe stata deferita alle Nazioni Unite per una soluzione definitiva. La Francia conseguì una serie di rettifiche territoriali minori lungo il confine in Piemonte. Solo sulla questione alto-atesina le tesi italiane trovarono soddisfazione e Roma conservò così la sovranità sul Sud Tirolo; i vincitori spinsero però le autorità italiane e quelle austriache a siglare un'intesa, poi allegata al trattato di pace, il cosiddetto “accordo De Gasperi-Gruber”, dal nome dei due ministri degli Esteri firmatari, con il quale se Vienna accettava il principio della sovranità dell'Italia, quest'ultima si impegnava a salvaguardare l'autonomia linguistica, culturale, ecc. della popolazione di lingua tedesca⁴⁵.

Una volta noti gli esiti dei lavori del Consiglio dei Ministri degli Esteri forte fu il risentimento degli italiani verso i vincitori, in particolare Londra e Mosca, che si erano dimostrate le più rigide nelle loro richieste, mentre verso Washington vi fu soprattutto delusione per quelle che erano apparse promesse non mantenute. Come è noto, in occasione della “conferenza dei Ventuno” De Gasperi, con il discorso davanti ai rappresentanti dei vincitori, non poté che rivendicare con dignità e fermezza le posizioni italiane. In autunno all'interno del Paese, soprattutto nell'ambito della Costituente, si sviluppò un aspro dibattito che vide molti uomini politici, fra cui influenti esponenti del liberali-

⁴² Sulla questione di Trieste esiste un'ampia bibliografia. In questa sede ci si limita a citare D. DE CASTRO, *La questione di Trieste*, Trieste, LINT, 1981; G. VALDEVIT, *La questione di Trieste 1941-1954. Politica internazionale e contesto locale*, Milano, Franco Angeli, 1986; R. PUPO, *Il lungo esodo: Istria, le persecuzioni, le foibe, l'esilio*, Milano, Rizzoli 2005.

⁴³ Sulla questione delle ex-colonie italiane cfr. fra l'altro G. ROSSI, *L'Africa italiana verso l'indipendenza (1941-1949)*, Milano, Giuffrè, 1981; A. DEL BOCA, *Gli italiani in Africa orientale*, vol. 4, *Nostalgia delle colonie*, Roma-Bari, Laterza, 1984; A. DEL BOCA, *Gli italiani in Libia*, vol. 2, *Dal fascismo a Gheddafi*, Roma-Bari, Laterza, 1988.

⁴⁴ Per una ampia documentazione sulla conferenza dei quattro ministri degli Esteri e sulla posizione italiana si rinvia a *I documenti diplomatici italiani* (d'ora in avanti DDI), Serie X 1943-1948 (d'ora in avanti Serie X), Volume III (10 dicembre 1945 – 12 luglio 1946), Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.

⁴⁵ Sugli accordi De Gasperi - Gruber cfr. G. BERNARDINI (a cura), *L'accordo De Gasperi-Gruber. Una storia internazionale*, Trento, Fondazione Bruno Kessler Press, 2016.

simo prefascista, opporsi alla firma di un trattato ritenuto ingiusto e punitivo. Finì però con il prevalere la tendenza di De Gasperi, divenuto nel frattempo Primo Ministro, nonché delle maggiori forze antifasciste circa la necessità di firmare il “diktat” come strumento per porre fine allo stato di nazione nemica, sconfitta e occupata. Solo dopo questo passo sarebbe stato possibile riacquistare la piena sovranità e – non va trascurato – avviare una politica mirante alla “revisione” del trattato, in particolare sulle due questioni – Trieste e le colonie – che non avevano trovato una soluzione definitiva. Il trattato di pace fu dunque siglato nel febbraio del 1947, anche se nel frattempo sia la situazione interna italiana sia quella internazionale stavano per vivere cambiamenti radicali.

3. *La scelta occidentale (1947-1949)*⁴⁶

Come ricordato, sul piano interno il periodo che intercorse fra la fine delle ostilità e gli inizi del 1947 si rivelò per l'Italia difficile e drammatico: il Paese si trovò di fronte alle immani difficoltà derivanti da una situazione economica disastrosa caratterizzata dalle distruzioni del conflitto, che avevano colpito l'agricoltura, gli impianti industriali, le comunicazioni, la realtà abitativa; milioni di italiani si trovavano in condizioni disperate, spesso senza cibo e senza un riparo; in alcuni parti della penisola l'occupazione alleata aveva indirettamente favorito situazioni di degrado morale e di corruzione, mentre in parti del Nord liberato per alcuni mesi era stato difficile ripristinare l'ordine pubblico e non erano mancati episodi sanguinosi, conseguenze della guerra civile e della debolezza delle strutture dello Stato. Sul piano politico, al contrario, pur fra mille difficoltà, era proseguita la collaborazione fra i tre maggiori partiti, la DC, il PCI e il Partito Socialista. Con la crisi del breve governo Parri era forse venuta meno la spinta rappresentata dal cosiddetto “vento del Nord”, ma era stato possibile ripristinare le funzioni essenziali dello Stato; venne gestito in un clima certo non facile, ma in modo in larga misura indolore, il passaggio dalla monarchia alla repubblica attraverso il referendum istituzionale ed erano stati avviati i lavori dell'Assemblea Costituente per l'elaborazione di una nuova carta costituzionale. I governi di Londra e di

⁴⁶ Su questo periodo cfr. in generale G. FORMIGONI, *Storia d'Italia nella guerra fredda (1943-1978)*, cit., pp. 87-156.

Washington si erano limitati ad assistere a questi eventi, apprezzando i primi passi di una nuova democrazia e suggerendo moderazione, ma senza intervenire negli affari interni italiani. Solo sulla questione istituzionale sia le autorità angloamericane sia la Commissione di Controllo fecero comprendere a De Gasperi la loro preferenza affinché la sorte della monarchia venisse decisa attraverso una consultazione popolare piuttosto che sulla base della scelta dei partiti nel quadro di un'Assemblea Costituente⁴⁷. In alcuni diplomatici inglesi e americani si confermavano i timori nei riguardi della crescente forza del PCI e soprattutto a Washington si cominciava ad apprezzare Alcide De Gasperi, visto come un interlocutore non solo moderato, ma anche serio, affidabile, cattolico ma non clericale ed espressione dei valori democratici occidentali⁴⁸.

Tra il 1946 e i primi mesi del 1947 il contesto internazionale subiva un radicale mutamento, che trovava la sua piena espressione nel discorso di Churchill tenuto a Fulton sulla “cortina di ferro” (5 marzo 1946) e nella cosiddetta dichiarazione o “dottrina” Truman (12 marzo 1947): aveva termine la “grande alleanza” e iniziava la “guerra fredda”. Lo scontro tra Est e Ovest e la conseguente creazione di due blocchi omogenei e duramente contrapposti erano in contraddizione con il permanere in alcune nazioni europee di governi di “unità antifascista” con la partecipazione comunista⁴⁹. Per il Presidente del Consiglio De Gasperi non era però semplice porre fine a tale formula, non solo per l'influenza esercitata dal PCI, che godeva anche del sostegno del Partito socialista, ma anche per la presenza di alcune fondamentali decisioni di politica estera – la firma del trattato di pace – che richiedevano una comunità d'intenti fra i maggiori partiti e la conclusione dei lavori della Costituente, che tra l'altro avrebbero aperto la strada alle prime elezioni politiche e al primo parlamento repubblicano, senza trascurare le pressanti questioni economiche e sociali da affrontare. Infine vi era fra i responsabili politici e diplomatici italiani grande incertezza circa il futuro del sistema internazionale e intorno alle intenzioni di

⁴⁷ Cfr. ad esempio M. DE LEONARDIS, *La Gran Bretagna e la monarchia italiana (1943-1946)*, in “Storia contemporanea”, n. 1, 1981, pp. 57-134.

⁴⁸ Sul ruolo di De Gasperi si rinvia al fondamentale volume di P. CRAVERI, *De Gasperi*, Bologna, il Mulino, 2006. Cfr. inoltre G. FORMIGONI, *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale*, Bologna, il Mulino, 1996; M. DEL PERO, *L'alleato scomodo. Gli USA e la DC negli anni del centrismo, 1948-1955*, Roma, Carocci, 2001.

⁴⁹ Su questa fase delle relazioni internazionali cfr. F. ROMERO, *Storia della guerra fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, Einaudi, 2009.

Washington. Centrale fu a questo punto la posizione dell'ambasciatore a Washington, Tarchiani, da tempo animato da forti preoccupazioni nei confronti del PCI e dell'URSS. Attraverso i contatti stretti nei due anni precedenti con settori dell'amministrazione, del Congresso e della comunità italo-americana egli comprese che l'atteggiamento di Washington verso Mosca stava radicalmente cambiando e che gli Stati Uniti erano ormai pronti ad accettare anche nel continente europeo la sfida posta dall'Unione Sovietica⁵⁰. Fu in tale quadro che Tarchiani esercitò pressioni su De Gasperi affinché accettasse l'ipotesi di un viaggio negli Stati Uniti, sebbene per la posizione dell'Italia che non aveva ancora firmato il trattato di pace, tale missione non avrebbe avuto un carattere "ufficiale". In realtà l'ambasciatore non solo convinse il Presidente del Consiglio, ma fece in modo che il lungo soggiorno si trasformasse in un pieno successo politico con incontri ai massimi livelli, nonché con esponenti dei media, dell'imprenditoria e della comunità di origine italiana, rafforzando l'immagine di De Gasperi come interlocutore primo degli Stati Uniti. A sua volta il leader democristiano comprese che la politica americana si trovava a un momento di svolta e che ci si avviava verso una fase in cui si sarebbero dovute prendere decisioni circa la collocazione dei paesi europei nell'ormai imminente scontro fra Washington e Mosca⁵¹. Questo dilemma era d'altronde emerso apertamente in Italia, dove, mentre De Gasperi era negli Stati Uniti, si consumava la scissione di Palazzo Barberini con l'uscita dal PSIUP di Nenni degli esponenti ostili all'alleanza con il PCI e la conseguente formazione di un nuovo partito, il PSLI, di impostazione prevalentemente socialdemocratica. Questo evento favorì De Gasperi perché spinse Nenni, che nell'ottobre precedente era divenuto ministro degli Esteri, a dimettersi per dedicarsi alle questioni di partito. Il Presidente del Consiglio effettuò così un rimpasto governativo che vide il parziale indebolimento della presenza delle sinistre e soprattutto la nomina di Carlo Sforza alla guida degli Esteri, un uomo politico considerato vicino a Washington e di cui Tarchiani era stato uno stretto collaboratore durante l'esilio americano tra il 1940 e il 1943⁵². Il 10

⁵⁰ Circa l'importante ruolo esercitato in questo periodo da Tarchiani cfr. D. FRACCHIOLLA, *Un ambasciatore della "nuova Italia" a Washington. Alberto Tarchiani e le relazioni tra Italia e Stati Uniti 1945-1947*, Milano, Franco Angeli, 2012.

⁵¹ P. CRAVERI, *De Gasperi*, cit., pp. 267-278.

⁵² Sulla figura di Sforza cfr. G. GIORDANO, *Carlo Sforza: la politica 1922-1952*, Milano, Franco Angeli, 1992; sul periodo trascorso negli Stati Uniti cfr. A. VARSORI, *Gli Alleati e l'emigrazione democratica antifascista (1940-1943)*, Firenze, Sansoni, 1982.

febbraio del 1947 l'Italia siglava il trattato di pace, ratificato dalla Costituente in luglio, nonché dagli altri firmatari: nel novembre l'Italia riacquistava la piena sovranità e le ultime truppe alleate lasciavano il suo territorio, con l'eccezione di Trieste dove, non essendosi trovato un accordo fra i quattro "grandi" sulla figura del governatore in sede ONU, restava in vigore la presenza anglo-americana nella Zona A.

Tra aprile e maggio si consumava inoltre la rottura fra i socialcomunisti e le forze politiche moderate su questioni economiche, spingendo De Gasperi a formare un governo monocolore con la presenza di alcuni "tecnici" che avrebbe dovuto gestire le elezioni politiche, dapprima previste in autunno, poi posticipate alla metà di aprile. Solo alcune settimane più tardi il segretario di Stato americano George Marshall lanciava il piano per la ricostruzione economica dell'Europa. Era significativo che il governo De Gasperi rispondesse subito in maniera entusiastica all'appello di Marshall. Per l'Italia e per il governo l'aiuto economico statunitense era la condizione essenziale per l'avvio della ricostruzione, quindi della possibile soluzione dei gravi problemi economici e sociali che sembravano favorire i partiti di sinistra, ora all'opposizione, in vista delle elezioni. Accanto a questa esigenza Sforza e il ministero degli Esteri videro nel progetto statunitense una prima occasione per riproporre l'Italia su una posizione di parità rispetto agli altri attori europei, tanto che il ministro degli Esteri sottolineò pubblicamente la necessità di tale condizione fra tutti i partecipanti⁵³. Fin da subito, infine, l'Italia comprese l'interesse americano a favorire attraverso il Piano Marshall l'integrazione europea: nell'autunno del 1947 Roma e Parigi avviarono trattative per la creazione di una unione doganale italo-francese. Entrambi i governi erano motivati dalla speranza di divenire interlocutori privilegiati degli Stati Uniti e di ottenere maggiori benefici economici⁵⁴. Furono però le elezioni del 18 aprile il vero banco di prova della scelta italiana a favore dell'Occidente. La campagna elettorale e le consultazioni si trasformarono infatti una sorta di "scelta di campo", a favore o contro l'inserimento dell'Italia nel sistema occidentale a guida statunitense che si stava de-

⁵³ Sulla partecipazione dell'Italia al Piano Marshall cfr. C. SPAGNOLO, *La stabilizzazione incompiuta. Il Piano Marshall in Italia 1947-1952*, Roma, Carocci, 2001; M. CAMPUS, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall 1947-1951*, Roma-Bari, Laterza, 2008; F. FAURI, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, il Mulino, 2010.

⁵⁴ B. BAGNATO, *Storia di un'illusione europea. Il progetto di Unione Doganale italo-francese*, London, Lothian Foundation Press, 1995.

lineando con il Piano Marshall e con l'aspra reazione di Mosca e del movimento comunista nei confronti del progetto americano⁵⁵. A partire dall'autunno del 1947 a Washington la situazione italiana venne seguita con forte attenzione e profonda preoccupazione: la posizione del PCI, che si presentava insieme al PSI nel "Fronte democratico popolare" venne interpretata come un aspetto della strategia staliniana mirante all'espansione del comunismo in Europa occidentale attraverso vie legali. Per l'amministrazione Truman si trattava quindi di mettere per la prima volta alla prova la strategia del "contenimento" e l'Italia fu oggetto dell'azione di due strutture appena create dal governo americano per condurre in modo più efficace la nuova politica di presenza di Washington su scala globale: il Consiglio per la Sicurezza Nazionale e la Central Intelligence Agency (CIA)⁵⁶. Alle preoccupazioni e alle iniziative americane si affiancarono, per quanto con un ruolo minore, la Francia e la Gran Bretagna⁵⁷. Quanto al governo De Gasperi, esso richiese l'aiuto occidentale, ma non va trascurato come, inaugurando un atteggiamento che sarebbe divenuto una costante soprattutto nelle relazioni fra Roma e Washington nonché con le altre potenze occidentali, le autorità italiane utilizzarono il "pericolo comunista" come strumento grazie al quale ottenere concessioni, non solo sul piano interno, ma anche in quello internazionale allo scopo di ricostruire la posizione del Paese. Da parte di Roma, soprattutto del ministero degli Affari Esteri, allora con sede a Palazzo Chigi, non ci si limitò a sollecitare aiuti economici, ma si richiese un cambiamento nelle posizioni occidentali circa il futuro di Trieste e la sorte delle colonie. In realtà l'azione occidentale si sviluppò in maniera multiforme e non sempre nella direzione auspicata da Roma. Per ciò che concerne gli Stati Uniti fu messa in opera una campagna propagandistica che si avvale anche del contributo di associazioni private e di gruppi italo-americani e cattolici, come nel caso del "Friendship Train". La CIA elaborò varie iniziative, fra cui la diffusione di pellicole cinematografiche, anche se

⁵⁵ In generale cfr. G. TOCCI (a cura), *Ripensare il 1948. Politica, economia, società, cultura*, Ancona, il Lavoro Editoriale, 2000.

⁵⁶ Sulla posizione americana, oltre al già citato volume di J. E. Miller, cfr. il recente libro di K. MISTRY, *The United States, Italy and the Origins of the Cold War. Waging Political Warfare, 1945-1950*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

⁵⁷ Sulla posizione inglese cfr. E. PEDALIU, *Britain, Italy and the Origins of the Cold War*, London, Palgrave/Macmillan, 2003; su quella francese J.-B. DUROSELLE, E. SERRA (a cura), *Italia e Francia 1946-1954*, Milano, Franco Angeli, 1988.

non molti fra i progetti avanzati trovarono realizzazione⁵⁸. La DC ottenne inoltre finanziamenti tramite i sindacati della AFL/CIO, per quanto probabilmente il PCI contò su un sostegno da parte dell'URSS⁵⁹. Minore successo ebbero le pressioni italiane circa il rafforzamento del ruolo internazionale di Roma perché in questo ambito le potenze occidentali si mostrarono più caute e finirono con il limitarsi alla cosiddetta dichiarazione tripartita su Trieste in cui esse affermarono di riconoscere la tesi della sovranità italiana sia sulla Zona A, sia sulla Zona B del TLT. Più irta di difficoltà fu la questione delle colonie su cui era ormai evidente il contrasto di interessi fra Roma e Londra. Nell'autunno del '47 Sforza aveva compiuto una missione nella capitale inglese per tentare di migliorare le non facili relazioni fra i due Paesi, ancora condizionate dall'eredità della guerra e del trattato di pace. In apparenza i colloqui avuti dal ministro italiano con Bevin erano stati positivi, ma vi erano stati ben pochi risultati concreti, per quanto anche a Londra si ritenesse utile rafforzare i partiti anticomunisti italiani in vista delle imminenti consultazioni elettorali; non si era comunque manifestata alcuna intenzione di compiere concessioni significative sulle ex-colonie⁶⁰. Agli inizi di gennaio del 1948, in piena campagna elettorale, a Mogadiscio una manifestazione promossa dal movimento nazionalista "Somali Youth League" degenerò in un pogrom anti-italiano che provocò il massacro di oltre cinquanta coloni e di una decina di somali, in prevalenza filo-italiani. Ben presto, nonostante il tentativo britannico di minimizzare l'episodio, emersero colpevoli negligenze e forse dirette responsabilità di ufficiali inglesi della "British Military Administration" che dal 1941 controllavano la ex-colonia e che avevano sostenuto la "Somali Youth League" in funzione anti-italiana. L'episodio suscitò forte emozione in Italia e in un primo tempo il governo De Gasperi cercò di sfruttarlo al fine di ottenere da Londra una revisione

⁵⁸ J. E. MILLER, *The 1948 Elections in Italy: A Cold War Propaganda Battle*, in G. TOCCI (a cura), "Ripensare il 1948. Politica, economia, società, cultura", Ancona, il Lavoro Editoriale, 2000, pp. 303-323.

⁵⁹ Cfr. V. RIVA, *L'oro di Mosca. I finanziamenti sovietici al PCI dalla rivoluzione d'Ottobre al crollo dell'URSS*, Milano, Mondadori, 2002, pp. 157-193. I finanziamenti americani erano già stati rivelati in R. FAENZA, M. FINI, *Gli americani in Italia*, cit., pp. 267-304.

⁶⁰ A. VARSORI, *L'incerta rinascita di una "tradizionale amicizia": i colloqui Bevin-Sforza dell'ottobre 1947*, in "Storia contemporanea", n. 4, 1984, pp. 593-645.

della politica inglese sul tema del futuro delle ex-colonie⁶¹. In realtà Bevin e il Foreign Office cominciarono a ritenere che proprio sulla Somalia, la più arretrata e povera degli ex-possedimenti italiani, si potesse ipotizzare qualche concessione alle richieste di Roma, ma non si andò oltre, né si ritenne necessario compiere dichiarazioni pubbliche in tal senso. Da parte loro le autorità italiane preferirono smorzare rapidamente i toni della polemica con Londra per evitare che ciò giocasse a favore dei partiti di sinistra e delle loro accuse nei confronti degli “egoismi” e delle mire “imperialistiche” delle potenze occidentali⁶².

È difficile comprendere quale fu l’impatto della dimensione internazionale sull’atteggiamento dell’elettorato italiano, anche se è possibile ipotizzare che una parte dell’opinione pubblica fosse convinta della necessità imprescindibile dell’aiuto americano, quindi della partecipazione al Piano Marshall, nell’obiettivo della ricostruzione economica. In questo ambito era altrettanto evidente, anche perché venne sottolineato pubblicamente dall’amministrazione Truman, che se l’Italia avesse operato una scelta a favore dei partiti di sinistra, il sostegno economico statunitense sarebbe stato posto in discussione. Numerose furono comunque le ragioni – molte di natura interna – che spiegano l’affermazione della DC alle elezioni del 18 aprile 1948. Questo risultato venne comunque interpretato a Washington come un successo della strategia del “contenimento” e portò a un rapido venir meno dell’attenzione verso la penisola dei responsabili americani, distratti d’altronde da altri gravi focolai di crisi, quale ad esempio l’avvio del blocco di Berlino Ovest da parte dei sovietici⁶³. L’Italia appariva in qualche modo stabilizzata, nonostante ulteriori momenti di tensione quali gli eventi successivi all’attentato a Togliatti del luglio del ’48. Washington aveva inoltre trovato in De Gasperi un valido e affidabile interlocutore, per quanto vari settori dell’amministrazione americana, nonché il governo britannico, ritenessero la DC troppo conservatrice e “clericale” e guardassero con simpatia ai socialdemocratici, il cui ruolo restava però minore.

Quanto al governo italiano, soprattutto ai diplomatici del Ministero degli Esteri, l’esito delle elezioni e il manifestarsi del sostegno

⁶¹ DDI, Serie X, Volume VII, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2000, Doc. No. 112, Sforza a Gallarati Scotti, 14.1.1948. e No. 113, Sforza a Gallarati Scotti e Quaroni, 15.1.1948.

⁶² DDI, Serie X, Volume VII, Doc. No. 443, De Gasperi a Sforza, 16.3.1948.

⁶³ Sulla posizione statunitense all’indomani delle elezioni cfr. K. MISTRY, *The United States, Italy and the Origins of the Cold War*, cit., p. 176 sgg.

di Washington al governo De Gasperi fecero ritenere che la posizione internazionale dell'Italia si fosse rafforzata e che si fosse creata una sorta di "relazione speciale" fra l'Italia e gli Stati Uniti. Si sperò così di conseguire un'ulteriore conferma del pieno ingresso dell'Italia nel sistema occidentale, in apparenza sottolineato dalla partecipazione italiana all'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE) e dalla firma avvenuta in marzo del protocollo per la costituzione di una Unione Doganale italo-francese. Contemporaneamente allo svolgersi della campagna elettorale italiana, a Londra e a Parigi si era manifestata l'esigenza di dare un contenuto, non solo economico, ma anche politico e militare al sistema occidentale in via di formazione. Dovendo inoltre rispondere alla logica statunitense del "self help" e del "mutual aid", esplicitate nel quadro del Piano Marshall, la Gran Bretagna, la Francia e i tre paesi del Benelux nel marzo del 1948 siglavano una alleanza politico-militare – il Patto di Bruxelles – che avrebbe dovuto rappresentare il punto di avvio per la creazione di una più ampia alleanza occidentale, in cui fossero direttamente coinvolti gli Stati Uniti⁶⁴. Di fronte a questo progetto europeo, in un primo tempo Sforza aveva espresso l'interesse italiano a condizione che vi fosse una posizione "paritaria" fra i partecipanti. Il piano era stato però subito bollato come un accordo militare di carattere aggressivo – un nuovo "patto anti-Komintern" – da parte delle sinistre. De Gasperi si era mostrato preoccupato delle conseguenze sull'atteggiamento degli elettori italiani, che dopo l'esperienza della guerra, guardavano con timore a qualsiasi impegno militare del Paese⁶⁵. La questione era stata così messa da parte; d'altronde gli stessi firmatari del Patto di Bruxelles avevano ritenuto che l'Italia non fosse ancora una nazione "matura" e sufficientemente forte per entrare a far parte di un'alleanza composta da Paesi di forti tradizioni democratiche, nonché economicamente e socialmente avanzati. Nel giugno del 1948 però il Ministero degli Esteri ritenne di compiere una "avance" nei riguardi di Londra, indicando come l'Italia fosse pronta a entrare nel Patto di Bruxelles a condizione di ottenere concessioni sulla questione coloniale e sullo

⁶⁴ A. VARSORI, *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Roma, Bonacci, 1988.

⁶⁵ Sulla cautela italiana cfr. DDI, Serie X, Volume VII, Doc. No. 511, colloquio Sforza-Dunn, 2.4.1948. In generale cfr. A. VARSORI, *La scelta occidentale dell'Italia (1948-1949)*, in "Storia delle relazioni internazionali", n. 1, 1985, pp. 95-159; n. 2, 1985, pp. 304-368.

sfruttamento delle risorse carbonifere tedesche della Ruhr⁶⁶. La richiesta italiana venne fatta cadere dai responsabili inglesi con un misto di stupore e di perplessità per le “pretese” italiane. La reazione britannica fece comprendere ai vertici politici italiani come la posizione internazionale del paese, a dispetto della “scelta occidentale”, fosse ancora debole e non fosse facile inserirsi in una posizione “paritaria” nel sistema occidentale in via di definizione. Per qualche mese la diplomazia italiana si interrogò sui modi per superare questi ostacoli, tra l’altro comprendendo la crescente importanza dei futuri legami di carattere militare e politico del blocco occidentale. Quanto al primo aspetto si sperò di puntare sull’ipotesi di “neutralità armata”, sul modello del rapporto venutosi a creare fra gli Stati Uniti e la Turchia, ma questo progetto venne rapidamente accantonato di fronte all’evidente disinteresse di Washington. Per ciò che concerne la dimensione politica, Sforza ritenne di puntare su un progetto grazie al quale l’OECE avrebbe dovuto essere il punto di partenza per un’integrazione europea sovranazionale, come dichiarato in un discorso che egli tenne nel luglio del ’48 a Perugia all’Università per stranieri. Ma anche questa opzione rivelò ben presto tutti i limiti dell’azione italiana⁶⁷. Nel maggio di quell’anno si era infatti svolto all’Aja un importante congresso dei movimenti europeisti che avevano individuato quale primo obiettivo la creazione di un’assemblea europea. Questa ipotesi era stata ripresa dall’allora ministro degli Esteri francese Georges Bidault che l’aveva presentata ai partner del Patto di Bruxelles, i quali dall’ottobre avrebbero cominciato a discuterne fra loro⁶⁸. L’Italia era per il momento esclusa da questo negoziato e Sforza tentò di rispondere, sempre in ottobre, con un memorandum inviato ai governi dei Paesi membri dell’OECE riprendendo quanto affermato a Perugia⁶⁹. Anche in questo caso i risultati furono però deludenti.

Nel frattempo il progetto per un’alleanza politico-militare che coinvolgesse gli Stati Uniti e il Canada aveva superato i primi ostacoli e nel luglio del 1948 si erano aperti a Washington i negoziati per la creazione del futuro Patto Atlantico. Queste trattative vedevano coinvolte le due potenze nor-

⁶⁶ DDI, Serie XI, Volume I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2005, Doc. No. 115, Gallarati Scotti a Sforza, 14.6.1948.

⁶⁷ A. VARSORI, *La scelta occidentale dell’Italia*, cit., pp. 136-159.

⁶⁸ A. VARSORI, *Il Patto di Bruxelles (1948)*, cit., pp. 244-275.

⁶⁹ DDI, Serie XI, Volume I, Doc. No. 562, Sforza a varie rappresentanze diplomatiche, 28.10.1948.

damericane e le nazioni del Patto di Bruxelles⁷⁰. Le autorità italiane erano incerte circa l'atteggiamento da assumere nei riguardi di un progetto a cui Roma non era stata invitata, del quale non si avevano che notizie indirette e imprecise. In ogni caso vari fattori rendevano De Gasperi molto prudente: la situazione interna restava difficile come dimostrato dai disordini seguiti all'attentato a Togliatti; molti italiani erano ostili al coinvolgimento del Paese in alleanze militari; settori significativi della DC erano favorevoli a una scelta di neutralità; in agosto – infine – la Santa Sede aveva fatto sapere come essa non fosse favorevole alla partecipazione dell'Italia ad alleanze militari⁷¹. Dall'autunno, comunque, gli ambasciatori nelle tre maggiori capitali occidentali – Tarchiani a Washington, Quaroni a Parigi e Gallarati Scotti a Londra – cominciarono a esercitare crescenti pressioni su Sforza e sul Presidente del Consiglio affinché il governo rompesse gli indugi e dichiarasse la propria intenzione di prendere parte alla costituenda alleanza atlantica. Essi, pur avendo solo notizie incomplete, si rendevano conto che il futuro patto avrebbe rappresentato la struttura portante del sistema occidentale e che, se l'Italia non vi fosse entrata, sarebbe stata condannata a una condizione di marginalità. A dispetto di questi suggerimenti, De Gasperi e Sforza preferirono cercare conferme della disponibilità di alcuni dei più influenti attori occidentali prima di assumere una decisione definitiva. A tal fine sfruttarono un viaggio ufficiale negli Stati Uniti compiuto nel dicembre del '48 dal capo di Stato Maggiore dell'Esercito, generale Marras, per appurare le intenzioni di Washington. L'alto ufficiale italiano dagli incontri avuti con i colleghi statunitensi trasse l'impressione, in realtà solo parzialmente esatta, che da parte statunitense si vedesse con favore l'ingresso dell'Italia nell'alleanza⁷². Ciò era valido soprattutto per alcuni settori del Dipartimento di Stato con cui Tarchiani aveva intessuto proficui rapporti. Fondamentale per la scelta italiana fu l'incontro bilaterale che Sforza ebbe a Cannes alla metà di dicembre con il nuovo ministro degli Esteri francese Robert Schuman. Parigi non era soddisfatta della piega che stava prendendo il negoziato sul Patto Atlantico, il quale appariva troppo sbilanciato a favore delle potenze "anglosassoni" e non avrebbe implicato la difesa del Mediterraneo e del Nord Africa francese; l'inserimento dell'Italia nel patto

⁷⁰ Sulle origini del Patto Atlantico si rinvia ad esempio a E. DI NOLFO (a cura), *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, Berlin/New York, W. De Gruyter, 1991.

⁷¹ Sulla posizione espressa da Monsignor Tardini cfr. DDI, Serie XI, Volume I, Doc. No. 352, Meli Lupi di Soragna a Sforza, 24.8.1948.

⁷² DDI, Serie XI, Volume I, Doc. No. 785, Marras a Sforza, 28.12.1948.

avrebbe modificato gli equilibri a favore della Francia ed esteso l'area di garanzia al Mediterraneo. Schuman fece quindi comprendere a Sforza che il negoziato di Washington era ormai nella sua fase conclusiva, che l'Italia doveva affrettarsi a presentare la propria candidatura e che avrebbe trovato in tal caso il sostegno francese⁷³. Nei giorni successivi inoltre De Gasperi poté registrare un'evoluzione nell'atteggiamento della Santa Sede poiché il Pontefice Pio XII parve auspicare nel suo tradizionale radiomessaggio natalizio l'appoggio vaticano a forme di cooperazione occidentale. Agli inizi di gennaio del 1949, infine, De Gasperi e Sforza decisero di agire, per quanto con circospezione: Tarchiani ricevette istruzioni affinché facesse pervenire alle autorità americane un memorandum nel quale si esprimeva l'interesse dell'Italia a entrare nell'alleanza atlantica, ma ponendo interrogativi e dubbi, ad esempio sulle limitazioni di carattere militare derivanti dal trattato di pace. Il ministro degli Esteri indicò comunque all'ambasciatore che nell'attesa della traduzione del documento, avrebbe potuto presentarne una sintesi. Era evidente come questa annotazione lasciasse a Tarchiani l'opportunità di presentare un breve memorandum che rappresentava al contrario una esplicita richiesta di adesione, la quale poneva gli stati negoziatori di fronte alla necessità di una risposta precisa e, soprattutto, offriva sia alla Francia sia a settori del Dipartimento di Stato l'opportunità di sostenere con forza la "presa di posizione" italiana⁷⁴. In realtà fra i partecipanti alle trattative vi era chi nutriva dubbi, se non ostilità verso una presenza italiana nell'alleanza; in particolare il governo britannico mirava a un patto che fosse espressione di una "comunità atlantica" di carattere prevalentemente anglo-americano; gli inglesi consideravano inoltre l'Italia un paese debole e inaffidabile, con il quale tra l'altro era sempre aperto il contenzioso sulle ex-colonie. Quanto alla difesa della penisola, Londra aveva ipotizzato una dichiarazione unilaterale franco-anglo-americana che avrebbe riguardato l'Italia, la Grecia, la Turchia e l'Iran. Essi furono dunque spiazzati dalla richiesta italiana e, a maggior ragione, si sentirono "ingannati" quando il memorandum originale fu tradotto e reso disponibile. Ma a questo punto la scelta era passata al partner maggiore, gli Stati Uniti. La questione fu esaminata da Truman e dal nuovo segretario di Stato Dean

⁷³ Cfr. la documentazione in DDI, Serie XI, Volume I, Doc. No. 768, verbali colloqui Schuman-Sforza, 20/21.12.1948.

⁷⁴ DDI, Serie XI, Volume II, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2006, Doc. No. 4, Sforza a Tarchiani, 3.1.1949; Doc. No. 6, Tarchiani a Sforza, 4.1.1949; Doc. No. 15, Sforza a Tarchiani, 6.1.1949; Doc. No. 21, Sforza a Tarchiani, 7.1.1949; Doc. No. 26, Tarchiani a Sforza, 7.1.1949; Dc. No. 38, Tarchiani a Sforza, 9.1.1949.

Acheson, i quali ritennero che l'Italia potesse essere inclusa nell'alleanza, anche se soprattutto per ragioni di politica interna italiana: si temeva infatti che un diniego avrebbe indebolito la posizione e il prestigio di De Gasperi. Quanto ai britannici, essi ottennero che l'Italia non prendesse parte alle fasi conclusive delle trattative, ma fosse pronta ad accettare il trattato nella sua interezza e che non traesse profitto da questo "successo" diplomatico per sollevare nuovamente la questione delle ex-colonie⁷⁵. Da parte sua il governo De Gasperi affrontò, superandola, la prova dell'adesione sul piano interno, a dispetto della vivace opposizione in Parlamento e nelle piazze da parte del PCI e del PSI. Nel frattempo la prospettiva della nascita del Patto Atlantico aveva schiuso all'Italia l'opportunità di vedersi coinvolta nel negoziato fra i cinque dell'alleanza di Bruxelles sul progetto di assemblea europea; una trattativa che si sarebbe conclusa nel maggio del 1949 con la firma del trattato istituito il Consiglio d'Europa⁷⁶. In maniera abbastanza singolare l'Italia entrava così a far parte a pieno titolo del sistema occidentale: il 4 aprile 1949 Sforza poteva prendere parte a Washington alla firma del trattato del Nord Atlantico come rappresentante di uno Stato fondatore, pur non avendo mai preso parte al negoziato che istituiva l'alleanza. Da quel momento l'Italia acquisiva una sorta di "diritto" implicito a essere invitata a far parte di tutte le strutture e gli organismi in cui si sarebbe successivamente strutturato il sistema occidentale.

Conclusioni

Se la partecipazione al Patto Atlantico e al Consiglio d'Europa segnano la fine della transizione dalla guerra al dopoguerra sul piano internazionale confermando l'appartenenza dell'Italia al "nocciolo duro" del sistema occidentale, questo non facile processo avrebbe vissuto un altro momento fondamentale nel maggio del 1950 quando il governo De Gasperi decise di aderire al Piano Schuman che avrebbe condotto alla creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), primo organismo con caratteri sovranazionali e premessa di quella dinamica che avrebbe condotto poi ai trattati di Roma del marzo 1957 con la nascita dell'EURATOM e, soprattutto, della Comunità Economica Europea (CEE), prodromi

⁷⁵ Sull'evoluzione della vicenda sino alla sua conclusione si rinvia a A. VARSORI, *La scelta occidentale dell'Italia*, cit., pp. 326-368.

⁷⁶ Sull'adesione italiana al Consiglio d'Europa cfr. R. MERLONE, *L'unificazione europea nel pensiero e nell'azione di Carlo Sforza*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 415-435.

della futura Unione Europea⁷⁷. In altri termini l'Italia si sarebbe in tal modo inserita in un sottosistema europeo occidentale che, per quanto sostenuto dagli Stati Uniti, avrebbe finito con l'acquistare una dinamica autonoma. Alla scelta "atlantica" si univa così la scelta "europea", che sino ad allora aveva avuto un carattere in larga misura strumentale, strettamente legato alla politica di recupero dello status di media potenza regionale⁷⁸. La partecipazione al Piano Marshall, all'Alleanza atlantica e al Consiglio d'Europa avevano rivestito per la classe politica di governo e per la diplomazia un rilievo di natura prevalentemente politica; lo stesso Piano Marshall era stato gestito nei suoi aspetti economici da altre strutture dello Stato; inoltre esso era stato spesso piegato in una fase iniziale a visioni di politica economica nazionali, a volte lontane dagli stessi obiettivi statunitensi e ritenuti dai funzionari americani troppo "tradizionali"⁷⁹. Il coinvolgimento nel Piano Schuman avrebbe al contrario rivestito caratteri importanti dal punto di vista economico e sociale, aprendo la strada a scelte di apertura al mercato, di accettazione della logica della competizione in ambito europeo, ma anche delineando i primi esempi di riflessi di natura sociale delle scelte di politica estera. Non si deve trascurare in ogni modo come, pur fra contraddizioni, errori di valutazione, ambizioni forse un poco velleitarie, nel volgere di pochi anni, grazie soprattutto all'azione di alcune personalità, fra tutte quella di De Gasperi ma anche di Sforza, di altri esponenti centristi e di alcuni diplomatici, sia "politici" sia di carriera, alla spesso difficile transizione dalla dittatura alla democrazia sul piano interno si fosse affiancata nel contesto internazionale la transizione da nazione nemica sconfitta a membro a pieno titolo di un nuovo sistema di alleanze e di organismi internazionali, consolidatosi nel corso del tempo e che avrebbe fatto dell'Italia repubblicana un attore di un qualche rilievo sullo scenario internazionale⁸⁰.

⁷⁷ Sull'adesione italiana al Piano Schuman cfr. R. RANIERI, L. TOSI (a cura), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, Padova, CEDAM, 2004.

⁷⁸ Sulla scelta europea dell'Italia in termini generale si rinvia a A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.

⁷⁹ Cfr. ad esempio R. VENTRESCA, *Prove tecniche d'integrazione. L'Italia, l'OECE e la ricostruzione economica internazionale (1947-1953)*, Milano, FrancoAngeli, 2017.

⁸⁰ Per alcune considerazioni di carattere interpretativo cfr. A. VARSORI, B. ZACCARIA (eds.), *Italy in the International System from Détente to the End of the Cold War. The Underrated Ally*, Cham (Switzerland), Palgrave/Macmillan, 2018.

Abstract - The article aims at analysing the process through which Italy's political and diplomatic decision-makers faced the difficult task of creating a new international role for the nation after the fall of Mussolini and the restoration of a democratic regime. In the introduction the author discusses the interpretations offered by both Italian and foreign historians since the 1970s and points out the most recent results, based on a thorough reassessment of previous evaluations and several archival source as well. In the first paragraph the author deals with the period from the fall of Mussolini in 1943 till the end of the war, which was characterised by the contrasting relationship between the Allies and the emerging Italian anti-Fascist leadership. In this connection he argues that military aspects played a leading role in sha-

ping Anglo-American policies towards the peninsula. In the second paragraph the author analyses the strenuous efforts by Italian politicians and diplomats to avoid the consequences of what was perceived as a punitive peace. Such a policy, however, was closely tied to the past and the results were scant; but the emerging cold war was destined to have a strong influence on Italy's foreign policy. In the third paragraph the author's analysis focuses on the vital decisions by the Italian authorities which led to Italy's "western choice", a process which was characterised by severe contradictions and major obstacles. In spite of these difficulties Italy was able to become a full member of both the Western system and the Western European system, so opening a new phase in Italy's position in the post-war international system.

IL LAVORO ITALIANO IN COLONIA NEL DIBATTITO POLITICO TRA IL 1946 E IL 1949

di **Alessandro Pes**

Introduzione

Nel 1946 la società editrice Edizioni GEA dava alle stampe uno studio pubblicato in due volumi dal titolo *Giustizia per il lavoro italiano in Africa*. Il primo volume, curato da Corrado Masi, Roberto Rossetti, Angelo Sammarco ed Aethiopicus, affrontava il tema dei lavoratori italiani in Tunisia, Algeria, Marocco, Somalia francese, Madagascar, Unione Sud-Africana, Costa d'Oro, Africa Occidentale francese, Egitto ed Etiopia. Il secondo volume, curato da Italicus, Francesco Valori, Giuseppe Miglietta, Cesare Cesari, Antonio Giordano e Gaudenzio Barlassina, ricostruiva e analizzava la storia dei lavoratori italiani in Libia, Eritrea, Somalia, Mozambico, Angola, Congo Belga, Nigeria, Africa Meridionale e Orientale britannica, la storia dei traffici con l'Africa della marina mercantile italiana e la storia delle missioni cattoliche italiane e "l'educazione degli indigeni al lavoro".

La natura e lo scopo dell'opera venivano esplicitati in una breve premessa in calce al primo dei due volumi; gli autori spiegavano che: "La stampa di questi due volumi [...] è stata iniziata in piena guerra guerreggiata, col preciso intendimento di documentare al mondo che, al di sopra delle avventure militariste e imperialiste, la vera e schietta Italia aveva ben più antichi ed autentici titoli di nobiltà nel Continente Africano"¹. La linea d'analisi era perciò ben esplicitata fin dall'inizio dell'opera; nella volontà degli autori le politiche di espansione co-

Università di Cagliari.

¹ *Premessa*, in C. MASI, R.A. ROSSETTI, A. SAMMARCO, AETHIOPICUS, "Giustizia per il lavoro italiano in Africa", vol. I, Roma, Edizioni GEA, 1946, p. 3.

loniale, in particolar modo le guerre imperialiste del fascismo, non dovevano avere nulla a che fare con l'opera degli italiani in Africa; a detta degli autori la "verità" sulla storia degli italiani in Africa non era rappresentata dalle guerre di conquista combattute fino ad allora ma dal lavoro compiuto dagli italiani nel continente africano.

La *giustizia* alla quale gli autori facevano riferimento nel titolo era da intendersi come invocazione "per il nostro popolo di lavoratori del braccio e della mente. Giustizia per le stesse genti indigene delle nostre terre africane, che abbisognano ancora della fraterna guida dei bianchi, i quali non possono che essere italiani [...] e il primo atto di questa vera giustizia dovrebbe consistere nel restituire all'Italia la piena amministrazione di tutti i suoi più antichi territori d'oltremare e nel facilitare al lavoro italiano l'accesso alle altre regioni coloniali"².

La *verità* da ristabilire circa la natura della presenza italiana in Africa aveva perciò a che fare in maniera diretta e inequivocabile con la questione delle colonie italiane; quel tipo di *verità* risultava fondamentale per poter reclamare il possesso di quei territori dopo la perdita del loro controllo durante il secondo conflitto mondiale. In tal senso gli autori operavano da subito una partizione nella storia degli italiani in Africa, separando le guerre di conquista, dalle quali sarebbe stato impossibile far scaturire un "diritto al ritorno", dall'impegno lavorativo degli italiani nelle colonie africane, attività che invece veniva considerata meritoria e idonea alla richiesta di restituzione delle colonie temporaneamente perdute.

Per raggiungere lo scopo agli autori appariva *naturale* ricostruire la storia dei lavoratori italiani in Africa e non quella del Regno d'Italia nel continente, e separare l'esperienza dell'Italia liberale da quella dell'Italia fascista. Operando in tal modo il fascismo, in quanto sistema autoritario, veniva rappresentato come un regime e un periodo storico del quale gli italiani non potevano essere ritenuti responsabili, le guerre di conquista e l'imperialismo venivano imputate al solo periodo fascista e alla sola volontà del regime, e la *verità* sulla presenza italiana in Africa risultava essere rintracciabile esclusivamente nella storia dei lavoratori italiani che con il loro apporto avevano contribuito allo sviluppo delle regioni africane nelle quali si erano insediati. L'opera, perciò, proponeva un'atomizzazione della storia degli italiani in Africa, una storia che privilegiava le storie dei singoli lavoratori

² *Premessa*, in C. MASI, R.A. ROSSETTI, A. SAMMARCO, AETHIOPICUS, "Giustizia per il lavoro italiano in Africa", cit..

piuttosto che la storia di una nazione colonizzatrice, e le storie di quei lavoratori, che contenevano la *verità* sulla presenza italiana in Africa, non dovevano essere le storie di usurpatori ma di emigrati.

Nel 1946, quando *Giustizia per il lavoro italiano in Africa* vide le stampe, l'opera non era l'unica fonte dalla quale emergesse una lettura del colonialismo italiano che, esaltando la questione del lavoro italiano in Africa, attenuava se non cancellava del tutto gli aspetti negativi, poco dignitosi, imbarazzanti legati alla colonizzazione italiana.

La prospettiva adottata dagli autori rientrava infatti in una linea interpretativa che accomunava le nuove istituzioni democratiche alle voci dell'associazionismo dei profughi italiani dalla Libia e dall'Africa orientale e alla stampa, non soltanto quella specialistica.

In maniera coordinata o meno, tra il 1946 e il 1949, gli anni durante i quali il futuro delle colonie italiane verrà deciso alle Nazioni Unite, da diverse fonti nella penisola emergerà un unico discorso che collegherà la richiesta di "ritorno nelle colonie" alla questione del "lavoro italiano in Africa", e costruirà una rilettura del passato coloniale italiano incentrata sull'esperienza lavorativa dei coloni.

Tale retorica non era certamente nuova; già nel periodo liberale, e successivamente in quello fascista, il tema del lavoro e la rappresentazione delle colonie africane come meta ideale e finale del flusso migratorio per la popolazione italiana avevano accompagnato i piani di acquisizione e conquista di territori oltremare³. In quei casi, però, gli obiettivi coloniali erano stati accompagnati da una molteplicità di discorsi; al tema del lavoro si erano affiancati, a seconda dei periodi, quello della grandezza, della missione civilizzatrice, della romanità.

La particolarità del discorso coloniale italiano nell'immediato secondo dopoguerra appare nella compattezza e nell'omologazione del processo di sintetizzazione dell'intera esperienza coloniale attraverso una sola prospettiva, appunto quella del lavoro italiano in Africa. Che i discorsi fossero prodotti all'interno o al di fuori delle istituzioni, l'emergere del lavoro come lettura dominante del passato coloniale risulterà una costante delle narrazioni relative a quel periodo.

Già nel 1945, quando il governo italiano decise di elaborare un *Memorandum on the Italian Colonies* da distribuire tra i governi dei paesi dell'America Latina, il discorso portante del documento ruotava intorno al nodo cruciale del "lavoro italiano in Africa". Il documento

³ A.M. MORONE, *Italiani d'Africa, africani d'Italia: da coloni a profughi*, in "Altretalie", gennaio-giugno 2011, p. 22.

aveva lo scopo di portare quei paesi dalla parte italiana, cioè a favore di una soluzione della questione coloniale che consentisse all'Italia di tornare in possesso dei territori coloniali.

Per raggiungere tale scopo il documento raccontava le “conquiste” italiane in un pamphlet da distribuire ai governi dell'America Latina, considerati potenzialmente favorevoli a una decisione che garantisse all'Italia il ritorno in qualità di potenza amministratrice di quei territori⁴.

Lo stesso argomento veniva utilizzato sul fronte interno; fino al 1949 i partiti politici italiani utilizzarono infatti la retorica del lavoro italiano nelle ex colonie per giustificare e supportare la loro posizione a favore del *ritorno* dell'Italia in Africa.

1. *La Democrazia Cristiana e la questione coloniale*

Nelle *Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*, documento elaborato tra la fine del 1942 e il marzo del 1943 allo scopo di porre le basi teoriche di quello che diventerà il partito politico che guiderà i primi governi repubblicani, la questione coloniale compare in un breve passaggio nel quale il nascente partito si schierava ideologicamente a favore di un cambiamento della politica coloniale europea; secondo gli ideologi democristiani gli elementi negativi che derivavano dalla conflittualità tra le potenze colonizzatrici sarebbero stati superati solo attraverso il trasferimento alla comunità internazionale dell'amministrazione delle colonie. Fine ultimo di tale politica, non perseguibile in tempi brevi, doveva essere l'autogoverno delle popolazioni colonizzate.

Sebbene intravedesse come ultima tappa di tale processo l'autogoverno e un'eventuale indipendenza delle popolazioni colonizzate, la teorizzazione della Democrazia Cristiana riguardo alla questione coloniale non prescindeva dall'assunto - non esplicitato - secondo il quale la presenza europea nelle colonie era elemento necessario e sufficiente perché le popolazioni colonizzate potessero raggiungere, un giorno, un grado di civiltà sufficiente a poterle considerare capaci di autogovernarsi.

Soltanto a partire dal 1946 la questione delle colonie italiane divenne un tema ricorrente nel discorso politico della Democrazia Cristiana,

⁴ A. PES, *Colonie per emigrati. La questione del lavoro nel dibattito sulle colonie dal Memorandum on the Italian colonies al Congresso per gli interessi del popolo italiano in Africa*, in “I Sentieri della Ricerca”, n. 22, dicembre 2015, pp. 165-184.

in particolare nei discorsi di Alcide De Gasperi il quale, in occasione della campagna referendaria del 2 giugno 1946, fece più volte riferimento alla questione durante i comizi tenuti a Cagliari il 21 maggio e a Palermo il 28 maggio. In quelle occasioni De Gasperi rivendicò le colonie italiane sottolineando che, alla base di quella rivendicazione, vi era il “lavoro italiano” e non un generico imperialismo politico o un espansionismo economico⁵. Secondo il leader democristiano il ritorno di un’amministrazione italiana nelle colonie africane era giustificato dal fatto che il lavoro italiano aveva reso fertile il deserto, mentre il rimpatrio dei coloni italiani avrebbe fatto ritornare desertiche e infruttuose quelle terre⁶.

Nella rappresentazione che De Gasperi faceva nei propri discorsi il mondo coloniale italiano veniva idealizzato come un mondo abitato unicamente da lavoratori che con il loro sforzo avevano messo a frutto dei territori inospitali. Sebbene la presenza di lavoratori nelle colonie italiane corrispondesse alla realtà, la riduzione del mondo coloniale esclusivamente alla loro presenza travisava in maniera evidente e strumentale un quadro molto più complesso e socialmente stratificato di quanto il costante riferimento ai lavoratori italiani potesse dar conto. La riduzione in sintesi del colonialismo italiano come esperienza migratoria di un cospicuo numero di proletari trovava una sua utilità se contestualizzata in un momento storico nel quale l’obiettivo politico e diplomatico dei governi italiani era quello di convincere le potenze vincitrici del secondo conflitto mondiale che il ritorno italiano in colonia sarebbe stato un vantaggio per i lavoratori italiani e non l’avallo alla politica espansionista di una potenza uscita sconfitta dal conflitto.

Non furono tuttavia soltanto i discorsi pubblici di Alcide De Gasperi il mezzo attraverso il quale la Democrazia Cristiana prese posizione sulla questione coloniale; la sua posizione sul tema fu infatti veicolata in modo significativo attraverso il quotidiano di partito “Il Popolo”. Dalle pagine del quotidiano il partito diede conto infatti ai propri lettori non soltanto delle posizioni interne sulla questione, ma raccontò in maniera dettagliata anche tutte le tappe del percorso diplomatico e politico relativo alla questione delle colonie italiane⁷.

⁵ ARCHIVIO STORICO ISTITUTO LUIGI STURZO (d’ora in poi AIS), Fondo Francesco Bartolotta, 1946, vol. XIII, p. 1112-1117.

⁶ AIS, Fondo Francesco Bartolotta, 1946, vol. XIII, p. 1112-1117.

⁷ Più in generale, sul tema della stampa di partito in relazione alla questione delle colonie italiane si veda: L. PASTORELLI, *Una precoce decolonizzazione. Stampa e ambienti*

Con un articolo a firma di Guido Gonella del 5 febbraio 1946 il giornale presentava una chiave di lettura che poteva essere utilizzata per interpretare l'intera questione. Nell'articolo Gonella ribadiva l'idea, già espressa da De Gasperi, di una distinzione tra colonie prefasciste e fasciste, e seguendo tale distinzione affermava la legittimità delle pretese italiane sulle colonie prefasciste. Secondo Gonella la difesa delle colonie prefasciste si identificava infatti con la difesa del lavoro italiano, associazione che non poteva farsi con le colonie fasciste, frutto invece di usurpazione e di conquista imperialista⁸. L'esponente democristiano sosteneva che la pretesa italiana di ritorno nelle ex colonie non doveva essere interpretata come difesa del sistema coloniale *tout court* ma come estremo tentativo di difesa dei diritti del popolo e dei lavoratori italiani⁹.

Il 9 aprile 1947 il quotidiano trascrisse un'intervista rilasciata da Alcide De Gasperi a Radio Roma nella quale il Presidente del consiglio e Ministro ad interim dell'Africa Italiana si esprimeva circa le possibilità di un ritorno italiano nelle ex colonie¹⁰. De Gasperi prendeva posizione in linea teorica sul colonialismo, dichiarando apertamente la propria contrarietà alle politiche e alle pratiche di sopraffazione che avevano caratterizzato il colonialismo europeo. La volontà del governo italiano, nelle parole del Presidente del consiglio, era quella di stabilire negli ex territori coloniali un governo democratico nel quale nativi e italiani avrebbero avuto gli stessi diritti e il cui assetto istituzionale sarebbe stato deciso di comune accordo con la volontà espressa dalle popolazioni locali.

Il tema del lavoro italiano in colonia ritornava sulle pagine de "Il Popolo" del 21 ottobre 1947 con un resoconto sul congresso dei profughi d'Africa delle Tre Venezie svoltosi a Padova. L'articolo metteva in evidenza la presenza al congresso del Sottosegretario agli Esteri Brusasca, il quale aveva ribadito che la motivazione che spingeva l'Italia a chiedere di tornare nelle ex colonie era quella di poter offrire lavoro a una parte dei propri disoccupati¹¹. Nell'articolo si esaltava l'azione bonificatrice compiuta dai coloni italiani nei territori africani e la loro

coloniali nel secondo dopoguerra (1945-1949), in «Studi Piacentini», vol. 28., 2000, pp. 65-95.

⁸ G. GONELLA, *Chi è autolesionista?*, in "Il Popolo", 5 febbraio 1946.

⁹ G. GONELLA, *Chi è autolesionista?*, cit..

¹⁰ A. DE GASPERI, *L'Italia in Africa*, in "Il Popolo", 9 aprile 1947.

¹¹ *I profughi d'Africa hanno diritto di tornarvi*, in "Il Popolo", 21 ottobre 1947.

presenza in quelle terre veniva considerata non soltanto importante per diminuire il tasso di disoccupazione nella penisola ma fondamentale per l'“elevazione” delle popolazioni locali.

Un tale approccio alla questione non era tuttavia prerogativa della sola Democrazia Cristiana ma, con lievi differenze, accomunava il discorso sulla questione coloniale di quasi tutti i partiti dell'arco costituzionale fino al 1948. A partire dall'autunno di quell'anno i toni dei partiti politici sulla questione inizieranno infatti a non essere più omogenei.

Gli atti dei lavori parlamentari testimoniano come la retorica del “lavoro italiano in Africa” fosse presente e veicolata da diversi partiti politici durante le discussioni parlamentari. Proprio da esse, in particolare tra il 1948 e il 1949, si può evincere il passaggio da un fronte partitico quasi unitario, seppure non palese, che supportava il governo nella sua politica di richiesta di amministrazione fiduciaria nelle ex colonie, a una fase nella quale, dopo il naufragio del compromesso Bevin-Sforza, si potè assistere a una divisione netta fra i partiti che appoggiavano il governo e quelli che contrastavano le sue politiche nei confronti delle ex colonie.

2. *Le discussioni parlamentari, 1948-1949*

La seduta del 24 settembre 1948 è una delle prime occasioni nelle quali il nuovo Parlamento repubblicano si trova a discutere della questione delle ex colonie italiane. L'occasione nasce da una serie di interpellanze presentate dai rappresentanti di diversi partiti politici.

L'interpellanza della destra¹² poneva al Ministro degli Esteri Carlo Sforza e a De Gasperi, in quanto Presidente del consiglio e Ministro *ad interim* dell'Africa italiana, una richiesta di chiarezza circa i termini del problema delle colonie italiane. Nella domanda i firmatari ponevano la questione in relazione alla possibile “loro restituzione alla Madre Patria”¹³. Il democratico cristiano Gaspare Ambrosini era invece autore di una interpellanza più neutra con la quale chiedeva al

¹² L'interrogazione fu firmata dai deputati: Russo Perez, Almirante, Roberti, Michellini, Filosa, Mieville, Basile, Sammartino, Greco Paolo, Giacchero, Pignatelli, Tomba, Spiazzi e Piasenti

¹³ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*, p. 2422.

Ministro degli Esteri di poter conoscere “l’attuale situazione in ordine al problema delle colonie italiane”. Una terza interpellanza era stata firmata da un altro gruppo di deputati democristiani guidato da Domenico Latanza¹⁴; questa richiesta, più vicina ai toni usati dai deputati firmatari dell’interpellanza della destra, chiedeva a Sforza di chiarire la situazione delle ex colonie italiane in sede Onu e “l’azione svolta dal Governo per difendere gli interessi africani del nostro Paese”¹⁵. Una quarta interpellanza fu presentata da Giuseppe Berti e Antonio Giolitti del Partito comunista italiano (PCI): più che una richiesta di chiarimento, l’interpellanza posta dai due deputati comunisti suonava come un atto d’accusa verso le politiche fino a quel momento portate avanti dal governo, e con essa si chiedeva “quali conclusioni politiche il Governo ha intenzione di trarre dal fallimento della sua politica estera concernente le nostre colonie”¹⁶.

Alle quattro interpellanze rispose il Sottosegretario di stato per gli affari esteri Giuseppe Brusasca.

Russo Perez chiese al governo il perché tutte le notizie sulla questione delle ex colonie fossero fino a quel momento giunte attraverso la stampa italiana e internazionale, mentre né il governo né gli altri organi responsabili si erano sentiti in dovere di informare il Parlamento in maniera ufficiale ed esauriente sulla questione, “come se fosse un problema altrui e non un problema nostro”¹⁷. Nell’introduzione all’interpellanza Russo Perez spiegava che la richiesta al governo portava la firma di deputati di diversi partiti ma che “porta[va] spiritualmente le firme di tutti i deputati italiani e le firme di tutti gli italiani degni di questo nome”¹⁸. Riferendosi alle altre interpellanze presentate sullo stesso tema, il deputato del MSI le giudicava tardive, ma si augurava che nessuno dei deputati firmatari intendesse difendere l’operato del governo sulla questione. Russo Perez contestava al governo, e in particolar modo al Ministro degli Esteri, la mancanza di una politica concreta sulla questione coloniale. Secondo il deputato del MSI il Presidente del consiglio, nel discorso di apertura della legislatura, aveva espresso la speranza che i paesi interessati avrebbero preso in consi-

¹⁴ Tra i firmatari vi erano i deputati: Codacci Pisanelli, Colitto e Preti Amadeo Ezio.

¹⁵ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*, p. 2422.

¹⁶ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*.

¹⁷ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*.

¹⁸ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*.

derazione gli interessi italiani. Russo Perez registrava però un cambiamento nei toni di De Gasperi che, nel discorso dell'8 febbraio 1947, quando aveva chiesto il voto dell'Assemblea Costituente per la ratifica del Trattato di pace, aveva affermato di volersi battere per il ritorno a un'amministrazione italiana delle ex colonie. In quella occasione, ricordava Russo Perez, il Presidente del consiglio aveva affermato che il governo italiano avrebbe mancato di lealtà se avesse lasciato credere che avrebbe assistito in silenzio alla "totale eliminazione delle nostre colonie"¹⁹. Russo Perez accusava il governo di non aver prestato particolare attenzione alla questione delle ex colonie, di avere agito ingenuamente e di non avere messo in atto una chiara e ferma linea di politica estera. A provare tale atteggiamento il deputato del MSI portava a testimonianza l'assenza in aula del Ministro degli esteri che, per rispondere alle interpellanze sulla questione delle ex colonie, aveva dato mandato al Sottosegretario di Stato. E proprio riferendosi alla presenza in aula di Giuseppe Brusasca in sostituzione di Carlo Sforza, il deputato del MSI spiegava che non si trattava di una scarsa stima nelle capacità del Sottosegretario, del quale dichiarava di conoscere bene "i sentimenti di italianità che vibrano nel suo cuore". In questa breve affermazione Russo Perez condensava il significato più profondo che una buona parte degli esponenti politici italiani aveva assegnato alla questione delle ex colonie; una questione inerente la nazione e il suo carattere. Qualcosa che perciò aveva poco a che fare con un dibattito ideologico sulla decolonizzazione e il diritto all'autodeterminazione delle popolazioni fino ad allora colonizzate. Qualcosa che riportava il possesso o meno delle colonie nell'ambito delle logiche imperialiste secondo uno schema dialettico tipico dello *scramble for Africa*.

Latanza, in apertura della sua interpellanza, affermava che, pur appartenendo al gruppo parlamentare della Democrazia cristiana, non si sarebbe espresso in difesa dell'operato del governo. Avendo lavorato nell'amministrazione coloniale, il deputato democristiano spiegava che, vista la sua precedente esperienza aveva avuto modo di constatare personalmente "che cosa il sano popolo lavoratore d'Italia sia stato capace di compiere in quei territori"²⁰. Rispetto all'intervento di Russo Perez, Latanza condivideva il tono nazionalistico e il riconoscimento dei positivi risultati ottenuti dall'amministrazione coloniale italiana.

¹⁹ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*.

²⁰ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*, p. 2427.

Il deputato DC faceva però notare che il Trattato di pace non garantiva il ritorno dell'amministrazione italiana nelle ex colonie ma, al contrario, stabiliva la rinuncia del diritto italiano alla sovranità su quei territori. Latanza sottolineava come quello del ritorno italiano nelle ex colonie fosse uno dei pochi argomenti capaci di mettere tutti gli italiani d'accordo, richiamando i congressi di studi coloniali svoltisi a Roma e a Firenze, durante i quali esponenti dei diversi settori del Parlamento avevano portato tutti lo stesso messaggio, riassumibile nella "intima e profonda aspirazione del popolo italiano a ritornare nei territori africani per compiere quella missione di civilizzazione già così fecondamente avviata ed in alcuni settori addirittura realizzata"²¹. Latanza introduceva nel dibattito anche la questione economica, relativa agli investimenti effettuati dal Regno d'Italia nelle ex colonie, investimenti che la nuova Italia repubblicana e democratica avrebbe perso del tutto senza un coinvolgimento diretto nell'amministrazione di quei territori. Insieme all'investimento economico andavano inoltre preservate le "opere immani di civilizzazione, trasformando deserti e aride steppe in terre fertili, scavando pozzi, costruendo strade arditissime, scuole, ospedali e tante altre opere, che sono i sicuri segni di una luminosa, quanto pacifica civiltà"²². Poiché "l'opera compiuta in Africa" era, secondo Latanza, apprezzata internazionalmente, il mancato affidamento delle ex colonie all'Italia derivava dal quadro internazionale scaturito dopo la fine della seconda guerra mondiale, e più precisamente dai "dissidi interni fra i due blocchi contrapposti"²³. La necessità delle colonie per la neonata repubblica italiana risiedeva, esattamente come nella retorica colonialista dell'epoca liberale prima e fascista dopo, nel bisogno di trovare un canale privilegiato per l'emigrazione dalla penisola. Nella retorica dell'esponente democristiano la stessa esistenza della "super-popolazione" italiana legittimava la richiesta di amministrazione delle ex colonie per far confluire in quei territori una parte del surplus di popolazione, e contemporaneamente dimostrava che l'Italia non agiva da potenza imperialista ma da paese proletario. Latanza rimetteva nelle mani del governo un messaggio da trasmettere ai paesi partecipanti all'Assemblea dell'Onu, ai quali doveva essere chiaro che in Italia non c'erano più ambizioni imperia-

²¹ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*.

²² ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*, p. 2428.

²³ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*.

listiche ma soltanto “estrema necessità del popolo [...] a dare lavoro ai suoi tanti disoccupati”²⁴. Anche il deputato del PCI Giuseppe Berti poneva subito in evidenza il problema costituito dall’assenza del Ministro degli esteri in una discussione sull’operato del suo dicastero circa la questione delle ex colonie. Berti inquadrava tale questione sul piano della dialettica creatasi tra gli ormai esistenti blocchi contrapposti e ricordava come dal 1946 la posizione assunta dall’Unione Sovietica fosse stata, tra quelle espresse dalle potenze internazionali coinvolte nel dibattito sulle ex colonie italiane, quella più favorevole all’affidamento di Eritrea, Libia e Somalia a un’amministrazione fiduciaria italiana²⁵. Contro l’amministrazione italiana, secondo il deputato comunista, avevano invece agito Francia e Gran Bretagna. Berti affermava che, invece di coltivare l’alleanza con l’Unione Sovietica, la politica di Sforza e dell’intero governo aveva “favorito il giuoco anglosassone che mirava a spostare su Trieste, che era già sotto il controllo anglo-americano, l’attenzione degli italiani”²⁶. Berti elencava poi una serie di circostanze nelle quali il governo italiano aveva favorito la politica statunitense e britannica a discapito degli interessi nazionali; in particolar modo si riferiva alle proteste sovietiche per la costituzione di basi statunitensi in Tripolitania e all’atteggiamento del governo italiano che si era rifiutato di aderire alle proteste. Berti faceva inoltre riferimento alla mutata posizione della politica statunitense sulla questione delle ex colonie italiane, della quale gli italiani erano venuti a conoscenza attraverso la stampa; dal possibile appoggio all’amministrazione fiduciaria italiana la posizione Usa era infatti passata al completo appoggio alle posizioni britanniche, cambiamento che secondo il deputato comunista sanciva la definitiva sconfitta della linea di politica estera adottata dal governo italiano e in particolare dal Ministro Sforza. Unendosi alla retorica già utilizzata dalla destra e dal centro, anche l’esponente del PCI sottolineava che la politica attuata aveva portato alla rinuncia della sovranità nazionale per compiacere Gran Bretagna e Stati Uniti. La lettura degli avvenimenti proposta da Berti vedeva la questione delle ex colonie italiane come oggetto di scambio utilizzato dagli Stati Uniti per ottenere il benessere britannico alla propria politica imperialista.

²⁴ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*, p. 2429.

²⁵ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*.

²⁶ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*.

Nella risposta alle interpellanze Brusasca metteva in risalto come queste fossero state tutte incentrate su questioni di politica estera generale, mentre egli avrebbe risposto esclusivamente ai riferimenti fatti alla politica africana del governo. La difesa dell'azione di governo del Sottosegretario partiva dall'ammissione della delusione provata dopo la constatazione del cambiamento d'opinione dell'Unione Sovietica circa la questione delle ex colonie italiane. Brusasca riversava sulle dinamiche politiche internazionali il riposizionamento di Stati Uniti e Unione Sovietica sulla questione; per evidenziare l'estraneità del governo italiano a questi cambiamenti e il ruolo, subordinato e secondario, che l'Italia aveva nel dibattito, il Sottosegretario affermava alla Camera dei Deputati che: "Noi siamo stati vittime del grande contrasto internazionale"²⁷. Nel resoconto governativo proposto da Brusasca all'Assemblea, la ormai certa impossibilità del ritorno dell'amministrazione italiana in tutti i territori ex coloniali veniva attribuita principalmente alle posizioni assunte dall'Unione Sovietica: "se la Russia – aveva affermato il Sottosegretario, rivolgendosi ai deputati comunisti e socialisti – in un momento nel quale noi davamo prove concrete di non voler essere succubi di nessuno, ma di volere mantenere, nel limite del possibile, la nostra possibilità di azione, per considerazioni che non ci riguardano, ci punisce col suo atteggiamento, siete proprio voi che non avete il diritto di insorgere e accusarci"²⁸. In particolare, il Sottosegretario si riferiva al mancato affidamento diretto, dopo i colloqui di Parigi, dell'amministrazione sulla Somalia all'Italia, decisione che fino alla vigilia dei colloqui il governo italiano aveva dato per scontata con l'appoggio anche dell'Unione Sovietica. Confermando la lettura degli avvenimenti di parte governativa, Brusasca rispondeva all'interpellanza di Russo Perez riproponendo una visione dell'Italia sulla questione delle ex colonie come vittima dei contrasti tra le grandi potenze ma si spingeva oltre chiarendo, almeno formalmente, quali differenze ci fossero tra la vecchia presenza coloniale e lo spirito del nuovo ruolo di amministratori fiduciari: "ci siamo preoccupati, soprattutto, di dimostrare quale è lo spirito col quale in nome del popolo italiano, il Governo si è accinto e si ac-

²⁷ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*, p. 2433.

²⁸ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*, p. 2434.

cinge a chiedere il riconoscimento delle sue rivendicazioni africane [...] e noi ci siamo preoccupati di fare conoscere all'estero che in Africa intendiamo ritornare non per ricalcare orme, che non si possono più ricalcare, non per fare del colonialismo vecchio stampo, né dell'imperialismo, ma unicamente per un compito di collaborazione internazionale ai fini della pace"²⁹. Nel discorso di Brusasca appare chiaro l'intento chiarificatore dello spirito che doveva caratterizzare l'eventuale nuova posizione italiana in Africa; secondo il Sottosegretario tutta l'azione svolta fino a quel momento dal governo era informata a un ritorno nei territori ex coloniali con spirito e obiettivi pratici opposti a quelli che avevano fatto da sfondo alle politiche di espansione coloniale. Il mantenimento della pace in un quadro di accesi contrasti internazionali e l'accompagnamento allo sviluppo e all'autodeterminazione delle popolazioni colonizzate rappresentavano, in estrema sintesi, gli obiettivi che il governo italiano voleva perseguire con la richiesta di mandato di amministrazione fiduciaria su tutte le ex colonie. Attraverso Brusasca il governo italiano rispondeva così alle accuse che provenivano da tutti i settori del Parlamento, comprese quelle che politicamente erano rappresentate in quel governo; alle accuse di incapacità, scarso patriottismo e inadeguatezza veniva contrapposto un sistema mondiale nel quale le richieste del governo italiano potevano cadere vittima dei contrasti tra le grandi potenze, e così poteva accadere alla nuova impostazione ideologica che, rompendo con il passato coloniale, prospettava una presenza italiana nelle ex colonie non come massima espressione di espansione della nazione ma come opera di collaborazione per lo sviluppo delle popolazioni locali.

Le sedute del Senato del 28 e 29 luglio del 1949, incentrate sulla ratifica del Patto Atlantico, costituirono per il governo, e per il Ministro degli esteri Sforza in particolare, un vero e proprio esame della politica governativa sulle ex colonie e rappresentarono il momento di rottura di quella sorta di unità che aveva contraddistinto la maggior parte dei membri del Parlamento nella loro unanime richiesta di ritorno dell'amministrazione italiana nelle ex colonie. Nella seduta pomeridiana del 28 luglio Eugenio Reale, il senatore comunista che in diverse precedenti occasioni aveva criticato l'operato governativo sulla questione, collegò la discussione sulla ratifica del Trattato al

²⁹ ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta di venerdì 24 settembre 1948*.

tema coloniale muovendo forti critiche all'operato di Sforza e De Gasperi. Reale pose subito la questione di quali benefici al problema delle colonie avrebbe apportato la ratifica del Trattato; secondo l'esponente del PCI non si doveva tacere oltre della bocciatura del compromesso Bevin-Sforza, del riconoscimento britannico dell'indipendenza della Cirenaica e di come la questione delle ex colonie italiane fosse stata trattata durante la discussione all'Assemblea generale dell'ONU³⁰. Reale accusava il governo di voler concentrare l'attenzione dell'opinione pubblica sulla ratifica del Patto Atlantico, evitando qualunque discussione su quelli che egli definiva i fallimenti della politica sulle ex colonie; secondo Reale un atteggiamento del genere non sarebbe stato accettato dal paese che: "non lo comprenderebbe e non potrebbe che giudicare severamente questa nostra indifferenza, questa nostra scarsa sensibilità per un problema così doloroso, per un problema che interessa tutti gli Italiani, per una delle questioni che appassionano maggiormente l'opinione pubblica della Nazione"³¹. Il senatore proponeva un'analisi provocatoria dell'intreccio tra Patto Atlantico e questione coloniale; con la firma del Patto Atlantico, spacciata dal governo come strumento per arrivare a una soluzione positiva per le ex colonie, l'Italia era passata da potenza colonizzatrice a paese colonizzato dagli Stati Uniti. Passaggio dopo passaggio l'intervento di Reale diveniva sempre più incalzante, tanto da intimare a Sforza di rispondere immediatamente dei "fiaschi" subiti sulle colonie, senza vincolare la discussione sulla questione alle sedute sul bilancio della politica estera che si sarebbero svolte nell'ottobre successivo. Dopo un breve riassunto delle tappe principali delle decisioni internazionali sulle ex colonie italiane Reale attaccava duramente governo e Ministro degli esteri, affermando che, a partire dal 1945 fino alla bocciatura del compromesso Bevin-Sforza, la politica di De Gasperi e del Ministero degli esteri del "ritorno in Africa a tutti i costi, è rimasta sempre sul terreno del vecchio colonialismo, il quale è sempre colonialismo qualunque sia l'etichetta di cui si ammantati, quali che siano le dichiarazioni che lo accompagnano"³². Questa

³⁰ ATTI PARLAMENTARI, SENATO DELLA REPUBBLICA, 1948-49, 28 luglio 1949, *Seduta CCLXV*, p. 9962.

³¹ ATTI PARLAMENTARI, SENATO DELLA REPUBBLICA, 1948-49, 28 luglio 1949, *Seduta CCLXV*.

³² ATTI PARLAMENTARI, SENATO DELLA REPUBBLICA, 1948-49, 28 luglio 1949, *Seduta CCLXV*, p. 9969.

caratteristica dell'azione di governo italiana aveva, secondo Reale, votato da subito al fallimento i piani italiani per ottenere l'amministrazione delle ex colonie. Il mancato cambiamento dell'ideologia coloniale nelle politiche di governo avrebbe necessariamente portato l'Italia a inimicarsi le popolazioni di quei territori e ad allarmare le potenze coloniali, le quali "hanno l'abitudine di far concessioni agli imperialismi più modesti, non hanno l'abitudine di muoversi a pietà degli imperialismi piccini, ormai solo potenziali, come l'imperialismo italiano"³³. L'intervento di Reale portava per la prima volta in maniera significativa in Parlamento una riconsiderazione della presenza italiana nelle ex colonie che tenesse conto delle popolazioni locali. Facendo riferimento alla disgregazione degli imperi coloniali successiva alla fine della seconda guerra mondiale e all'indipendenza dell'India e della Birmania, il senatore comunista accusava Sforza e l'intera compagine governativa. "Voi, come se nulla di tutto ciò fosse accaduto o stesse accadendo nel mondo – affermava Reale – voi, ciechi, sordi, insensibili a ciò che vi circonda, chiedete il 'ritorno in Africa', indulgete ad un malsano ed anacronistico nazionalismo da cui non riuscite a liberarvi neppure voi, e per poco non parlate ancora di 'interessi vitali', di 'spazi vitali', di espansione', di 'mal d'Africa'"³⁴. La richiesta conclusiva di Eugenio Reale al Ministro Sforza era che il governo facesse un passo indietro con le proprie richieste, accettasse concretamente l'autogoverno delle popolazioni delle ex colonie e l'indipendenza di esse per "far dimenticare quattro anni di sciocchezze, di intrighi, di indecisioni"³⁵. La seduta in Senato sulla ratifica del Patto Atlantico rappresentò quindi il momento di maggiore spaccatura del Parlamento sulla questione delle ex colonie italiane. Quello che era stato un tema sul quale tutti i partiti politici avevano in maniera più o meno palese supportato o non contrastato l'attività di governo diveniva quindi uno dei temi principali attorno ai quali riprodurre, in scala ridotta, i contrasti emergenti a livello internazionale tra i due blocchi.

³³ ATTI PARLAMENTARI, SENATO DELLA REPUBBLICA, 1948-49, 28 luglio 1949, *Seduta CCLXV*, p. 9970.

³⁴ ATTI PARLAMENTARI, SENATO DELLA REPUBBLICA, 1948-49, 28 luglio 1949, *Seduta CCLXV*.

³⁵ ATTI PARLAMENTARI, SENATO DELLA REPUBBLICA, 1948-49, 28 luglio 1949, *Seduta CCLXV*.

Abstract - The article focuses on the narratives used by the Italian political parties towards the colonial question between 1946 and 1949. During the Second World War Italy lost the control over the former colonies in Africa: in fact Libya, Somalia, and Eritrea went under British Military Administration. Despite the Peace Treaty bound Italy to give up the former colonies, the Allies did not immediately decided the administration of the former Italian colonies and decided to put in charge the United Nations to decide the forms of administration of the former colonies themselves. The UN decisions came only in 1949 and 1950; in the years between 1946 and 1949 the Italian government and the Italian political par-

ties were involved in a propagandistic and diplomatic struggle to achieve the right to run the former colonies again. This struggle involved most if not all the political parties; both, the government and the political parties, developed a propaganda towards the colonial question. The article analyses one of the main features of the political propaganda towards the colonial question: that is the recall of the work and effort spent by the Italian colonizers. According to this propaganda Italy had the right to run again the former colonies. The article describes and analyses the political discourse towards the Italian colonizers and underlines how this discourse was homogeneous among the political parties till 1949.

ECONOMIA E ISTITUZIONI NEGLI ANNI DELLA RICOSTRUZIONE

di Andrea Lorenzo Capussela e Renata Targetti Lenti

1. *L'ordine economico e politico-sociale del secondo dopoguerra*

Nel 1945, alla fine della seconda guerra mondiale, l'Italia presentava condizioni economiche e politico-sociali assai difficili. Anche se aveva subito danni di guerra in misura minore rispetto a Germania e Giappone¹ il suo PIL risultava dimezzato rispetto al 1939², la fame era tornata "su larga scala"³, la disoccupazione era molto elevata e il Paese era sostanzialmente diviso in due zone⁴: la "questione meridionale" risultava inoltre aggravata a seguito delle politiche del ventennio fascista. Con la conquista del Mezzogiorno da parte degli Alleati la divisione del Paese in due zone rendeva ancora più drammatica la situazione⁵. In presenza di condizioni sociali molto deteriorate e di istituzioni politiche da ricostruire occorreva, per contrastare la crisi e riavviare il processo di sviluppo, affrontare *contemporaneamente* i numerosi problemi incombenti. Nonostante le difficoltà da superare, il processo di ricostruzione economica sarà tuttavia rapido grazie ad una concomitanza di fattori interni

Università di Pavia.

¹ A. BOLTHO, *Italia, Germania e Giappone. Dal miracolo economico alla Semistagnazione*, in G. TONIOLO (a cura), *L'Italia e l'economia mondiale: dall'Unità a oggi*, Venezia, Marsilio editori, 2013, pp. 147-183.

² G. TONIOLO (a cura), *L'Italia e l'economia mondiale: dall'Unità a oggi*, Venezia, Marsilio editori, 2013.

³ G. VECCHI, *Measuring Wellbeing. A History of Italian Living Standards*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

⁴ P. CIOCCA, *Centocinquant'anni: per una 'teoria della storia economica' d'Italia*, in "Rivista di storia economica", n. 1, 2012, p. 13.

⁵ M. DE CECCO, *Saggi di politica monetaria*, Milano, Giuffrè editore, 1968.

ed esterni, fra i quali l'adozione di misure di politica economica severe, l'aiuto americano e la decisione di aprire l'economia verso l'esterno. Questa scelta si è rivelata uno dei fattori fondamentali per il successivo processo di sviluppo, e cioè quello degli anni "facili" (1953-62).

Questa interpretazione individua proprio nelle decisioni di liberalizzare gli scambi internazionali e nella crescita delle esportazioni di prodotti manufatti il principale fattore di stimolo allo sviluppo dei successivi anni Cinquanta⁶. L'Italia sarebbe cioè stata in grado di crescere solo a partire dal momento in cui si fosse aperta al contesto internazionale, cioè grazie ad un fattore esogeno: una scelta probabilmente obbligata per un paese manifatturiero povero di materie prime, e che fu determinante per creare le condizioni che caratterizzeranno successivamente il "miracolo economico", ma che all'inizio ebbe conseguenze gravi in termini di equilibrio della bilancia dei pagamenti e di inflazione. Negli anni Cinquanta la dinamica delle esportazioni ha favorito infatti, insieme all'aumentata produttività, al contenimento dei salari e alla struttura oligopolistica dei settori trainanti, l'incremento dei profitti, cresciuti tuttavia *unitamente* alle rendite e non *a scapito* di queste. Si è quindi verificata una redistribuzione del reddito dai salari ai profitti e alle rendite, che ha consentito una elevata accumulazione di capitale ed una rapida ripresa dell'attività produttiva. Questa situazione rifletteva l'equilibrio politico che si era venuto determinando a seguito di "...una coalizione d'interessi...tra gruppi più o meno avanzati all'interno della borghesia nazionale, in prima approssimazione riferibili al profitto e alla rendita"⁷. Ma già nel periodo 1945-47 alcuni settori avevano beneficiato del processo d'apertura, in particolare i tessili. Proprio per mantenere elevato il valore dei profitti, come si dirà più avanti, questa categoria imprenditoriale si oppose al cambio della lira, misura proposta dalle sinistre nel 1946 per far fronte all'inflazione.

Seguendo un'impostazione di storia economica più moderna occorre integrare l'interpretazione tradizionale basata prevalentemente sul ruolo dei fattori economici, con una ulteriore che tenga conto anche del ruolo svolto dalle istituzioni, intese in senso lato come complesso di regole formali, di comportamenti e di aspettative degli agenti

⁶ A. GRAZIANI, *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, Bologna, il Mulino, 1979.

⁷ F. SILVA, F. TARGETTI, *Politica economica e sviluppo economico in Italia: 1945-1971, Parte I*, in "Monthly review", n.1, 1972, p. 14.

economici (Stato, classe politica, imprenditori)⁸. Il comportamento dei singoli agenti influenza infatti, grazie alle reciproche interazioni, evoluzione e sviluppo del sistema politico e di quello socio-economico. L'intuizione alla base di tale affermazione è abbastanza semplice: se esiste un sistema istituzionale efficiente sotto i profili giuridico, fiscale e burocratico-amministrativo in un contesto di stato di diritto (l'intraducibile *rule of law*) e di mercati concorrenziali, gli agenti (economici e politici) possono agire sulla base di regole date e a tutti note: si abbattano quindi le inefficienze e i costi di transazione, e gli agenti possono operare secondo modalità eque e inclusive.

La prospettiva alla quale si fa riferimento in questo lavoro per interpretare le determinanti della crescita del primo dopoguerra è quella proposta da North *et al.*⁹ e Acemoglu e Robinson¹⁰, basata, quest'ultima, sulla distinzione fra istituzioni *estrattive* e istituzioni *inclusive*. Le prime operano in un contesto caratterizzato dal fatto che la crescita economica dipende dallo sfruttamento (estrazione) di una rendita, tipicamente appannaggio di una élite privilegiata. Le istituzioni inclusive sono invece in grado di includere, nel processo di sviluppo economico, fasce sempre più ampie di popolazione, favorendo il loro contributo alla crescita del sistema. Se si adotta questo punto di vista, occorre analizzare, con riferimento al secondo dopoguerra, il ruolo delle classi dirigenti rispetto a quello dei lavoratori nel processo di ricostruzione del sistema economico e socio-politico. Sotto questo profilo si può affermare che istituzioni economiche e politiche di tipo inclusivo si sono affermate nel nostro Paese, in quel periodo, solo parzialmente e non immediatamente, in un contesto di marcate disparità regionali e di gravi difficoltà a livello nazionale¹¹.

Fra il 1946 e il 1947 l'Italia divenne repubblica, dandosi inoltre una costituzione democratica che, formalmente, assicurò ai propri cittadini condizioni di eguaglianza e di pari opportunità. Tuttavia i ceti sociali che ancora detenevano il potere, le *élites* culturali, politiche ed econo-

⁸ Per una interpretazione di più lungo periodo dello sviluppo e declino italiano con un'impostazione prevalentemente istituzionale si rimanda a A. L. CAPUSSELA, *The Political Economy of Italy's Decline*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

⁹ D. NORTH, J. WALLIS, B. WEINGAST, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

¹⁰ D. ACEMOGLU, J. ROBINSON, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York, Crown, 2012.

¹¹ E. FELICE, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2015.

miche, formavano un aggregato sociale molto meno aperto ed inclusivo. Si determinò in tal modo un divario, una sorta di scollamento tra le istituzioni formali (ossia la Costituzione e le leggi) e le istituzioni reali (ossia quelle che effettivamente orientano i comportamenti degli agenti), che si rivelò rilevante in termini di incentivi per la formazione delle scelte politiche ed economiche. La Resistenza, esempio unico di azione collettiva nella storia della nazione, verso la fine della guerra aveva iniziato ad organizzarsi per avviare la ricostruzione, ma aveva coinvolto solo una parte della penisola e solo una minoranza della popolazione. Già nel maggio 1945 il poeta Eugenio Montale aveva visto “il pericolo... che gli italiani non saranno in grado di trarre la lezione dalla catastrofe che li ha colpiti” (citato da Crainz¹²). Le istituzioni politiche ed economiche del dopoguerra sono infatti il risultato del confronto e del negoziato tra tre gruppi socio-politici: i marxisti, le altre forze antifasciste e le élites che avevano dominato durante il fascismo. La divisione che separava i marxisti dal resto delle forze antifasciste si è inoltre rivelata più profonda della comune opposizione al fascismo, sia per incompatibilità ideologica che per le ripercussioni politiche interne della guerra fredda. Tale divisione è stata superata, grazie ad un vero e proprio compromesso, quando si è trattato di redigere la Costituzione, ma si è rivelata determinante nell’impedire il formarsi di un ordine sociale più aperto ed inclusivo. Di fronte ad una “borghesia imprenditrice debole e a un’amministrazione pubblica inadeguata e fiaccata, la convergenza di forze sociali e interessi diversi” portò ad un compromesso “fondato sul liberismo internazionale, su una politica di esenzioni e sussidi per specifici gruppi sociali...sul contenimento dei salari...e soprattutto su un forte intervento dello Stato attraverso il sistema degli enti pubblici...Si trattò anche di una soluzione carica di iniquità e dunque gravida di tensioni sociali”¹³.

In altre parole, anche se la coalizione antifascista era riuscita ad approvare una Costituzione progressista, la pressione del potere che gli interessi conservatori erano riusciti a preservare fece sì che l’ordine sociale italiano prevalessesse sulle istituzioni formali, aprendo lo scollamento tra queste ultime e le istituzioni reali. Il sistema di governo che la repubblica aveva ereditato dal regime - e che poggiava anche sull’uso

¹² G. CRAINZ, *Storia della Repubblica. L’Italia dalla Liberazione ad oggi*, Roma, Donzelli editore, 2016.

¹³ F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Roma, Donzelli editore, 1999, p. VIII.

particolaristico del potere pubblico e sulla corruzione diffusa - non fu perciò del tutto sradicato. Alla base del nuovo sistema politico, che permase fino al 1992, stava la Democrazia Cristiana (DC), fondata nel 1942 da politici cattolici liberali e da democratici antifascisti, molti dei quali combattenti nella Resistenza: questa, già dal 1948, assunse la natura di partito di massa interclassista, che includeva gran parte delle élites economiche d'anteguerra, oltre a classi medie fasciste, a fianco delle masse cattoliche, e godeva del sostegno aperto del Vaticano e di Washington¹⁴. L'ordine sociale emerso da queste scelte è stato un compromesso tra due equilibri nettamente distinti descritti da North *et al.*¹⁵: l'ordine sociale ad *accesso limitato* e quello ad *accesso aperto*. La transizione italiana, che non è stata lineare e che si è diretta alternativamente verso l'uno o l'altro equilibrio, non è ancora terminata, a conferma della tesi secondo cui il progresso verso l'ordine sociale aperto è sempre reversibile: essa suggerisce tuttavia l'ipotesi che i due equilibri costituiscano in realtà un *continuum*, nel quale le società presentano, variamente combinate, caratteristiche di entrambi gli equilibri.

Le scelte operate dalla DC non si prestano ad un giudizio univoco. Non vi è tuttavia dubbio, in primo luogo, che tali scelte, che avevano trovato parziale sostegno anche da parte del PCI, abbiano facilitato l'inclusione delle classi medie fasciste all'interno di un contesto democratico, circostanza che ha consentito una rapida pacificazione ed ha favorito il rapido processo di ricostruzione interna del Paese, ancorando l'Italia al mondo occidentale. Più intransigenti furono il PSI, e soprattutto i radicali democratici (liberali socialisti, repubblicani, democratici-liberali) riuniti nel Partito d'Azione¹⁶. Le sinistre in generale, e il PCI in particolare, non ritenevano che lo Stato socialista fosse un obiettivo realizzabile nel breve periodo. Così si esprime ad esempio Togliatti in occasione del Convegno economico del PCI nel 1945: "...anche se fossimo oggi al potere da soli, faremmo appello per la ricostruzione all'iniziativa privata, perché sappiamo che vi sono compiti a cui sentiamo che la società italiana non è ancora matura"¹⁷.

¹⁴ P. POMBENI, *La politica dei cattolici dal Risorgimento ad oggi*, Bologna, il Mulino, 2015.

¹⁵ D. NORTH, J. WALLIS, B. WEINGAST, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, cit.

¹⁶ G. DE LUNA, *Il coro del nemico ucciso, Violenza e morte nella guerra contemporanea*, Torino, Giulio Einaudi editore, 2006.

¹⁷ F. SILVA, F. TARGETTI, *Politica economica e sviluppo economico in Italia: 1945-1971, Parte I*, cit., p. 16.

In secondo luogo, queste scelte erano in sintonia con gli orientamenti degli Alleati (e in particolare di Washington), le cui truppe rimasero insediate in Italia fino alla fine del 1947. I vincoli conseguenti alle decisioni assunte nella Conferenza di Yalta erano d'altra parte stringenti, sebbene tale influenza appaia talvolta sopravvalutata nella storiografia italiana¹⁸. Gli interessi primari degli Stati Uniti riguardavano infatti l'orientamento internazionale, la pace e la prosperità del Paese, piuttosto che gli interessi delle classi conservatrici nell'allocazione del potere postbellico. Le scelte attuate furono quindi, prevalentemente, il risultato del potere relativo delle diverse forze politiche e della nuova leadership politica italiana che aveva come proprio referente la DC di De Gasperi¹⁹. È tuttavia vero che proprio quelle scelte hanno contribuito alle inefficienze istituzionali che hanno successivamente caratterizzato il nostro Paese.

Se, come già osservato, si fa riferimento alle istituzioni come fattore di mutamento o di immobilismo del sistema politico ed economico, si può affermare che in Italia è mancata una classe dirigente in grado di conciliare coesione sociale ed equità mediante l'introduzione delle riforme strutturali necessarie alla costruzione di un moderno contesto istituzionale ovvero, per dirla con Salvati, allo *State and Nation building*²⁰. Pur in contesti significativamente differenti, in altri Paesi europei (Gran Bretagna, Francia, democrazie del Nord) classi politiche più forti sono state invece in grado di meglio governare i mutamenti economici, sociali e politici verificatisi nell'immediato dopoguerra.

Poco dopo il termine del conflitto, nel giugno del 1945, la coalizione antifascista era riuscita ad imporre un nuovo governo, guidato dal leader militare della Resistenza, l'azionista Ferruccio Parri. Pur in assenza di mutamenti nella coalizione di governo, sei mesi più tardi (dicembre 1945), Parri venne tuttavia sostituito dal leader del partito cattolico, Alcide De Gasperi, in conseguenza dell'uscita dal Governo del partito liberale (PLI), cioè di quel partito che era più diretta espressione delle élites d'anteguerra, ma con il sostegno di una DC che già

¹⁸ C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995.

¹⁹ P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, London, Penguin Books, 1990; G. CRAINZ, *Storia della Repubblica. L'Italia dalla Liberazione ad oggi*, Roma, Donzelli editore, 2016.

²⁰ M. SALVATI, *Spagna e Italia: un confronto, Introduzione a V. PÉREZ DIAZ "La lezione spagnola: società civile, politica e legalità"*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 10.

rappresentava crescenti segmenti degli interessi conservatori²¹. Si formò, di conseguenza, una nuova coalizione senza la partecipazione dei liberali (ad eccezione di Corbino che assunse il Ministero del Tesoro in quanto esperto indipendente). L'atteggiamento di Parri durante la conferenza stampa in cui annunciò le dimissioni, descritto dall'azionista Carlo Levi²², appare una metafora dell'incompatibilità, morale ed amministrativa, tra il "vento del Nord" e le forze della continuità. L'analisi pare confermata dalla letteratura storiografica successiva, che però sottolinea anche la debolezza politica di Parri, le divisioni tra gli azionisti e la riluttanza dei comunisti e dei socialisti ad opporsi al crescente potere di un partito che sembrava destinato a conquistare il sostegno di vaste masse cattoliche²³.

Anche all'interno del Partito d'Azione, d'altra parte, già alla fine della guerra erano esplosi contrasti. Inoltre, mentre azionisti e progressisti cattolici e liberali lottavano perché l'Italia si trasformasse in una democrazia aperta, competitiva ed eventualmente federale (sorretta da un'economia di mercato o mista), comunisti e socialisti avevano come obiettivo il socialismo. Il realismo, la politica prudente di Mosca e la scelta di raggiungere i propri obiettivi con mezzi democratici relegarono tale obiettivo nel lungo periodo, dove finì con lo scomparire, ma le divisioni ideologiche che esso produsse rimasero profonde ed ebbero conseguenze sullo sviluppo della democrazia italiana e, indirettamente, sull'efficienza delle sue istituzioni politiche ed economiche.

2. *Un compromesso costituzionale scritto sotto un "rawlsiano velo di ignoranza"*

La redazione della Costituzione, fondamento del nostro ordinamento repubblicano, durò un anno e mezzo e il testo venne approvato da una larga maggioranza (453 voti favorevoli contro 62 contrari) alla fine del 1947. Il primo articolo definisce l'Italia una "Repubblica democratica, fondata sul lavoro", nella quale la sovranità "appartiene al popolo" ma deve essere esercitata "nelle forme e nei limiti" della

²¹ P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit..

²² C. LEVI, *L'orologio*, Torino, Einaudi, 1950.

²³ P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit.; G. CRAINZ, *Storia della Repubblica. L'Italia dalla Liberazione ad oggi*, cit..

Costituzione. Nel secondo articolo “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo” e richiede ai cittadini l’adempimento dei “doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. Dopo avere stabilito il principio classico di uguaglianza davanti alla legge, il terzo articolo impone alla Repubblica anche il dovere di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Questo passo ben riflette il compromesso raggiunto dalle tre principali culture politiche rappresentate nella Costituente²⁴: liberal-repubblicana (“cittadini”), cristiana (“persona umana”) e socialista (“lavoratori”): compromesso che prevalse sulla crescente polarizzazione della politica interna e internazionale. Il compromesso è stato siglato sotto un “velo di ignoranza” di tipo rawlsiano²⁵, dal momento che né i marxisti né la DC potevano contare con sicurezza sulla possibilità di vincere le imminenti elezioni parlamentari. È anche per questa ragione, e non solo per il ricordo recente di un regime autocratico sorto dall’interno dell’ordine liberale, che sono stati concordati un sistema relativamente stringente di controlli e di equilibri ed un complesso altrettanto ampio di libertà civili. Questo compromesso è stato inserito in una Costituzione “rigida”, che prevale su leggi incompatibili, precedenti o successive rispetto alla Costituzione stessa, e le cui modifiche richiedono maggioranze qualificate e una procedura speciale, e anche la celebrazione di referendum. La Costituzione è collocata sotto la salvaguardia di una Corte costituzionale, la cui indipendenza non è stata solo proclamata ma attentamente costruita.

Fu scelta la forma di governo parlamentare, che raramente consente una reale separazione tra l’organo legislativo e quello esecutivo, ma il potere politico fu attentamente ripartito²⁶. La funzione legislativa fu assegnata a due Camere, uguali nelle prerogative ma diversificate nella base elettorale, e furono autorizzati referendum popolari, anche se solo abrogativi. Il Governo, guidato da un *primus inter pares* nel Consiglio

²⁴ G. CRAINZ, *Storia della Repubblica. L’Italia dalla Liberazione ad oggi*, cit.; P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit.; J. RAWLS, *A theory of justice*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

²⁵ J. RAWLS, *A theory of justice*, cit..

²⁶ E. JONES, G. PASQUINO (eds.), *The Oxford Handbook of Italian Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

dei ministri, fu saldamente subordinato al Parlamento. La Presidenza della Repubblica fu strutturata come autorità neutrale, ma al Capo dello Stato furono attribuiti poteri – nomina del Presidente del Consiglio e scioglimento delle Camere - che possono rivelarsi decisivi in assenza di una maggioranza parlamentare coesa. Il potere fu inoltre suddiviso su quattro livelli: nazionale, regionale, provinciale e municipale. Alla magistratura fu attribuito un elevato grado di autonomia sia esterna (rispetto agli altri poteri) che interna (per salvaguardare il giudizio indipendente dei magistrati e delle corti inferiori dall'influenza di quelli superiori): queste garanzie furono estese anche al pubblico ministero, modellato come un'autorità decentrata e non gerarchica, quindi difficile da influenzare, e a cui fu assegnato il dovere (non la facoltà, come è comune quando i pubblici ministeri dipendono dal Ministero della Giustizia) di perseguire i reati dei quali venga a conoscenza²⁷. Tuttavia per due o tre decenni l'indipendenza formale ha nascosto la reale sottomissione del potere giudiziario all'esecutivo: subordinazione che è servita principalmente a proteggere il potere giudiziario dalla "accountability" (termine difficilmente traducibile nell'ampiezza dei suoi significati)²⁸.

La Costituzione collocò saldamente l'Italia nel solco della cooperazione internazionale e dell'integrazione regionale, politica ed economica. L'articolo 11 della Costituzione stabilisce infatti il "ripudio" della guerra come mezzo per risolvere le controversie internazionali; viene inoltre fatto obbligo alla Repubblica di promuovere la pace e la giustizia fra le nazioni e vengono autorizzate le "limitazioni di sovranità" necessarie al raggiungimento di tali obiettivi. È su queste basi che l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO) e la Comunità europea - l'Italia è stato un membro fondatore di entrambi - costituiscono ancoraggi esterni di stabilità e di governo responsabile²⁹, pur talvolta discostandosi dal principio democratico.

²⁷ C. GUARNIERI, *The Courts*, in M. GILBERT, E. JONES, G. PASQUINO (eds), "The Oxford Handbook of Italian Politics", New York, Oxford University Press, 2015, pp. 120-131.

²⁸ E. BRUTI LIBERATI, *La magistratura dall'attuazione della Costituzione agli anni novanta*, in F. BARBAGALLO (a cura) *Storia dell'Italia Repubblicana: III. L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio: 2, Istituzioni, politiche, culture*, Torino, Einaudi, 1997, pp. 141-237; G. NEPPI MODONA, *La magistratura dalla Liberazione agli anni cinquanta. Il difficile cammino verso l'indipendenza*, in F. BARBAGALLO (a cura) *Storia dell'Italia Repubblicana: III. L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio: 2, Istituzioni, politiche, culture*, Torino, Einaudi, 1997, pp. 141-237; C. GUARNIERI, *The Courts*, cit..

²⁹ M. DEL PERO, *Italy and the Atlantic Alliance*, in E. JONES, G. PASQUINO (eds.), "The Oxford Handbook of Italian Politics", New York, Oxford University Press, 2015,

Quanto alla controversa questione dei rapporti tra la sfera secolare e quella religiosa, si deve osservare come, contro la posizione dei socialisti e degli azionisti, il PCI, preoccupato di mantenere la coesione nazionale e temendo di contrapporsi alle masse cattoliche in occasione delle imminenti elezioni parlamentari³⁰, abbia aderito alla richiesta della DC di conferire al patto del 1929 tra Italia e Santa Sede lo *status* costituzionale. Con i Patti Lateranensi il fascismo aveva acconsentito a “concessioni che nessun governo liberale avrebbe mai fatto”³¹: la sua costituzionalizzazione ha quindi gravemente intaccato il carattere secolare dello Stato e ha rafforzato l’influenza della Chiesa nella scuola e nella società in generale³².

La Costituzione ha lasciato indeterminate le istituzioni economiche. Viene garantita la proprietà privata e tutelata la libertà d’impresa, ma si prevede che la legislazione possa indirizzarla verso “l’utilità sociale” (articolo 41). Coerentemente con questa impostazione, che considera il benessere sociale come limite piuttosto che come obiettivo della libertà economica, la Costituzione non prende in considerazione i mercati e la concorrenza, che non vengono neppure menzionati³³. Più rigorosa è la disciplina di bilancio (articolo 81) secondo cui ogni legge che prevede spese oltre quelle contemplate dalla legge di bilancio annuale deve indicare anche le risorse con cui farvi fronte.

3. *La riforma agraria e la questione meridionale*

Nel 1944 il governo del Regno d’Italia approvò le riforme, note come “decreti Gullo” dal nome del Ministro comunista dell’Agricoltura che le propose e ne promosse la realizzazione, riforme che modificarono i rapporti di potere nel Sud agrario³⁴. Il decreto più importante

pp. 685-696; V. DELLA SALA, *Gli esami non finiscono mai: Italy and the European Union*, in E. JONES, G. PASQUINO (eds.), “The Oxford Handbook of Italian Politics”, New York, Oxford University Press, pp. 697-707.

³⁰ P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit.

³¹ F. CHABOD, *L’Italia contemporanea (1918-1948)*, Torino, Einaudi, 1961, p. 65.

³² S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2014.

³³ F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit..

³⁴ P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit.; S. TARROW, *Partito comunista e contadini nel mezzogiorno*, Torino, Einaudi, 1973; A. ROSSI DORIA, *Il ministro e i contadini. Decreti Gullo e lotte nel Mezzogiorno, 1945-1949*, Roma, edizioni Bulzoni, 1983.

introduceva una riforma di contenuto istituzionale che riguardava il regime dei diritti di proprietà, legalizzando l'occupazione dei terreni inutilizzati nelle grandi proprietà. Il diritto all'occupazione dei terreni fu riservato alle cooperative. Questa scelta incentivò i contadini ad organizzarsi, assistiti dal Ministero e dai sindacati, e prevenne i conflitti che potevano sorgere a proposito della distribuzione dei lotti occupabili. Il decreto determinò conseguenze senza precedenti nella storia del Sud. Famiglie indigenti e "illetterate" - quelle per le quali Banfield³⁵ conierà il termine "familismo amorale" - accantonarono il proprio immediato interesse personale ad appropriarsi di un terreno, privilegiando il perseguimento, attraverso le cooperative, di un interesse collettivo che le leggi dello Stato aveva riconosciuto. In altre parole, questa riforma consentì di superare il problema "dell'azione collettiva", e cioè la scarsa fiducia dei contadini e la scarsa capacità di organizzazione che erano alla base della secolare oscillazione tra lunghi periodi di quiete e l'esplosione di disordini. E ciò avvenne su un terreno particolarmente significativo, poiché in un'economia prevalentemente agraria fondata su colture ad alta intensità di lavoro salariato modificare l'assegnazione della terra, seppure per via di occupazione e non di espropriazione, significò modificare l'allocazione del potere.

Le occupazioni della terra raggiunsero il loro massimo nel 1946-47 e videro una parallela crescita del sostegno dei contadini alla sinistra e ai sindacati. Tale sostegno non fu tuttavia privo di contraccolpi: seguì infatti un'ondata di violenze che culminò nel massacro di famiglie contadine perpetrato da banditi ingaggiati dalla mafia il 1° maggio 1947 a Portella della Ginestra, vicino a Palermo. Circa duemila lavoratori si erano riuniti per manifestare contro il latifondismo, a favore dell'occupazione delle terre incolte e per festeggiare la recente vittoria della coalizione PSI-PCI nelle elezioni per l'Assemblea Regionale Siciliana³⁶. Le raffiche durarono circa un quarto d'ora e lasciarono sul terreno undici morti (otto adulti e tre bambini) e ventisette feriti, alcuni dei quali morirono in seguito alle ferite riportate. Recenti ricerche empiriche suggeriscono che almeno in Sicilia questa strategia fu efficace

³⁵ E. BANFIELD, *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, Free Press, 1958.

³⁶ P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit., pp. 62-63 e pp. 111-112; S. LUPO, *Le mafie*, in F. BARBAGALLO (a cura) "Storia dell'Italia Repubblicana: III. L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio: 2, Istituzioni, politiche, culture", Torino, Einaudi, 1997, pp. 141-237.

nel contenere l'ascesa della sinistra, che tra le elezioni locali del 1947 e il voto nazionale del 18 aprile 1948 perse quasi un terzo del proprio sostegno elettorale³⁷.

Ma furono le politiche della DC a far cessare le richieste dei contadini, non la violenza³⁸. Il partito cattolico scelse inizialmente di proteggere lo *status quo*. Nel 1946, ancora alleato con i partiti marxisti, sostituì il ministro Gullo con un proprietario terriero del Sud, Antonio Segni, che corresse la riforma, riducendo i requisiti legali che consentivano di attuare le occupazioni, e contribuì a ottenere la cessazione del movimento dei contadini prima delle elezioni del 1948. Ma le agitazioni si riproposero l'anno successivo, in forme per lo più pacifiche ma, a quel punto, spesso illegali, e si diffusero anche ai contadini salariati del Nord-Est. La reazione del Governo in qualche caso fu violenta. A Melissa (oggi in provincia di Crotone) la polizia entrò in un fondo occupato (del barone Berlingeri) e aprì il fuoco uccidendo tre persone. L'episodio provocò uno scandalo e rafforzò il movimento contadino, finché nel 1950 la DC modificò la propria politica. L'ala sinistra fece infatti pressioni a favore della riforma agraria. De Gasperi si era già dichiarato favorevole alla riforma nel 1946, puntando anche a rafforzare una componente critica dell'elettorato della DC, gli agricoltori, la cui associazione - Coldiretti, che nel 1956 rappresenterà 1,6 milioni di famiglie - era strettamente legata al partito. Ma l'opposizione dei proprietari terrieri della DC e in particolare del PLI aveva impedito la riforma. Agli inizi del 1950 le condizioni politiche erano cambiate. L'ala sinistra della DC poté saldarsi sia alla posizione di Washington, che era avversa ai proprietari terrieri assenteisti e favorevole all'obiettivo di De Gasperi di allargare il consenso nella classe agricola per arginare la crescita dei partiti marxisti in quel settore, sia a quella della Confindustria, che temeva che i continui scontri tra contadini e polizia potessero incrinare la pace sociale. La DC formò allora una nuova coalizione di governo senza i liberali, e nella seconda metà del 1950 la riforma venne attuata.

La terra espropriata era tuttavia insufficiente e di bassa qualità ed era suddivisa in lotti raramente autosufficienti³⁹. Piuttosto che sulle

³⁷ A. ALESINA, E. LA FERRARA, *Who Trusts Others?*, in "Journal of Public Economics", n. 2, 2002, pp. 207-234.

³⁸ P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit., pp. 62-63 e pp. 111-112, cap. 4.

³⁹ P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit., p. 130.

cooperative, inoltre, la riforma si basava su agenzie pubbliche costituite *ad hoc* per fornire alloggi, credito, irrigazione e altri servizi ai destinatari delle aree. I contadini divennero così piccoli agricoltori i cui mezzi di sussistenza dipendevano in gran parte dall'aiuto delle agenzie, che la DC attirò presto sotto la propria sfera di influenza⁴⁰. Ginsborg ha sostenuto che la riforma “ruppe per sempre quei tentativi di aggregazione e cooperazione [che] avevano ispirato le agitazioni dei contadini dal 1944 al 1950”, emarginando i “valori di solidarietà, di auto-sacrificio e di egualitarismo” che avevano sostenuto il movimento contadino, così come i suoi “tentativi di superare il familismo e la sfiducia”. Inoltre, “plasmò i valori della vita contemporanea del sud”: “inflisse un colpo mortale” alle vecchie élites, ma le soppiantò con politici locali che fungevano da mediatori tra gli agricoltori e le agenzie⁴¹.

In altre parole, con questa riforma il partito cattolico modificò l'allocazione del potere sostituendo al controllo della terra il controllo degli aiuti governativi quale leva principale di influenza, e indusse i contadini ad abbandonare la ricerca collettiva di un comune interesse di lungo termine per il perseguimento dello stretto interesse individuale, attraverso lo scambio tra l'appoggio politico-clientelare e la distribuzione particolaristica delle risorse pubbliche. Sebbene il clientelismo esistesse ben prima di questa riforma, il carattere del rapporto patrono-cliente divenuto tipico del Sud dell'Italia repubblicana prese forma proprio da allora. Il modello fu replicato in altre regioni e settori, mentre la spesa pubblica aumentava alimentando un vero e proprio circolo vizioso.

Nonostante tutto, la riforma agraria fu comunque l'unica grande riforma strutturale introdotta nei due decenni tra la fine del fascismo e gli inizi degli anni Sessanta. Il movimento dei contadini che l'aveva resa necessaria fu anche una delle cause principali dell'adozione, per la prima volta dall'unificazione, di politiche sistematiche per lo sviluppo del Sud. Inoltre, la riforma agraria sostituì la vecchia struttura di potere, che rifletteva ancora alcuni tratti dell'ordine feudale, con una diversa basata sulla mediazione politica: pare sostenibile che

⁴⁰ P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit., p. 136; F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit..

⁴¹ P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit., p. 139.

ciò abbia reso più aperto l'ordine sociale di quelle regioni, poiché la nuova forma di clientelismo, basato su uno scambio reciprocamente vantaggioso, è più "contendibile" di quello che lo aveva preceduto⁴².

Fatto ancora più importante, la riforma agraria fu il risultato di uno sforzo di azione collettiva. Più interessante fu la prima fase, quella precedente la revisione della riforma istituzionale del 1944, durante la quale tra 150.000 e 200.000 ettari di terra furono legalmente occupati dalle cooperative dei contadini⁴³. Questo pone la questione del perché quella riforma sia riuscita, a differenza di molti altri tentativi successivi, e quali siano le implicazioni del suo successo per un'interpretazione dei problemi politico-economici del Sud e dell'Italia. La riforma del 1944 superava il problema dell'azione collettiva dei contadini perché rispondeva a un bisogno autentico; era ben congegnata (richiedeva la formazione di cooperative); il Ministero dell'Agricoltura guidato dal PCI ne aveva sostenuto attivamente l'attuazione; si basava su organizzazioni intermedie efficaci (i sindacati); e fino al 1946 godeva inoltre di un sostegno politico sufficiente a suscitare la fiducia dei contadini e a resistere alla reazione di coloro le cui rendite venivano compromesse. Dopo il 1946 al contrario, quando la riforma fu rivista, il governo vi si oppose, e rimasero solo i marxisti a sostenerla. Il movimento dei contadini dapprima si indebolì, poi riemerse in forme meno ordinate e legali, e alla fine subì una sconfitta politica "di proporzioni storiche"⁴⁴. Il consenso politico e il sostegno legale sembrano quindi essere stati fattori decisivi per l'azione collettiva dei contadini. Questa esperienza suggerisce quindi che anche in un ambiente ostile, caratterizzato da una tradizione secolare di sottomissione contadina e dal potere intimidatorio della mafia, un programma di riforma credibile basato su un consenso ampio e su organizzazioni efficaci può conquistare la fiducia dei cittadini, diffondendo uno spirito pubblico di cooperazione e ottenendo risultati significativi. È vero che in questo caso i risultati furono temporanei e parziali, ma la prova del loro rilievo sta anche nel fatto che, per invertire la situazione, si è dovuto utilizzare la violenza su larga scala. Questo episodio mette in discussione l'interpretazione di

⁴² G. CRAINZ, *Storia della Repubblica. L'Italia dalla Liberazione ad oggi*, cit., pp. 71-72.

⁴³ S. TARROW, *Partito comunista e contadini nel mezzogiorno*, cit.; A. ROSSI DORIA, *Il ministro e i contadini. Decreti Gullo e lotte nel Mezzogiorno, 1945-1949*, cit..

⁴⁴ P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit., p. 139.

Putnam e di Guiso e Pinotti delle cause del relativamente basso livello di civismo al Sud: non fu la cultura ma l'equilibrio dei poteri a ostacolare il tentativo dei contadini di trasformare il Sud agrario⁴⁵.

Tuttavia nessun altro fenomeno comparabile di azione collettiva si verificò prima che esplodessero i movimenti sociali della fine degli anni Sessanta. Tre ragioni possono contribuire a una spiegazione. Innanzitutto, questa esperienza si basava su una riforma istituzionale (una legge) e tra il maggio del 1947 e l'inizio degli anni Sessanta progetti analoghi non avrebbero avuto il supporto di una maggioranza parlamentare. L'azione collettiva avrebbe naturalmente potuto fare leva anche sulle istituzioni esistenti, come i principi costituzionali che le coalizioni centriste avevano deliberatamente sovvertito, o avrebbe potuto spingerli ad emanare riforme. Quindi una seconda ragione potrebbe risiedere nella strategia parlamentare del PCI durante questo decennio, da considerarsi moderata e che mirava a raggiungere accordi con la DC sulle singole riforme e ad aumentare la base associativa del partito e il suo sostegno elettorale⁴⁶. A questo proposito Ginsborg⁴⁷ osserva che "l'arma più potente nelle mani della sinistra, la militanza della classe operaia, fu praticamente non utilizzata nelle principali battaglie politiche dell'epoca". E siccome il PCI esercitava una notevole influenza sui sindacati, poi riuniti in una confederazione unitaria su scala nazionale (la CGIL), neppure essi perseguirono la via della militanza di massa. Le altre forze che avrebbero potuto opporsi agli interessi conservatori mancavano di una capacità comparabile di mobilitazione dei cittadini.

Le tensioni politiche che accompagnarono la ricostruzione vennero risolte principalmente all'interno dell'arena politica italiana e non attraverso mobilitazioni popolari. Fra il giugno 1945 e il maggio 1948 le sorti del Paese furono infatti rette da cinque Governi di coalizione. Il primo, presieduto da Ferruccio Parri, rimase in carica dal giugno al dicembre 1945, mentre i successivi quattro furono presieduti da Alcide De Gasperi. Il periodo della ricostruzione potrebbe essere

⁴⁵ R. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993; L. GUISO, P. PINOTTI, *Democratizzazione e capitale civico*, in G. TONIOLO (a cura), "L'Italia e l'economia mondiale: dall'Unità a oggi", Venezia, Marsilio editori, 2013, pp. 423-451.

⁴⁶ A. AGOSTI, *Alcide De Gasperi and Palmiro Togliatti*, in E. JONES, G. PASQUINO (eds.), "The Oxford Handbook of Italian Politics", New York, Oxford University Press, pp. 341-357.

⁴⁷ P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit., p. 83.

diviso, dal punto di vista delle formazioni politiche, in due periodi: il primo, dal giugno 1945 al luglio 1946, coincise con il Governo Parri e con il primo Governo De Gasperi, entrambi formati da Democrazia Cristiana, Partito Comunista, Partito d'Azione, Partito Democratico del Lavoro, Partito Liberale e Partito Socialista di Unità Proletaria. In questi Governi i principali dicasteri economici furono coperti dai comunisti con Scoccimarro alle Finanze e Gullo all'Agricoltura, dai liberali con Soleri e i suoi successori Ricci e Corbino al Tesoro, dai democristiani con Gronchi all'Industria. I risultati del referendum del 2 giugno 1946 e delle elezioni per la Costituente diedero inizio al secondo periodo (luglio 1946-maggio 1947) con due Governi De Gasperi formati entrambi da una coalizione di democristiani, comunisti e socialisti. I rapporti fra questi partiti andarono tuttavia deteriorandosi per molte ragioni, fra cui le diverse posizioni assunte in occasione del referendum istituzionale, delle elezioni per la Costituente, oltre che delle elezioni amministrative tenutesi in primavera e in autunno dello stesso 1946. L'ultimo Governo nel quale le sinistre avevano potuto esercitare un potere politico effettivo era stato tuttavia il secondo Governo De Gasperi rimasto in carica dal luglio 1946 al febbraio 1947 con Scoccimarro alle Finanze, Corbino al Tesoro, il democristiano Segni all'Agricoltura, il socialista Morandi all'Industria e il comunista Sereni all'Assistenza post-bellica. Fu durante questo Ministero che le pressioni dei partiti di sinistra provocarono le dimissioni (2 settembre 1946) di Corbino, accusato di essere il principale responsabile della mancata attuazione del cambio della moneta e di scelte economico-finanziarie che le sinistre non potevano condividere: il Ministero del Tesoro fu assunto dal democristiano Bertone.

Fu la riforma agraria, infine, a mettere in evidenza il ruolo del partito cattolico. Nel sistema politico bloccato che è stato descritto, e che durò fino alla rottura del 1992, funzioni che avrebbero dovuto essere svolte dal Parlamento o dal Governo furono progressivamente trasferite al composito partito che dominava in modo permanente entrambi, e che costituiva il luogo in cui le tensioni tra interessi diversi e le pressioni concorrenziali tra attori politici e sociali venivano trasformate in compromessi. La riforma agraria fu infatti il risultato di un processo di mediazione e di negoziazione durato mezzo decennio tra le diverse anime della DC (progressista, centrista e conservatrice) nonché tra i diversi interessi a cui il partito era legato (in questo caso proprietari terrieri, agricoltori, Washington e Confindustria), processo condotto sotto i vincoli posti dal consolidamento della democrazia elettorale, dalla pre-

senza di una grande opposizione e, in questo caso, anche dalla minore tolleranza sociale nei confronti delle dure politiche di repressione. Le istituzioni economiche repubblicane furono il risultato di un simile processo, mediato all'interno della DC⁴⁸. La complessità di questa forma di elaborazione politica divenne esplicita quando, verso la fine degli anni Cinquanta, sorsero nel partito vere e proprie correnti organizzate.

4. *Le istituzioni economiche e le prime politiche di intervento*

La ricostruzione fu veloce, più rapida che in Germania o in Giappone⁴⁹. Se infatti nel 1945 il PIL è stato pari alla metà del livello del 1939, nel 1949 già lo superava del 10 per cento⁵⁰. L'apparato produttivo, d'altronde, aveva subito danni significativi solo in alcuni settori, mentre più gravi erano i danni alle infrastrutture: occorreva inoltre riconvertire gli impianti che si erano specializzati nella produzione bellica ed approvvigionarsi di materie prime. "Serie erano state anche le perdite nelle colture agricole, fatto che creava, almeno nel breve periodo, difficoltà sul mercato dei prodotti alimentari"⁵¹. Sostenuta da un ampio consenso politico, la ricostruzione fu in gran parte lasciata alle forze di mercato, e fu completata da una precoce stabilizzazione macroeconomica⁵² compiuta prima che in Germania o in Giappone⁵³. Nel 1945-6, mentre i partiti marxisti erano ancora al Governo, gli imprenditori riconquistarono il controllo delle loro fabbriche, che la resistenza aveva protetto dai tedeschi e affidato a commissioni appositamente nominate: la conseguente ondata di licenziamenti facilitò la transizione da una economia di guerra ad una di pace.

⁴⁸ F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit..

⁴⁹ A. BOLTHO, *Italia, Germania e Giappone. Dal miracolo economico alla Semistagnazione*, cit..

⁵⁰ G. TONIOLO, *La crescita economica italiana, 1861-2011*, in G. TONIOLO (a cura), "L'Italia e l'economia mondiale: dall'Unità a oggi", Venezia, Marsilio editori, 2013, p. 20.

⁵¹ F. SILVA, F. TARGETTI, *Politica economica e sviluppo economico in Italia: 1945-1971, Parte I*, cit. p. 15.

⁵² F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit.; P. CIOCCA, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)*, Torino, Bollati Boringhieri, 2007; N. CRAFTS, M. MAGNANI, *L'Età dell'Oro e la seconda globalizzazione*, in G. TONIOLO (a cura), "L'Italia e l'economia mondiale: dall'Unità a oggi", Venezia, Marsilio editori, 2013, pp. 97-145.

⁵³ A. BOLTHO, *Italia, Germania e Giappone. Dal miracolo economico alla Semistagnazione*, cit..

Le istituzioni economiche, che non erano state regolamentate dalla Costituzione, furono il prodotto delle scelte di questi anni⁵⁴. Esse non furono il risultato di un piano prestabilito, ma piuttosto l'esito di un compromesso mediato dalla DC. Questo compromesso generò un equilibrio che favorì e sostenne un quindicennio di crescita eccezionalmente rapida e stabile. Resta da accertare se quelle istituzioni fossero le più idonee allo sviluppo del Paese. Oltre alla stabilizzazione macroeconomica ed alla partecipazione agli accordi di Bretton Woods, le principali caratteristiche di quell'equilibrio furono la decisione di aprire progressivamente il sistema alla competizione internazionale, e inoltre di *non* riformare i mercati dei beni, del lavoro e dei capitali, di mantenere la posizione dominante dell'IRI nell'industria pesante e nell'intermediazione finanziaria, e di non riformare la Pubblica Amministrazione.

Un'amministrazione efficiente non era d'altra parte considerata un priorità, dal momento che si era deciso di non regolamentare i mercati e che all'IRI era stato affidato, in larga misura, il compito di guidare il processo di sviluppo. Non esistevano sufficienti incentivi per creare meccanismi di regolazione dell'economia, ma neppure vi erano sufficienti strumenti che potessero compensare gli effetti economici e sociali negativi derivanti da mercati non regolamentati⁵⁵: in particolare gli effetti di una politica industriale discrezionale basata su sussidi e su esenzioni, e di un'analogia politica di sostegno delle classi medie e degli stessi dipendenti pubblici. A questi ultimi la DC aveva dedicato "grande attenzione favorendone l'ipertrofia"⁵⁶. Queste scelte innestarono un circolo vizioso: l'inefficienza della Pubblica Amministrazione scoraggerà l'adozione di politiche meno discrezionali e più orientate ai risultati: l'assenza di queste ulteriormente disincentiverà la riforma dell'amministrazione, che quindi diverrà ancora più subordinata ai partiti al potere ed ai loro interessi politici. Questo circolo vizioso, a sua volta, si inseriva in un contesto parallelo di spesa pubblica "particolaristica" e di clientelismo politico: questi annullavano a loro volta la *accountability* politica, rendendo il contesto ancora più favorevole alla collusione tra poteri pubblici e interessi privati. Una collusione che si era affermata durante il

⁵⁴ F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit..

⁵⁵ F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit., p. 24-29.

⁵⁶ F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit., p. 30.

fascismo e durante l'ultimo quarto del XIX secolo, anche se in contesti diversi, e che fu in questi anni favorita dalla convergenza di coalizioni centriste e di élites economiche accomunate dall'interesse ad opporsi alla crescita del potere dei marxisti. La scelta di non riformare i mercati interni era, d'altra parte, bilanciata da altre caratteristiche del contesto del dopoguerra: in particolare dal crescere delle pressioni competitive alle quali erano esposte le imprese⁵⁷.

L'apertura ai mercati internazionali e la stabilità dei prezzi e dei cambi avevano certamente aumentato la pressione concorrenziale sulle imprese e “furono viste dalle principali autorità economiche [incluso Einaudi] come passi utili per favorire la concorrenza e indebolire i gruppi oligopolistici industriali”⁵⁸. Lo stesso dicasi per la scelta di mantenere l'IRI, che competevo direttamente con le imprese private in settori come l'acciaio e l'energia elettrica e le cui banche furono esigenti fornitrici di credito ai privati⁵⁹. La decisione di mantenere l'IRI e di aprire l'economia alla concorrenza internazionale furono “scelte politiche fondamentali, sostenute anche di fronte alla resistenza di potenti *lobby* economiche, le stesse che a partire dal 1925 avevano sostenuto l'autarchia”⁶⁰. Entrambi saranno fattori fondamentali della rapida crescita del Paese. Determinante a questi fini è stata una “una buona dose di sfiducia – tratta sia dall'esperienza degli anni Trenta sia dalla propria cultura – nella capacità delle imprese private di realizzare un'adeguata accumulazione di capitale e di tecnologia e di accrescere la produttività”⁶¹.

Le pressioni competitive erano aumentate anche in seguito all'istaurazione della democrazia, nonostante i marxisti fossero ormai all'opposizione e le coalizioni centriste inclini a favorire gli interessi conservatori. Erano comunque all'opera forze che impedivano al governo di colludere con le élites economiche nella stessa misura che si era osservata durante il fascismo: l'ala sinistra della DC condivideva

⁵⁷ P. CIOCCA, *Storia dell'IRI. L'IRI nella economia italiana*, vol. 6, Bari, Laterza, 2015.

⁵⁸ N. CRAFTS, M. MAGNANI, *L'Età dell'Oro e la seconda globalizzazione*, cit., p. 77.

⁵⁹ P. CIOCCA, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)*, cit.; P. CIOCCA, *Storia dell'IRI. L'IRI nella economia italiana*, cit.; S. BATTILOSSI, A. GIGLIOBIANCO, G. MARINELLI, S. NATOLI, I. TRIGLIA, *L'efficienza allocativa del sistema bancario* in G. TONIOLO (a cura), “L'Italia e l'economia mondiale: dall'Unità a oggi”, Venezia, Marsilio editori, 2013, pp. 673-710.

⁶⁰ G. TONIOLO, *La crescita economica italiana, 1861-2011*, cit., p. 20.

⁶¹ G. TONIOLO, *La crescita economica italiana, 1861-2011*, cit., p. 31.

infatti l'obiettivo della piena occupazione e sosteneva la creazione dello stato di benessere e l'intervento pubblico diretto nell'economia⁶². Lo stesso De Gasperi condivideva con la sinistra e gli azionisti del precedente governo Parri l'obiettivo, per quanto vago, di "combattere i monopoli"⁶³. Tra le élites economiche, tuttavia, le posizioni erano diversificate. Barca identifica un gruppo "conservatore" (principalmente gli elettrici, i produttori di acciaio e i produttori di cemento) e alcuni "innovatori" tra le imprese che operavano in settori a maggiore intensità di lavoro, come la Fiat, che condividevano l'obiettivo della crescita ed erano sostenitori dei piani di sviluppo⁶⁴. La Fiat, in particolare, aveva sostenuto la decisione di mantenere in vita l'IRI ed in particolare il suo progetto di costruire tre grandi centri di produzione di acciaio a ciclo completo, dai quali si prevedeva di ottenere prodotti intermedi di buona qualità a prezzi competitivi a livello internazionale. Confindustria e la sua potente associata lombarda (Assolombarda), sotto il controllo dei conservatori, si opposero invece al piano, con l'obiettivo di proteggere le fabbriche meno efficienti come la Falck e le altre acciaierie private⁶⁵. I tre impianti furono tuttavia costruiti fornendo un contributo fondamentale all'economia del Paese⁶⁶. Innovatori e conservatori comunque condivisero la preferenza per uno Stato che erogasse "sovvenzioni" piuttosto che per uno "regolatore" e in particolare si opposero alla riforma dei mercati dei beni, del capitale e del lavoro⁶⁷. È questa la caratteristica del contesto postbellico che meglio riflette gli interessi delle grandi imprese. È quindi risultata rafforzata l'influenza politica delle principali imprese italiane, che hanno potuto affrontare la crescente concorrenza internazionale essendo relativamente protette dalle pressioni competitive interne⁶⁸.

Barca osserva che, ad eccezione di liberali come Einaudi e di alcuni ex azionisti, le forze politiche del tempo probabilmente sottova-

⁶² F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit., p. 17-18.

⁶³ P. CIOCCA, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)*, cit., pp. 231-232.

⁶⁴ F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit., pp. 18-20.

⁶⁵ P. CIOCCA, *Storia dell'IRI. L'IRI nella economia italiana*, cit..

⁶⁶ F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit., p. 20; P. CIOCCA, *Storia dell'IRI. L'IRI nella economia italiana*, cit., pp. 139-143.

⁶⁷ F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit., p. 20.

⁶⁸ G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

lutarono questo problema, come avevano fatto durante la stesura della Costituzione⁶⁹. L'obiettivo a lungo termine di nazionalizzare alcuni settori (solo uno lo fu, nel 1962) e l'aspettativa che l'IRI avrebbe potuto competere con le imprese dominanti relegarono in secondo piano la priorità di promuovere la concorrenza su tutti i mercati dei prodotti: l'Italia, quindi, non seguì l'esempio britannico (e un decennio dopo quello tedesco) nell'adottare una politica di tutela della concorrenza istituendo un'apposita Autorità. Il fatto poi che il sistema finanziario fosse basato sulle banche e che "in pratica l'intero sistema di intermediazione finanziaria fosse in mani pubbliche" indusse a sottovalutare l'importanza della regolamentazione dei mercati dei capitali, altro importante fattore di pressione competitiva sulle imprese: di conseguenza "le strutture di governo societario rimasero chiuse"⁷⁰, persistettero le pratiche 'opache' come i gruppi piramidali e le partecipazioni incrociate, ereditate dai periodi liberale e fascista, e "il mercato azionario rimase sottile, oligopolistico e vulnerabile alle manovre speculative di una 'manciata' di raider"⁷¹. Neppure gli innovatori si preoccuparono di riformare il mercato dei capitali o della "corporate governance", poiché contavano sul finanziamento dei piani d'investimento principalmente attraverso i profitti, che prevedevano elevati grazie alla crescita rapida e ai bassi salari⁷².

Un'altra importante decisione fu di non regolare il mercato del lavoro, dovuta al fatto che sia Confindustria sia i marxisti e i sindacati preferirono affidare le relazioni industriali alla forza contrattuale delle parti piuttosto che a una negoziazione più strutturata. L'Italia, quindi, si avviò alla piena industrializzazione senza istituzioni comparabili a quelle che in Germania e in altre economie occidentali sosterranno il "contratto sociale corporativo che ha consentito un equilibrio cooperativo in cui il contenimento salariale è stato premiato da un elevato investimento che ha prodotto nel lungo termine benefici sia per le imprese che per i lavoratori"⁷³.

In conclusione i primi anni del dopoguerra furono caratterizzati dal solo avvio, ma non dalla realizzazione, di un processo di transizio-

⁶⁹ F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit., pp. 12-23.

⁷⁰ N. CRAFTS, M. MAGNANI, *L'Età dell'Oro e la seconda globalizzazione*, cit., p. 77.

⁷¹ G. TONIOLO, *La crescita economica italiana, 1861-2011*, cit., p. 21

⁷² F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit., p. 18.

⁷³ N. CRAFTS, M. MAGNANI, *L'Età dell'Oro e la seconda globalizzazione*, cit., p. 79.

ne da un ordine economico, politico e sociale “ad accesso limitato” ad uno “ad accesso aperto”.

5. *La stabilizzazione della lira*

Il primo dopoguerra fu caratterizzato da un'inflazione molto elevata, solo in parte repressa dai controlli diretti sui prezzi, con conseguenti distorsione dei prezzi relativi e nascita del mercato nero. I primi segnali di crescita incontrollata dei prezzi si erano verificati al Sud già a partire dal 1944 a causa dell'accresciuta domanda di beni da parte degli Alleati, non compensata da una disponibilità adeguata di beni agricoli e industriali. Il governo aveva quindi dovuto ricorrere “ad un proprio torchio dei biglietti”⁷⁴. Per circa un anno nelle regioni del Nord i prezzi si erano invece mantenuti stabili, ma rimaneva in circolazione “la massa monetaria che il governo fascista aveva creato per finanziare le proprie avventure”⁷⁵. I “conservatori più arretrati” tra gli imprenditori, appoggiati da una parte della classe politica, avevano a loro volta scelto la via dell'inflazione per condurre operazioni speculative su titoli e merci “subordinando la stessa attività produttiva ai vantaggi di breve periodo delle plusvalenze monetarie”⁷⁶. Anche alcuni gruppi industriali, come i tessili, si erano opposti al progettato “cambio della moneta” ritenendo che questa avrebbe reso più costose le importazioni di materie prime necessarie alla produzione.

L'inflazione coinvolse quindi tutto il Paese e già a partire dalla fine del 1946 apparve difficilmente controllabile: la grave penuria di beni ostacolava inoltre l'uscita dalla crisi. L'erosione del potere d'acquisto della moneta accentuava a sua volta il clima di sfiducia da cui essa stessa traeva origine. A peggiorare la situazione, le condizioni economiche dell'Europa restavano per lo più critiche, aggravate dalla paralisi degli scambi e dei pagamenti nell'area. I programmi di aiuti internazionali, inoltre, erano ormai in via di esaurimento⁷⁷. Alle difficoltà economiche si aggiungevano poi, in Italia, quelle di ordine po-

⁷⁴ M. DE CECCO, *Saggi di politica monetaria*, cit., p. 110.

⁷⁵ M. DE CECCO, *Saggi di politica monetaria*, cit., p. 110.

⁷⁶ C. DANEI, *La politica economica della ricostruzione, 1945-1949*, Torino, Giulio Einaudi editore, 1975, p. 328.

⁷⁷ J. C. MARTINEZ OLIVA, *La stabilizzazione del 1947. Fattori interni e internazionali*, Quaderni delle ricerche storiche n.13, dicembre, Banca d'Italia, Roma, 2006.

litico determinate dalla contrapposizione tra Democrazia Cristiana e sinistre. L'unico risultato "positivo" dell'elevata inflazione fu la riduzione del debito pubblico (tutto interno) dall'86% del PIL nel 1939 al 33% (rispetto al prodotto 1946) per poi ridursi ulteriormente nel corso dell'esercizio successivo fino al 21%. Tuttavia, nel corso degli anni finanziari dal 1947-48 al 1949-50, il rapporto ritornò al 30% circa⁷⁸.

Già nel 1945 le sinistre al Governo avevano proposto il cambio della moneta. Questa misura, che avrebbe potuto "divellere gran parte delle radici del processo inflazionistico"⁷⁹, era stata osteggiata dagli esperti liberali perché si temeva che ad essa sarebbe seguita un'imposta progressiva sul patrimonio. Era questa, del resto, l'intenzione del Ministro delle Finanze Scoccimarro secondo il quale "con il cambio della moneta si doveva bloccare temporaneamente almeno un terzo della circolazione monetaria e consentirne lo sblocco solo per scopi produttivi e non speculativi. Inoltre il censimento nominativo della moneta e in genere dei patrimoni avrebbe consentito l'applicazione della imposta straordinaria a tutta la ricchezza mobiliare e immobiliare, compensando così la scarsa efficienza in cui allora si trovava l'amministrazione finanziaria"⁸⁰. Anche alcuni gruppi industriali, come i tessili, si erano inoltre opposti al cambio della moneta, ritenendo che questo avrebbe reso più costose le importazioni delle materie prime necessarie alla produzione. Cambio della moneta (o dei biglietti) e imposta straordinaria sul patrimonio erano d'altra parte i due cardini della politica economica sostenuta dai partiti della sinistra: il progetto era finalizzato a produrre un gettito cospicuo da destinare al risanamento dei conti pubblici e alla ricostruzione, per gettare successivamente le basi della pianificazione economica: il risultato sarebbe stato quello di affidare gran parte della gestione della ricostruzione al settore pubblico⁸¹.

A questi orientamenti di politica economica, e ai corrispondenti obiettivi, si opposero, e con pieno successo, i liberali. Un esempio di questo scontro ideologico si ebbe con la caduta del Ministero Par-

⁷⁸ MINISTERO DEL TESORO, *Direzione generale del debito pubblico. Relazione del Direttore Generale della Commissione parlamentare di vigilanza, Il debito pubblico in Italia 1861-1987*, Volume I, Roma, 1988, p. 43.

⁷⁹ M. DE CECCO, *Saggi di politica monetaria*, cit., p. 117.

⁸⁰ C. DANEI, *La politica economica della ricostruzione, 1945-1949*, cit., p. 136.

⁸¹ Per una dettagliata ricostruzione del dibattito sulle misure di finanza straordinaria proposte per gli anni 1945-1947 si rimanda a P. MARAGLIANO, *La dottrina economica italiana della ricostruzione e le scelte di politica economica nel periodo 1945-1947*, in "Rivista della scuola superiore dell'economia e delle finanze", n.3, 2005, pp. 415-447.

ri (quest'ultimo in sintonia con i comunisti sulla politica economica) in seguito al venir meno proprio dell'appoggio dei liberali. Parri era favorevole al cambio della moneta, come ricorda egli stesso in un intervento pubblico di parecchi anni dopo nel quale affermava che "... una delle operazioni che si dovevano fare allora era il cambio della moneta, imposto dalla situazione economica. Non lo si fece, anche per la decisa opposizione dell'allora governatore della Banca d'Italia, Einaudi; opposizione favorita da molte cause contingenti..."⁸².

La più significativa misura finanziaria attuata dal Governo Parri fu invece l'estensione alle regioni del Nord (D.lg.lt. 12 marzo 1945, n. 70) del prestito cosiddetto "della Liberazione" (noto anche come "Prestito Soleri") dal nome di Marcello Soleri, Ministro del Tesoro già nel II° Governo Bonomi. Si trattava dell'emissione di buoni del Tesoro quinquennali al 5 per cento, emissione effettuata a partire dal 5 aprile e fino al 19 maggio 1945 a sud della "linea gotica" ed estesa successivamente, il 26 giugno, al Nord (D.lg.lt. 28 giugno 1945 n. 363). Data la distribuzione della ricchezza nazionale, il Nord contribuì tuttavia assai meno del Centro-Sud alla sottoscrizione del prestito a causa del relativo disimpegno dei grandi gruppi industriali e finanziari⁸³: l'apporto maggiore venne invece dalle classi popolari. Per coprire il disavanzo, tuttavia, occorrevano ancora 200 miliardi⁸⁴.

Il 26 ottobre 1946 il secondo Governo De Gasperi approvò il cosiddetto "Prestito della Ricostruzione" emesso con D.lg. C.P.S. 26 ottobre 1946 n. 6 e attuato con D.M. 9 dicembre 1946, stabilendo interessi annui nominali del 3,50 per cento, molto inferiori a quelli del precedente prestito Soleri⁸⁵. Il prestito della ricostruzione registrò un gettito di 231 miliardi, dei quali 112 in contanti: sebbene i giudizi su tale esito siano stati positivi, il prestito non assicurò entrate adeguate ad affrontare i pressanti problemi della ricostruzione. Il mondo politico si rese quindi conto che era necessario ricorrere a provvedimenti di finanza straordinaria, ma che occorreva stabilire se sarebbero bastati i prestiti volontari o se non sarebbe stato invece necessario ricorrere a strumenti come l'imposta straordinaria sul patrimonio e l'imposta

⁸² F. PARRI, *Dalla Resistenza alla Repubblica, alla Costituzione*, Milano, 26 giugno 1961, ora in AA.VV., *Fascismo e antifascismo*, Milano, Feltrinelli, 1962, pp. 611-627, il brano cit. si trova a p. 619.

⁸³ C. DANELO, *La politica economica della ricostruzione, 1945-1949*, cit., p. 137.

⁸⁴ C. DANELO, *La politica economica della ricostruzione, 1945-1949*, cit., p. 138.

⁸⁵ S. RICOSSA, E. TUCCIMEI (a cura), *La Banca d'Italia e il Risanamento Post-Bellico*, Bari, Laterza, 1992, p. 28.

sui profitti di guerra e di regime. I comunisti escludevano i prestiti pubblici, che consideravano ininfluenti ai fini della necessaria trasformazione della struttura finanziaria italiana e che avrebbero inoltre comportato ulteriori esborsi per le casse dello Stato in conto interessi, a loro volta incassati in gran parte dalle classi più abbienti: aspiravano invece a una redistribuzione della ricchezza, ritenendo che le classi più agiate avessero tratto profitto da attività illegali e fossero state favorite da eventi dei quali esse stesse erano corresponsabili e che avevano sconvolto il Paese e che comunque non avessero partecipato in misura adeguata ai sacrifici necessari; prediligevano quindi le imposte sui patrimoni e sui profitti di guerra⁸⁶. Propugnavano di conseguenza la sostituzione dei biglietti sia per censire la moneta in circolazione sia per controllarla evitando l'inflazione, sia per fornire allo Stato la misura della capacità contributiva dei cittadini. L'obiettivo era l'imposizione straordinaria patrimoniale personale e progressiva alla quale assoggettare titoli di Stato e varie forme di liquidità, biglietti di banca compresi; colpire gli incrementi patrimoniali avvenuti a partire dal 1935 in ragione degli avvenimenti eccezionali verificatisi; avocare i profitti di regime e di guerra e, per i tributi locali, tassare i consumi e il reddito consumato mediante la cosiddetta imposta personale straordinaria progressiva sulle spese di lusso⁸⁷. L'imposizione straordinaria, a loro avviso, non avrebbe danneggiato la ripresa, anzi l'avrebbe consolidata fornendo allo Stato le risorse con le quali finanziare una spesa pubblica finalizzata allo sviluppo dell'attività produttiva.

Il timore di dovere rinunciare a una quota notevole della propria liquidità spinse parecchi cittadini a prelevare depositi bancari e postali⁸⁸. I liberali, a loro volta, erano contrari alla tassazione della liquidità perché, fra l'altro, questa avrebbe incentivato la propensione agli acquisti finalizzati a disfarsi del circolante, provocando così seri pericoli per la tenuta del livello generale dei prezzi: ritenevano invece che occorresse prioritariamente creare le condizioni per incanalare la

⁸⁶ P. MARAGLIANO, *La dottrina economica italiana della ricostruzione e le scelte di politica economica nel periodo 1945-1947*, cit., p. 421.

⁸⁷ I comunisti erano contrari all'imposizione straordinaria come era prevista dal progetto che il Ministro Soleri presentò all'inizio del 1945 e che prevedeva di colpire la liquidità con un'aliquota proporzionale del 10 per cento sulla moneta presentata al cambio, progetto che consideravano discriminatorio e iniquo: cfr. M. SCOCCIMARRO, *Il secondo dopoguerra. I comunisti al governo*, Vol. I, Roma, Editori Riuniti, 1956, pp. 30-31.

⁸⁸ P. MARAGLIANO, *La dottrina economica italiana della ricostruzione e le scelte di politica economica nel periodo 1945-1947*, cit., p. 421.

liquidità verso investimenti produttivi. Inoltre, secondo Corbino, era iniquo colpire con un'imposta patrimoniale i possessori dei titoli di Stato, piccoli risparmiatori già duramente colpiti dall'inflazione.

I provvedimenti per l'avocazione dei profitti di regime e dei profitti di guerra e straordinari vennero poi attuati, mentre non venne tramutato in legge il provvedimento che sanciva la tassazione delle spese di lusso la quale, nelle intenzioni dei promotori, avrebbe dovuto ridurre gli sprechi che contrastavano con la diffusa indigenza in cui versava il Paese, producendo altresì una negativa immagine dell'Italia all'estero. Dal cambio della moneta le sinistre si attendevano la possibilità di contrastare le spinte inflazionistiche bloccando parte del circolante per stabilizzarne la quantità in rapporto alla situazione reale del sistema economico e colpendo nel contempo gli speculatori: ma questa non venne attuata anche per la debole volontà delle sinistre: "in parte per un'evidente sottovalutazione del problema, in parte per timore di rompere il compromesso governativo"⁸⁹.

Dalla parte opposta, tra gli oppositori del cambio della moneta con finalità fiscali, troviamo Corbino ed Einaudi, i quali avversavano la manovra perché, oltre che costosa nell'applicazione rispetto ai prevedibili benefici, appariva loro iniqua se applicata con aliquota proporzionale al circolante, in quanto avrebbe colpito in misura maggiore le classi meno abbienti e quindi dotate di minori disponibilità liquide. Inoltre si sarebbe dovuto derogare all'istituto del segreto bancario, minando quindi le basi stesse di quel rapporto fiduciario tra istituti di credito e clientela che permetteva al risparmio di affluire alle attività produttive e che i liberali consideravano il motore dello sviluppo; qualunque manovra tesa a scoraggiarlo avrebbe quindi provocato, a loro avviso, conseguenze devastanti in un'economia che necessitava invece di tutte le energie disponibili. L'Italia doveva cioè essere ricostruita, e per questo erano indispensabili ingenti risorse, e i liberali preferivano che queste provenissero in gran parte dal settore privato, al contrario dei comunisti che, con Scoccimarro, auspicavano un ruolo preponderante dell'investimento pubblico. Inoltre i liberali temevano il censimento delle altre forme di liquidità, come depositi, conti correnti bancari e titoli di Stato, che avrebbe causato fughe dei capitali. Ne sarebbero risultati seri problemi per le casse dello Stato, che sarebbe stato costretto a emettere nuova moneta con conseguenze negative

⁸⁹ C. DANE0, *La politica economica della ricostruzione, 1945-1949*, cit., p. 138.

sul livello dei prezzi, spinti ulteriormente al rialzo dall'utilizzo della liquidità per acquistare merci⁹⁰.

Corbino, liberista di stampo tradizionale, pensava di rimediare alle difficili condizioni delle finanze statali mediante gli ordinari strumenti della politica economica e di bilancio, e alle difficili condizioni economiche del sistema con gli strumenti tipici di una politica economica liberale: diminuzione della spesa pubblica, incentivazione del risparmio, libertà di iniziativa privata, aumento del reddito d'impresa, dai quali sarebbero derivati, in un circolo virtuoso, maggiore produzione, maggior risparmio, maggiore accumulazione di capitale, maggiori investimenti, maggiore ricchezza. Un carico fiscale più leggero avrebbe consentito maggiori risorse per la produzione di ricchezza che, una volta aumentata, avrebbe generato anche maggiori entrate fiscali ordinarie, contribuendo in tal modo al progressivo superamento del disavanzo di bilancio. Scoccimarro e i suoi colleghi di partito, al contrario, ritenevano necessario un forte intervento pubblico nella ricostruzione, per stimolare e dare impulso proprio alla iniziativa privata. Le maggiori spese pubbliche sarebbero state coperte con maggiori entrate fiscali sia ordinarie che straordinarie.

La politica auspicata da Corbino, basata sull'indebitamento a breve termine, entrò in crisi nell'estate del 1946 quando manovre speculative portarono all'aumento del valore dei titoli delle industrie private e delle valute straniere; contemporaneamente si verificarono pesanti vendite dei titoli di Stato. A seguito di tali vicende Corbino fu costretto a dimettersi. In ogni caso il cambio della moneta non venne mai attuato. Lo stesso Scoccimarro riteneva, del resto, che l'operazione non fosse più strettamente necessaria nelle mutate condizioni dell'Italia rispetto all'immediato dopoguerra. Anche Einaudi era contrario a misure di fiscalità straordinaria, anche se riteneva che in situazioni gravi un'imposta straordinaria patrimoniale fosse necessaria: trascorso tale periodo, tuttavia, ogni forma di fiscalità straordinaria avrebbe dovuto essere superata, potendosi allora procedere a una generale semplificazione e diminuzione della pressione fiscale che Einaudi giudicava eccessiva e iniqua. Anch'egli, come Corbino, favoriva il ricorso allo strumento del prestito al posto dell'emissione di nuova moneta⁹¹.

⁹⁰ P. MARAGLIANO, *La dottrina economica italiana della ricostruzione e le scelte di politica economica nel periodo 1945-1947*, cit., p. 423.

⁹¹ L. EINAUDI, *L'imposta patrimoniale*, Milano, Chiarelettere, 2011.

L'uscita dalla crisi e la stabilizzazione dell'economia furono il risultato di politiche decise da Luigi Einaudi nel 1947. Einaudi era Governatore della Banca d'Italia e contemporaneamente Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro delle Finanze e del Tesoro prima e del Bilancio poi nel IV governo De Gasperi (maggio 1947-giugno 1948): successivamente, dal 1948 al 1955, fu Presidente della Repubblica. In politica estera era stato avviato un confronto diplomatico tra l'Italia e gli Stati Uniti che ebbe come conseguenza l'esclusione delle sinistre dal governo che era stata, sia pure non esplicitamente, richiesta da Washington e accettata da Mosca⁹². Il Presidente degli Stati Uniti Truman aveva infatti pronunciato, il 12 marzo del 1947, un discorso al Congresso che segnò l'inizio della guerra fredda⁹³. Il contatto assiduo con gli Stati Uniti, d'altra parte, aveva rafforzato la posizione politica di De Gasperi ponendolo in grado di formare un nuovo governo che escludeva le sinistre. Questo appoggio "fu utilizzato da De Gasperi per ottenere un sostegno che ne rafforzò la posizione politica e gli consentì di avviare le azioni necessarie al risanamento dell'economia"⁹⁴. De Gasperi aveva fatto leva sul timore degli Stati Uniti che la perdurante crisi economica potesse portare al potere le sinistre. Annunciando per radio, il 28 aprile del 1947, che la situazione economica si era ormai fatta insostenibile, De Gasperi colse l'occasione per segnalare la necessità di un rimpasto. Prontamente recepito dalle autorità americane, il messaggio avviò una fase di crescente interesse degli Stati Uniti nei confronti dell'azione di De Gasperi, caratterizzata da un incoraggiamento più deciso e da promesse più concrete. Nelle settimane successive il disegno di De Gasperi si concluse. De Gasperi, che aveva scarse conoscenze di economia, aveva sostenuto che non era più possibile governare l'Italia senza il sostegno "degli organi naturali della vita economica, cioè le istituzioni finanziarie e le categorie degli industriali, dei datori di lavoro e dei lavoratori"⁹⁵; si noti che esclusi dall'elenco degli alleati presenti e futuri della DC restavano solo i proprietari terrieri ed i notabili del Sud. In conseguenza di questo orientamento, a

⁹² P. GINSBORG, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988*, cit..

⁹³ C. DANELO, *La politica economica della ricostruzione, 1945-1949*, cit., p. 222

⁹⁴ J.C. MARTINEZ OLIVA, *La stabilizzazione del 1947. Fattori interni e internazionali*, cit..

⁹⁵ A. AGOSTI, *Alcide De Gasperi and Palmiro Togliatti*, cit., p. 348.

fine maggio 1947 venne costituito il quarto Governo De Gasperi, che includeva alcuni tecnici ed in particolare Luigi Einaudi.

Einaudi, affiancato da un ristretto gruppo di esperti, avviò una strategia antinflazionistica nota con il suo nome. Fu quindi “l’intreccio propizio tra i fattori interni e quelli internazionali a creare le condizioni indispensabili perché la stabilizzazione medesima potesse trovare attuazione”⁹⁶. La consapevolezza da parte di De Gasperi della difficoltà della situazione e l’identificazione delle misure da adottare furono tuttavia il risultato della cooperazione tra politici e tecnici. De Gasperi, dal canto suo, seppe muoversi nella giusta direzione superando i numerosi ostacoli e i condizionamenti che caratterizzavano le vicende politiche interne ed internazionali dell’Italia di quel periodo⁹⁷.

Le misure adottate riflettevano l’impostazione teorica che Einaudi condivideva con altri noti economisti come Demaria, Pantaleoni, Del Vecchio e Corbino, che consisteva in una visione liberale dell’economia. Anche se in precedenza aveva contribuito alla divulgazione delle tesi keynesiane in tema di politica monetaria in alcuni saggi apparsi nel 1933 sulla “Riforma Sociale”⁹⁸, tuttavia la teoria economica di riferimento per le politiche da adottare era quella neoclassica. Einaudi era infatti diffidente nei confronti di alcuni schemi interpretativi keynesiani, in particolare della relazione tra risparmio e investimenti. Influenzato da Pareto e da Pantaleoni, egli condivideva la teoria dell’equilibrio economico generale, convinto che non si potesse creare occupazione durevole grazie alla spesa pubblica in disavanzo e senza dovere pagare un prezzo in termini di inflazione, di riduzione degli investimenti produttivi e di rallentamento della crescita. Era cioè convinto che senza avere prima cacciato le lepri “non si possano fare pasticci di lepre”, e cioè che senza risparmio non si possano fare investimenti. La metafora utilizzata è emblematica quando egli afferma di avere l’impressione che “da qualche tempo gli economisti inglesi siano assidui nella nobile fatica di cercar conigli da sostituire alle lepri”⁹⁹. In verità, come nota Becattini, la diffidenza nei confronti di

⁹⁶ J.C. MARTINEZ OLIVA, *La stabilizzazione del 1947. Fattori interni e internazionali*, cit., p. 5.

⁹⁷ J.C. MARTINEZ OLIVA, *La stabilizzazione del 1947. Fattori interni e internazionali*, cit., p. 5.

⁹⁸ L. EINAUDI, *Il mio piano non è quello di Keynes*, in “La Riforma sociale”, marzo-aprile, 1933, pp. 129-142; L. EINAUDI, C. PAGNI, *Fondo disponibile di risparmio e lavori pubblici*, in “La Riforma sociale”, maggio-giugno 1933, pp. 331-352.

⁹⁹ L. EINAUDI, *Il mio piano non è quello di Keynes*, cit., p. 283.

Keynes non riguardava tanto le categorie analitiche; era piuttosto la vena più squisitamente ideologica del pensiero di Keynes che sollevava riserve aperte. “Il ‘naso’ dei Maestri (Einaudi, Bresciani Turrone, Papi) avverte puzza di interventismo, di pianismo, di socialismo”¹⁰⁰.

A testimonianza del suo “credo” liberale si può citare l’inserimento dell’articolo 81 nella Costituzione, patrocinato proprio da Einaudi con l’appoggio di Vanoni. Al III e IV comma si afferma che “Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”¹⁰¹. Grazie a questa norma e alla volontà politica di perseguire il pareggio di bilancio, nel 1948-49 il deficit si dimezzò. Si era ridotta tuttavia anche la possibilità di utilizzare la politica di bilancio a scopo anticiclico e si lasciava alla politica monetaria il controllo degli squilibri, come era avvenuto nel 1947.

Sin dal dicembre 1946 in Banca d’Italia si era inoltre lavorato ad un nuovo meccanismo di regolazione del rapporto tra patrimonio e depositi delle aziende di credito. Il progetto, elaborato sotto la guida di Donato Menichella (dall’aprile 1946 nuovo Direttore generale dell’Istituto) costituirà il fulcro della manovra antinflazionistica. Nel gennaio 1947, al ritorno dagli Stati Uniti dove aveva partecipato alla missione guidata da De Gasperi, Menichella illustrò ai banchieri i risultati conseguiti. Riferendo poi del prestito dell’EXIMBANK, ne sottolineò il carattere di impegno verso un Paese straniero e richiamò l’esigenza di una rapida ripresa dell’economia italiana. A questa le banche avrebbero dovuto dare il proprio contributo tenendo, nella concessione dei finanziamenti, una linea di condotta che non favorisse l’eccessiva formazione di scorte. Sebbene già il 15 febbraio il Governatore Einaudi, in una lettera al Ministro del Tesoro Campilli, avesse formalizzato la proposta di modifica del regime vigente di riserva obbligatoria, nei mesi seguenti ostacoli di ogni genere impedirono l’avvio di un’azione decisa e coerente. La questione rimase così sospesa. L’intervento di Einaudi consistette alla fine nell’adozione di una politica monetaria fortemente restrittiva. Gli strumenti adottati allo scopo furono due: l’aumento dal saggio ufficiale di sconto dal 4% al 5,5%, con conseguente aumento del costo del credito, e l’istituzione della riserva obbligatoria per le banche pari al 25% dei

¹⁰⁰ G. BECATTINI, *L’acclimatazione del pensiero di Keynes in Italia*, in “I nipoti di Cattaneo”, Roma, Donzelli editore, 2002, pp. 3-28.

¹⁰¹ F. SILVA, F. TARGETTI, *Politica economica e sviluppo economico in Italia: 1945-1971, Parte I*, cit., p. 19.

depositi. “Attraverso l’aumento della riserva obbligatoria sui depositi raccolti dalle banche, il riassorbimento della liquidità e l’innalzamento dei tassi d’interesse si attuò un vero e proprio cambio di regime monetario. Nel volgere di poche settimane le aspettative si trasformarono in deflazionistiche”¹⁰². Nell’agosto-settembre 1947, con il venir meno delle aspettative inflazionistiche e con esse dell’inflazione, i prezzi cominciarono a diminuire, “la produzione industriale stagnò, la bilancia dei pagamenti migliorò”¹⁰³, e le riserve valutarie furono ricostituite. Se anche, probabilmente, l’inflazione si sarebbe comunque ridotta a causa della scarsità di domanda e della recessione in atto, Einaudi potè presentarsi alle elezioni del 1948 come colui che aveva salvato la lira. Gli effetti restrittivi della manovra monetaria, d’altra parte, furono meno forti di quanto avrebbero potuto essere, in quanto vennero compensati dall’effetto espansivo del deficit di bilancio.

L’ulteriore intervento, deciso nella seconda metà del 1947, fu la svalutazione della lira. La decisione di svalutare la moneta dovette essere presa, con il consenso di Einaudi, nel 1947 proprio per contrastare gli effetti della politica valutaria e monetaria restrittiva. La lira passò da 225 per un dollaro a 350 ed infine a 575. L’immediata conseguenza della manovra di stabilizzazione erano stati la fuga di capitali, le manovre speculative, l’aumento dei prezzi, la minore competitività con riduzione delle esportazioni, l’aumento delle importazioni e del disavanzo. La manovra finì cioè con il premiare proprio gli speculatori, i quali poterono cambiare i dollari ad un tasso molto favorevole. D’altra parte contribuì a contenere la fuga di capitali e a rendere più competitive le esportazioni, obiettivo che si inquadrava nel più ampio disegno di collocare l’economia italiana in un sistema di scambi multilaterali. La svalutazione della lira segnò quindi la vittoria degli interessi economici dei settori più direttamente legati alle esportazioni, e l’affermarsi dell’idea che lo sviluppo del sistema economico italiano dipendeva dalla sua integrazione nell’economia internazionale¹⁰⁴.

Il 29 marzo 1947, durante il terzo Governo De Gasperi venne finalmente approvata l’imposta straordinaria sul patrimonio. Il provve-

¹⁰² P. CIOCCA, *Ricchi per sempre? Una storia economica d’Italia (1796-2005)*, cit. p. 236.

¹⁰³ F. SILVA, F. TARGETTI, *Politica economica e sviluppo economico in Italia: 1945-1971, Parte I*, cit., p. 19.

¹⁰⁴ F. SILVA, F. TARGETTI, *Politica economica e sviluppo economico in Italia: 1945-1971, Parte I*, cit., p. 19.

dimento che formalmente la istituiva, il D. Lgs. C.P.S. 29 marzo 1947 n. 143, fu trasformato in L. 1 settembre 1947 n. 828 sotto il quarto Governo De Gasperi. Si trattò di un'imposta completamente diversa da quella auspicata dalle sinistre e da Scoccimarro in particolare, soprattutto perché non era stata preceduta dal cambio della moneta. Approvata anche grazie alle decise pressioni di Einaudi in quanto Ministro del Bilancio, essa fu poco incisiva nella progressività delle aliquote, e non costituì quindi un aggravio rilevante per i proprietari anche perché furono concesse lunghe rateizzazioni: così come venne applicata, l'imposta patrimoniale fu quindi generalmente accettata. Le aliquote progressive applicate furono piuttosto contenute e inoltre il differimento dei termini di riscossione attraverso la concessione di dilazioni di pagamento sino a sei e otto anni, pure a fronte di un interesse minimo, rese l'imposta molto diversa da come l'avevano intesa Scoccimarro e i partiti della sinistra: non raggiunse quindi l'obiettivo di risanare i conti pubblici. L'unico scopo che riuscì a raggiungere, del quale tutti si erano dall'inizio dichiarati convinti da Corbino a Einaudi a Scoccimarro, fu l'aver svolto una qualche azione antinflazionistica eliminando liquidità in circolazione ed evitando che lo Stato fosse costretto a reperire risorse necessarie all'espletamento delle sue funzioni con altri strumenti certamente inflazionistici come l'emissione di moneta o il ricorso alle anticipazioni dell'Istituto di emissione.

6. *Considerazioni conclusive*

La ricostruzione italiana è stata senza dubbio una ricostruzione capitalistica. Non v'è inoltre dubbio che proprio grazie ai suoi caratteri interni, ma soprattutto grazie all'apertura dell'Italia all'economia mondiale, essa sia alla base del successivo "miracolo economico". Tuttavia i costi sopportati dalle classi meno abbienti "avrebbero potuto essere più lievi e la 'democratizzazione' della vita economica e sociale sarebbe potuta risultare più ampia e meno precaria di quanto non risultò negli anni seguenti"¹⁰⁵. La strategia delle sinistre era invece consistita nel controllare il movimento operaio "seguendo una linea di collaborazione con la borghesia progressista" e nasceva sia dalla convinzione che il movimento operaio fosse un fattore determinante per la ricostruzione sia dall'aspet-

¹⁰⁵ C. DANEI, *La politica economica della ricostruzione, 1945-1949*, cit., p. 312.

tativa di potere attuare, in cambio, interventi di politica economica che colpissero la borghesia conservatrice¹⁰⁶. Questo disegno fallì quando, nel maggio 1947, la DC escluse le sinistre dal Governo. La rottura della coalizione che aveva partecipato alla Resistenza produsse nei decenni successivi una forte polarizzazione, le cui cause nazionali e internazionali si rafforzarono reciprocamente e durevolmente: tale polarizzazione tuttavia, come si è messo in evidenza in questo lavoro, non ha ostacolato la cooperazione fra i partiti antifascisti nella ricostruzione economica e politica del Paese. I due principali partiti (DC e PCI) condividevano infatti la convinzione che la stabilità e la coesione nazionale costituissero precondizioni necessarie per lo sviluppo dell'Italia: entrambi i partiti riuscirono inoltre a mantenere una sufficiente autonomia sia da Washington che da Mosca nel perseguimento di una politica essenzialmente “nazionale”¹⁰⁷.

Nella politica economica prevalse quindi la linea liberale che aveva come riferimento ideologico Einaudi e Corbino e poggiava, dal punto di vista politico, sulle élites economiche e finanziarie che avevano conservato il potere goduto (o conquistato) durante il fascismo. Da parte delle sinistre, d'altra parte, non furono avanzate proposte di politiche alternative, anche moderate, di tipo keynesiano. La strategia fu invece difensiva, privilegiando l'alleanza con la media e piccola borghesia allo scopo di “contenere ogni spinta operaia che potesse contraddire a questo tentativo”¹⁰⁸. Togliatti aveva d'altra parte affermato che compito del PCI e dei sindacati era di assicurare al Governo la collaborazione dei lavoratori e non la loro opposizione. Un episodio come il mancato cambio della moneta nel 1946 può essere considerato emblematico di questa linea di *policy*, conseguenza della capacità di pressione di alcuni specifici gruppi (i tessili), interessati a mantenere il livello delle esportazioni e detentori di ingenti scorte di valuta.

Nel dopoguerra, per assicurare la ricostruzione e lo sviluppo, si scelse in conclusione un “compromesso straordinario” senza riforme, che favorì i tradizionali gruppi di potere e l'espansione di uno Stato produttore come alternativa alla costruzione di un'Amministrazione efficiente che perseguisse il bene comune e la protezione dei cittadini¹⁰⁹. Non si

¹⁰⁶ F. SILVA, F. TARGETTI, *Politica economica e sviluppo economico in Italia: 1945-1971, Parte I*, cit., p. 16.

¹⁰⁷ A. AGOSTI, *Alcide De Gasperi and Palmiro Togliatti*, cit.; P. POMBENI, *La politica dei cattolici dal Risorgimento ad oggi*, cit..

¹⁰⁸ C. DANEO, *La politica economica della ricostruzione, 1945-1949*, cit., p. 322.

¹⁰⁹ F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, cit..

verificò dunque quel processo verso uno Stato più aperto e inclusivo che si era andato consolidando in altri Paesi europei e si era già affermato negli Stati Uniti con il *New Deal* rooseveltiano. Bisognerà attendere gli anni '70 perché anche in Italia nasca un servizio sanitario nazionale, e gli anni '90 perché inizi il processo di smantellamento dello Stato produttore con le prime privatizzazioni e l'introduzione di alcune importanti riforme istituzionali come quella dell'"Autorità garante della concorrenza e del mercato". Molti autori riconducono quindi le gravi inefficienze del nostro sistema economico, politico ed istituzionale, nonché il perdurante dualismo tra Nord e Sud, alla mancata adozione di adeguate misure di politica economica e lungimiranti riforme delle istituzioni economiche in un periodo cruciale della storia italiana come quello della ricostruzione. Gli effetti emersero con crescente chiarezza nei decenni successivi, quando le forze che animarono lo sviluppo prodigioso che seguì la ricostruzione – il trasferimento di risorse dal settore primario all'industria e ai servizi, in primo luogo – gradualmente persero impeto, e dovettero essere sostituite da motori di crescita più adeguati a un'economia che si avvicinava rapidamente alla frontiera tecnologica. Anche il fallito tentativo riformista del 1962–64 può essere letto in questa chiave.

Abstract - The paper seeks to describe and explain Italy's growth performance in the very short, but crucial, period since the end of the World War II (1945) and the approval of a "constitutional compromise" (1947). This compromise, among the three main political cultures - liberal-republican ('citizens'), Christian (the 'human person'), and socialist ('workers') - inspired the succeeding institutional setting. Conservative interests were laying the foundations for the administrative and institutional continuity already in 1944. The Constitution left Italy's economic institutions partially undefined. The centrist coalition, in fact, chose not to adjust the public administration to the new founding principles. It upholds private property and safeguards the freedom of enterprise, but allows legislation to direct it to 'social ends' (article 41). Besides early macroeconomic stabilization and participation in the Bretton Woods system, the main features of the post-war equilibrium was the choice to progressively open the economy to international competition, to leave the goods, labour, and capital markets essentially unreformed, to preserve IRI's dominant role in heavy industry

and financial intermediation, and not to reform the ordinary public administration. The paper claims that economic policy decisions, in particular those made in response to challenges emerging from abroad, have played a major role in determining productivity performance through their impact on the quantity and quality of investment and innovation. We develop an institutional approach of catch-up growth from an initial position where the level of per capita income was well below than that of the leading economies until the 1947 monetary stabilization in Italy. We then trace the domestic and international political dynamics that allowed ideas and theoretical concepts to be developed by Bank of Italy and to be applied in order to contain spiraling inflation. The paper claims that the combination of events and circumstances necessary for this successful outcome in a critical juncture of Italian economic history was the fruit of the efforts made by then Prime Minister Alcide De Gasperi in both the domestic and international political arenas and by the assistance he received by the Bank of Italy, particularly by Luigi Einaudi and Donato Menichella.

BANCHE E BORSA VALORI NELL'ITALIA IN TRANSIZIONE

di Fulvio Coltorti

“Il pensiero corre a questo secondo dopoguerra nel quale nessuna banca ha chiesto allo Stato una lira e tutte hanno assolto il compito di finanziare largamente la produzione e gli scambi, ma con metodi corretti in relazione alla loro natura di banche di deposito...”

La disponibilità che avete del denaro altrui non vi rende né onnipotenti, né infallibili, vi rende soltanto responsabili di fronte a chi ha avuto fiducia in voi e di fronte alla società, che del buon governo della funzione creditizia si può sommamente giovare e dal suo mal-governo può ricevere danni ingentissimi”

Donato Menichella, 26 giugno 1954¹

1. 1945: fine dell'anormalità

Secondo i dati ricostruiti dal Gruppo di lavoro di Giorgio Fuà, nel 1945 l'industria manifatturiera generava appena il 12% del prodotto lordo (a prezzi 1938) e si era ridimensionata al 29% del livello del

Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Dipartimento di storia dell'economia, della società e di Scienze del territorio “Mario Romani”; fulvio.coltorti@unicatt.it. Alberto Cova, Gianpiero Fumi e Andrea Maria Locatelli hanno letto una versione precedente di questo scritto facendomi avere osservazioni preziose. Li ringrazio precisando che essi non hanno alcuna responsabilità sulla versione che qui si pubblica, la quale resta a mio esclusivo e personale carico. Ringrazio anche i collaboratori degli Archivi storici di Intesa Sanpaolo e UniCredit per l'assistenza ricevuta nella consultazione di alcune carte. Altre fonti sono state rinvenute nel sito dell'Archivio storico di Mediobanca (www.archivio-storicomediobanca.it) e nelle molte riflessioni che ho avuto con Enrico Cuccia, Vincenzo Maranghi e Silvio Salteri nel corso del mio lavoro in Mediobanca.

¹ Discorso alla Settimana di studi bancari tenutasi al Passo della Mendola.

1938 contro il 61% del livello del prodotto totale². La popolazione attiva era impiegata per il 44% in agricoltura (dato 1951).

Il 1945 fu l'anno nel corso del quale ebbe termine il secondo conflitto mondiale e quindi il regime di "anormalità" prodotto dagli eventi bellici. Si cominciò a pensare alla ricostruzione e fu il periodo nel quale avvenne l'"innesco" di quello sviluppo rigoglioso che porterà il Paese nel gruppo dei grandi. Quale ruolo ebbero le banche e la Borsa valori in questo sviluppo?

L'Italia, che già presentava un'economia fortemente arretrata, doveva affrontare problemi immediati e di più lungo periodo³. Quelli immediati riguardavano la riparazione dei danni alle infrastrutture e al capitale industriale, la forte inflazione e l'elevata disoccupazione. Le questioni strutturali consistevano invece nella riconversione delle attività produttive ad un nuovo regime di pace, nel superamento delle politiche autarchiche e protezioniste perseguite in precedenza dal regime fascista e nello sviluppo pertanto di un'industria che fosse competitiva a livello internazionale. I danni erano più consistenti nelle regioni meridionali, ma in generale l'industria, per quanto colpita, non aveva subito perdite rilevanti o comunque tali da intaccarne gravemente la capacità produttiva. Escludendo la siderurgia, dove i tedeschi avevano tra l'altro asportato buona parte degli impianti ("nuovissimi") della SIAC di Genova Cornigliano, le distruzioni erano valutabili intorno al 4-5% della potenzialità complessiva italiana. Soprattutto, le regioni del Nord erano state attraversate molto rapidamente dalla guerra sicché il triangolo industriale Milano-Torino-Genova (cioè Piemonte, Liguria, Lombardia) e le Tre Venezie si ritrovarono con i loro impianti quasi completamente intatti. Le distruzioni vere e proprie incisero, secondo le valutazioni ufficiali, per il 5-7% della capacità produttiva contro il 30% per le attrezzature centro-meridionali; poiché l'industria era concentrata per il 70% al Nord, la capacità produttiva del Paese nel suo complesso era diminuita del 10-12%⁴.

Il più importante ente industriale del Paese era l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), costituito nel 1933 per salvare le banche miste e, con loro, la Banca d'Italia che le aveva fortemente finanziate

² G. FUA, *Lo sviluppo economico in Italia*, Franco Angeli, Milano 1969, vol. III p. 403.

³ A. GRAZIANI (a cura), *L'economia italiana: 1945-1970*, Bologna, il Mulino, 1972, p. 15 sgg..

⁴ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Il problema industriale*, 1946, pp. 10-11. Disponibile anche su http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente.

quale prestatore di ultima istanza. L'IRI si era ritrovato padrone delle imprese più rilevanti; le più *capital intensive*, gestite da manager professionali, e fondamentali per la presenza nei settori di base come siderurgia, energia, trasporti, meccanica pesante. Le quote sulla produzione nazionale erano dichiarate tra il 70% e l'80% per i minerali di ferro, i combustibili solidi, il mercurio e la ghisa, al 45% per l'acciaio e al 40-50% per coke, catrame, calciocianamide⁵.

L'IRI lamentava "danni di enorme gravità" subiti dal complesso di Napoli con la quasi totale distruzione degli impianti Alfa Romeo di Pomigliano d'Arco, le distruzioni degli stabilimenti Ansaldo di Pozzuoli, di quelli ILVA di Bagnoli, del Silurificio Italiano e di alcuni stabilimenti Navalmeccanica. Dichiarate "gravissime" anche le distruzioni a Piombino e Portoferraio (società ILVA), nonché a Livorno e La Spezia (Odero-Terni-Orlando). La valutazione dei danni era sui 100 miliardi ai costi di ricostruzione del 1945. Vi erano poi le perdite presumibili dal mancato incasso dei crediti verso le amministrazioni militari e civili tedesche che portavano ad un totale intorno ai 150 miliardi, ovvero al 25-30% della consistenza patrimoniale dell'istituto (*Relazione del Commissario straordinario*, p. 22).

2. *Le banche*

Tra le molte emergenze del 1945 una delle maggiori era rappresentata dal credito: "come l'acqua per la maggior parte delle colture agricole, è oggi quasi indispensabile in ogni campo dell'attività economica e quando sia ben distribuito e regolato, determina un rigoglioso sviluppo dei cui effetti diretti e indiretti tutti beneficiano"⁶. In tale settore, negli anni della ricostruzione il Paese avrebbe sperimentato una struttura per molti versi nuova. Il regime totalmente liberistico concesso fin dall'Unità all'esercizio del credito aveva favorito gestioni avventurose e speculative che avevano indotto importanti fallimenti con riflessi negativi per i risparmiatori e l'economia nel suo insieme, richiedendo salvataggi a carico delle pubbliche finanze: Banca Tiberina nel 1888, Banca Romana (ex Banca degli Stati Pontifici), Società Generale di Credito Mobiliare e Banca Generale nel 1893, Banco di

⁵ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Il problema industriale*, cit., p. 8.

⁶ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Il problema bancario*, 1946, p. 1. http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente.

Roma nel 1914, Banca Italiana di Sconto nel 1921, Banco di Roma di nuovo nel 1925. Una prima regolazione del settore era avvenuta nel 1926 con alcune norme a difesa degli interessi dei depositanti tra cui l'istituzione della vigilanza affidata alla Banca d'Italia. La grande crisi che portò nel 1933 all'istituzione dell'IRI e al salvataggio delle banche miste impose una riforma ancora più severa attraverso la quale l'attività bancaria venne assoggettata al controllo stretto e dirigistico della Banca d'Italia. In tale occasione divenne necessario procedere ad un nuovo assetto normativo (legge del 1936-37) sul presupposto che la raccolta del risparmio fra il pubblico e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico che giustificano una particolare disciplina. La nuova legge stabiliva molto precisamente i tipi possibili delle aziende di credito⁷:

- Gli istituti di credito di diritto pubblico (ICDP): si trattava di persone giuridiche pubbliche (fondazioni) che perseguivano finalità di carattere pubblico pur in attività identiche a quelle delle aziende private; comprendevano il Banco di Napoli, il Banco di Sicilia, il Monte dei Paschi di Siena, l'Istituto San Paolo di Torino e la Banca Nazionale del Lavoro, quest'ultima avente il Tesoro dello Stato quale partecipante al capitale per la quasi totalità;
- Le banche d'interesse nazionale (BIN): comprendevano le banche aventi forma giuridica di società per azioni con filiali in almeno 30 provincie: Banca Commerciale Italiana (COMIT), Credito Italiano (CREDIT) e Banco di Roma, tutte controllate dall'IRI;
- Le Aziende di credito ordinario in genere: comprendevano le banche popolari cooperative, le casse di risparmio (persone giuridiche di diritto pubblico fondate da associazioni di persone o enti morali), i Monti di credito su pegno (quelli più importanti per volume di depositi erano denominati "di prima categoria"), le Casse rurali (società cooperative che esercitavano il credito a favore di agricoltori e artigiani).

Vi era poi, in posizione particolare, un gruppo di istituti specializzati nel credito a medio e lungo termine: credito fondiario, edilizio e navale, Consorzio di credito per le opere pubbliche (CREDIOP), Istituto di credito per le opere di pubblica utilità (ICIPU) e Istituto Mobiliare Italiano (IMI). Un Comitato dei Ministri curava il controllo e l'indi-

⁷ Per questi aspetti v. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, vol. IV, Credito e assicurazione, Relazione, 1946.

rizzo del settore attraverso l'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito con a capo il Governatore della Banca d'Italia. La difesa del risparmio sarà un caposaldo della politica italiana e troverà conferma nell'art. 47 della Costituzione repubblicana⁸. Vi fu inoltre una netta separazione tra credito ordinario e credito mobiliare e le banche dovevano pertanto specializzarsi, decidendo se operare nel credito a breve (ordinario) o in quello a media e lunga scadenza. La banca mista, foriera di grandi sventure, era stata posta fuori legge⁹.

A proposito delle BIN val la pena considerare i rapporti con l'IRI, ente controllante. Tali rapporti furono chiariti da Raffaele Mattioli (amministratore delegato della COMIT) nel corso del suo interrogatorio presso la Commissione Economica per la Costituente, il 24 marzo 1946¹⁰. L'IRI esercitava il controllo lasciando alle banche la più ampia autonomia operativa, senza direttive in base alla situazione del mercato e senza privilegiare le imprese produttive controllate dallo stesso ente. Esso "ne esamina e giudica l'opera e i risultati, dal punto di vista amministrativo [...]. La politica del credito [...] è lasciata alla responsabilità della direzione delle banche; i risultati [...] formano oggetto di giudizio e di controllo, di carattere prevalentemente aziendale". Inoltre, nelle Convenzioni firmate ai tempi del salvataggio era stata aggiunta la dichiarazione che i dirigenti responsabili delle stesse banche assumevano l'impegno "morale" (che Mattioli traduceva in "impegno d'onore") di evitare di compiere operazioni del genere di quelle che si intendeva proibire con le stesse Convenzioni e cioè di evitare "ogni immobilizzo di carattere industriale, sotto forma di partecipazioni azionarie o di anticipazioni". Questa *governance* era stata confermata da Antonio Pesenti, vice presidente dell'IRI, interrogato il 28 gennaio: "Credo che nessuna delle tre grandi banche si accorga che esiste l'IRI"¹¹.

⁸ Diversamente, essendo l'economia pervasa dell'intervento statale, la parola "mercato" fu ignorata e verrà alla ribalta solo con il Trattato di Maastricht del 1992.

⁹ Proverbiale il consiglio di Donato Menichella ai bancari: "Ricordatevi soprattutto che è rarissimo di riuscire a congiungere nella stessa persona le attitudini ad essere un buon banchiere e insieme un buon industriale, o un buon agricoltore, o un buon commerciante [...] resistete con ogni energia alla tentazione di assumere il doppio ruolo; l'esperienza dimostra che le aziende di produzione così dirette sono in definitiva sopravvissute alle bufere che i mutamenti di congiuntura comportano, ma le banche sono morte"; discorso del 26 giugno 1954, cit..

¹⁰ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, vol. IV, Credito e assicurazione, Appendice alla Relazione (interrogatori, questionari, monografie), 1946, p. 292 e ss.

¹¹ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, cit., p. 9.

Un'altra questione dibattuta fu quella della possibile privatizzazione delle grandi banche, le quali erano praticamente tutte controllate dallo Stato. Qui contava la tendenza a preferire un sistema economico indirizzato dal centro, specie nella fase della ricostruzione, e istituti creditizi privati mal si prestavano a queste politiche. Fondamentale era peraltro la "pregiudiziale Menichella": l'Italia non aveva mai avuto una classe di finanzieri amanti della banca per la banca quale investimento dal quale ricavare un reddito attraverso il dividendo. I gruppi, prevalentemente industriali che nel tempo avevano manifestato interesse miravano in realtà a mettere le mani nel denaro versato dai risparmiatori per usarlo nelle imprese proprie e di propri amici e inoltre, non da ultimo, "per coprire anche gli esborsi (che in tal modo diventavano fittizi) fatti per le sottoscrizioni delle azioni bancarie"¹². Infine, le grandi banche controllate dallo Stato erano ben gestite da amministratori competenti e di indubbia moralità. Sempre dal lato dell'influenza pubblica venne emergendo dagli ambienti cattolici la posizione di Giordano Dell'Amore. Nella sua qualità di Presidente della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde promosse una visione delle banche quali promotrici dello sviluppo nell'interesse collettivo, al di fuori delle politiche di massimizzazione dei profitti¹³. Da tale posizione spinse la costituzione del Mediocredito Lombardo, ente rivolto alle piccole e medie imprese che rischiavano di essere trascurate dal resto del sistema. Nel 1950 sarà emanata la legge n.445 che produrrà la nascita di 13 istituti regionali, tra cui i primi furono quelli di Piemonte, Liguria e Lombardia (1951-53).

Grazie a queste caratteristiche il sistema bancario italiano sostenne con efficacia la ricostruzione e lo sviluppo della struttura industriale del Paese. Le Tabelle da 1 a 6 riportano le voci di situazione contabile

¹² D. MENICHELLA, *Rapporto presentato al capitano Andrew Kamarck, rappresentante della Finance Sub-Commission della Allied Control Commission presso l'Iri*, in F. COTULA, C.O. GELSOMINO, A. GIGLIOBIANCO, "Donato Menichella. Stabilità e sviluppo dell'economia italiana 1946-1960", Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 172.

¹³ "L'esercizio del credito deve essere fermamente guidato dal proposito di servire in primo luogo gli interessi collettivi ai quali va subordinata ogni altra preoccupazione [...] occorre ispirare tutta la politica di raccolta e di impiego al dovere di concorrere al massimo grado ad accelerare lo sviluppo economico assicurando nel contempo la più rigorosa stabilità monetaria", ferma la garanzia dell'economicità della gestione (A. FERRARI, *Giordano Dell'Amore. L'uomo e il banchiere*, Rusconi, Milano 1989, pp. 50-51. Si veda anche P. CAFARO, S. ZANINELLI, *Uno sviluppo possibile*, in S. ZANINELLI, P. CAFARO, A.M. LOCATELLI, *La banca delle imprese. Storia del Mediocredito Lombardo*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 31.

delle diverse categorie per gli anni dal 1945 al 1948 elaborate riclassificando i dati pubblicati dalla Banca d'Italia. Nel 1945 le banche censite dall'Istituto di emissione erano 365, ma quelle iscritte all'Albo superavano di molto tale numero. Nel Rapporto della Commissione economica ne vengono dichiarate 1.432 con 6.889 sportelli. La maggiore numerosità spettava alle casse rurali (882 istituti), seguite dalle Banche popolari (233) e dalle Casse di risparmio e Monti di prima categoria (85). Valutate sulla base della consistenza degli attivi, la categoria più importante era quella delle BIN che rappresentavano il 27% del sistema; seguivano con il 23% gli Istituti di diritto pubblico e poi le casse di risparmio con i Monti di prima categoria (19%). La quota delle Banche popolari era pari all'11% e le restanti aziende di credito ordinario si dividevano il 20%. Un sistema equilibrato e multiforme, pertanto, come detto posto sotto la vigilanza stretta e la "regia" della Banca d'Italia. La dinamica dell'attivo tra il 1945 e il 1948 fu relativamente omogenea, fatta salva una maggiore espansione per gli ICDP (la consistenza degli attivi a fine 1948 era pari a 5 volte quella del 1945 contro le 4,5 volte del sistema nel suo complesso). Le banche private erano le più patrimonializzate con un peso del capitale netto pari all'1,7% del totale attivo per le popolari e dell'1,8% per gli altri istituti. Sotto questo profilo le banche più sguarnite erano le BIN (0,3%) la cui solidità era peraltro garantita dalla qualità dei dirigenti e dal fatto di appartenere ad un ente dello Stato. La concorrenza era vista in negativo per non ripetere l'esperienza degli anni precedenti, favorendo addirittura un cartello bancario che fissava le condizioni operative (ad esempio i tassi attivi e passivi). Il cartello era nato nel 1918, ma era stato ridefinito nel 1932 in risposta alle difficoltà indotte dalla grande depressione e confermato nella legge del 1936. Tale configurazione pare avere rappresentato un certo vantaggio in termini di stabilità per l'attività bancaria in genere¹⁴.

3. *Le preferenze dei risparmiatori*

Appare interessante riferire le preferenze di impiego di liquidità dei risparmiatori. A tal proposito aiutano le risposte ad alcuni questio-

¹⁴ Su tale argomento si veda da ultimo R. DE BONIS, G. MARINELLI, F. VERCELLI, *Le banche*, in A. GIGLIOBIANCO, G. TONIOLO (a cura), "Concorrenza Mercato e crescita in Italia: il lungo periodo", Venezia, Marsilio, 2017, p. 392.

nari sui mercati finanziari spediti dalla Commissione per la Costituente a Ministeri e uffici pubblici periferici, a Confindustria, agli industriali e loro associazioni, alle Camere di commercio e a vari esperti¹⁵. Vi erano otto quesiti sui fabbisogni finanziari e sul credito, come pure sull'efficienza e l'adeguatezza del sistema bancario. Marco Fanno, economista e docente di chiara fama presso l'Università di Padova, classificava con sicurezza i risparmiatori italiani in due categorie ben distinte: quelli che preferivano i titoli di Stato e quelli che prediligevano i titoli industriali (azioni e obbligazioni). Questi ultimi peraltro erano sempre "pronti a disfarsene non appena la fiducia nei titoli di Stato torni ad affiorare".

Di assoluto rilievo erano i depositi postali gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti, ente dello Stato che riscuoteva la fiducia incondizionata dei risparmiatori e facevano seria concorrenza alle Casse di risparmio¹⁶. Negli anni Trenta il loro volume era pari ad oltre la metà dei depositi bancari e nel 1945 erano comunque ad oltre un quarto degli stessi. A proposito degli *investment trust* (fondi comuni che diversificano i rischi su molti titoli): "Quella della maggiore e migliore distribuzione dei rischi è una finezza che i nostri risparmiatori nella grande massa non comprendono. Perché cotesti istituti possano anche in Italia esercitare la loro funzione è necessario modificare prima con una paziente e insistente propaganda la mentalità dei nostri piccoli e medi risparmiatori"¹⁷. Di tutt'altra opinione la Camera di commercio di Napoli: "Data la mentalità delle popolazioni meridionali ritengo che il risparmio che non si investisse in titoli di Stato sarebbe disposto a correre l'alea di investimenti industriali solo attraverso titoli di appositi enti di investimento nei quali i rischi industriali venissero ripartiti". Antonio Fossati dell'Università di Torino riponeva fiducia nei sindacati di collocamento tra banche perché il loro personale era esperto e possedeva dati statistici utili per individuare sensibilità e preferenze (elenchi di depositanti titoli a custodia, garanzia e a riporto).

¹⁵ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, vol. III, Appendice alla Relazione, 1946.

¹⁶ "...le casse di risparmio ordinarie risentono soprattutto della concorrenza delle casse postali che, attraverso una rete di oltre 11.000 uffici autorizzati alle operazioni di risparmio e gli altissimi tassi corrisposti sui buoni fruttiferi, si trovano in assoluta ed ingiustificata situazione di privilegio", MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, vol. IV, Appendice alla Relazione, 1946, p. 442.

¹⁷ I primi fondi comuni apparvero in Italia negli anni '60 del secolo scorso, mentre la legge istitutiva venne emanata solo nel 1983.

Lo stesso docente attirava poi l'attenzione sulla politica di smobilizzi dell'IRI che comprendeva l'emissione di obbligazioni in serie speciale, contenenti un'opzione per l'acquisto di azioni in portafoglio dell'ente. Nel caso specifico si trattava dell'opzione sulla SIP la cui quotazione era passata dalle 2.800 lire del dicembre 1944 alle 1.500 del 1945 cadendo a 800 lire durante l'opzione; caduta che a suo dire non vi sarebbe stata se l'operazione fosse stata gestita da un sindacato privato: "L'IRI, ritengo, non ha mai venduto né comprato: per la stabilità delle quotazioni (condizione indispensabile per attrarre il capitalista ed incrementare gli scambi) non è stata una buona politica". Per Fabio Friggeri, ex Presidente della Confindustria, gli agricoltori che fornivano la materia prima agli zuccherifici erano "pieni di denaro" e potevano essere attratti da titoli emessi da imprese del settore. Inoltre, "bisogna distinguere fra Italia Settentrionale (da Roma alle Alpi) e Italia Meridionale. Nella prima il risparmio affluirebbe di preferenza alle industrie, nella seconda allo Stato. Ciò secondo l'esperienza del passato". Secondo la Camera confederale del lavoro di Grosseto, area caratterizzata da attività agricole, "l'abitudine e la mentalità locali risentono troppo della particolare mentalità e diffidenza degli agricoltori [...] Questi, purtroppo, preferiscono tesaurizzare il loro contante anziché investirlo in valori industriali e sono anche restii a depositarli nelle banche locali". In ogni caso, costituiva un impedimento il basso reddito delle famiglie con salari il cui potere d'acquisto era valutato pari al 20-30% di quello del 1938 e quindi non sufficiente a consentire flussi adeguati di risparmio.

4. *La Borsa*

Il vero problema del Paese, in un'ottica di confronto internazionale, era tuttavia la presenza in settori poco dinamici con attrezzature tecnologicamente arretrate. I comparti principali erano, da un lato l'industria leggera del tessile e dell'alimentare, dall'altro la produzione di energia elettrica, la meccanica e la chimica. Nei primi due settori dominavano il lavoro a domicilio e la manodopera stagionale. Limitata l'importanza della meccanica dove i grandi paesi industriali (gli Stati Uniti innanzitutto) avevano già a regime l'organizzazione fordista e quindi il lavoro nelle fabbriche delle grandi città.

Le imprese del settore elettrico erano quelle che assorbivano le più consistenti risorse finanziarie. E pure quelle che facevano maggiore

uso della Borsa valori, in ciò spinte dalle banche miste che nell'epoca giolittiana le avevano promosse. Tutte le maggiori società elettriche erano iscritte al listino e si caratterizzavano il più delle volte con strutture di azionariato diffuso. Le più importanti società quotate, in base ai valori di borsa del 1945, erano la Edison (20,5 miliardi) e la Montecatini (12,7 miliardi). Seguivano SADE (8,8 miliardi), SNIA Viscosa (8,1 miliardi), SIP (6,3 miliardi) e, intorno ai 5 miliardi, FIAT, Pirelli, Cieli (Gruppo Edison), SME, ITALGAS, Bastogi¹⁸. Quest'ultima era la grande stanza di compensazione del settore che era retto da un vero e proprio cartello. Visto nel suo insieme, tuttavia, il listino delle borse italiane era abbastanza povero. Nel 1945 il valore era calcolato in oltre 450 miliardi di lire rappresentati per un terzo da titoli azionari e per la larga maggioranza, i restanti due terzi, da titoli di Stato o parificati. Le società quotate erano circa 200 e il loro capitale rappresentava il 50% circa del capitale di tutte le 23 mila società per azioni esistenti. La maggior parte dei titoli azionari era detenuta da azionisti stabili, grandi e piccoli, e il flottante medio mensile veniva valutato nello 0,3% appena dello *stock* in essere¹⁹.

Antonio Foglia, Presidente dell'Associazione agenti di cambio, lamentò un cattivo funzionamento della Borsa in Italia, sia per effetto della "politica dittatoriale di prestigio instaurata dal fascismo, politica che è stata particolarmente vessatoria e costrittiva", sia per l'assenza quasi totale dei riporti borsistici che costituivano lo strumento per l'afflusso dei capitali sul mercato, lacuna alla quale avrebbe dovuto rimediare la banca d'affari che era "morta" nella crisi degli anni Trenta. Era necessario favorirne la rinascita. "L'agente di cambio italiano è un piccolo banchiere, che cerca in qualche modo di esercitare delle funzioni insopprimibili, in frode alla legge, ma vi riesce in modo imperfetto e rudimentale a causa della legge stessa". Vi era poi il "problema scottante" delle borse minori, "ben nove borse, la maggior parte delle quali trascina una vita scialba e misera" intralciando la concentrazione delle domande e delle offerte²⁰.

¹⁸ MEDIOBANCA, *Indici e dati (1928-1950)*, Milano, Mediobanca, 1950, pp. 59-65.

¹⁹ Per i dati si vedano MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, vol. III, Appendice alla Relazione, 1946, p. 317, e MEDIOBANCA, *Indici e dati (1938-1956)*, Milano 1956.

²⁰ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, vol. III, cit., p. 223 e ss. Sulla figura, contraria alla legge, dell'agente di cambio-banchiere si veda S. GERBI, *Antonio Foglia (1891-1957)*, Milano, Sandro Gerbi, 2009, p. 32. Antonio Foglia

L'industria italiana presentava un doppio dualismo: per l'assetto proprietario e per la dimensione. Sotto il primo profilo, come già ricordato, le imprese più tecnologiche appartenevano in gran parte allo Stato che le aveva acquisite nel 1933 attraverso l'IRI. Questo ente era stato concepito per salvare le banche miste dal fallimento e ciò era avvenuto rilevando dalle stesse gli impieghi illiquidi costituiti per l'appunto dalle partecipazioni industriali. Sicché nel 1945 l'IRI, ente finanziario di diritto pubblico, si presentava alla ricostruzione come il principale operatore industriale italiano. Non solo deteneva le partecipazioni, ma rappresentava anche un grande finanziatore. L'importo a bilancio di partecipazioni e finanziamenti era pari a 11 miliardi di lire dell'epoca (Tabella 7).

Come ebbe a sostenere Pasquale Saraceno²¹, l'IRI aveva realizzato nel periodo 1937-1944 un cospicuo programma di investimenti finanziandolo per la quasi totalità (95%) con il ricavato dalle operazioni di smobilizzo. Pertanto la sua situazione finanziaria era in equilibrio, con il patrimonio netto che copriva il 21% del totale attivo e un altro 9% circa derivato da obbligazioni a lungo termine emesse in serie speciale e convertibili in titoli nel suo portafoglio (Tabella 7). Queste obbligazioni in serie speciale erano state "inventate" ai tempi della crisi SIP (Società Idroelettrica Piemonte) sul finire del 1933: "poiché minacciava di cadere il più voluminoso ingorgo industriale della situazione bancaria, cioè il gruppo SIP, l'IRI provvide *–dopo aver invano scongiurato i maggiori esponenti dell'industria italiana di assumere essi a condizioni convenienti la sistemazione di quella posizione – all'azione diretta dello smembramento di quel gruppo, all'assestamento della sua situazione patrimoniale ed al finanziamento sul mercato del settore telefonico che a quel gruppo apparteneva, mediante la costituzione della STET²² per le partecipazioni telefoniche e l'emissione delle obbligazioni 'serie speciale IRI-STET'*"²³. Le obbligazioni erano di importo com-

aveva addirittura fondato una piccola banca, la Banca Foglia, specializzata in operazioni borsistiche.

²¹ P. SARACENO, *L'IRI nell'economia italiana*, 1953, documento dell'Archivio storico Iri, p. 10 (numerazione nera, Iri Pratiche generali, Relazioni e notizie Iri, Fascicolo II (1944-1954)).

²² La STET era una *holding*.

²³ La citazione (il corsivo è dell'Autore) è desunta da IRI, *Relazione del Consiglio di amministrazione sul bilancio al 31 dicembre 1936*, p. 4. Il fatto dimostra la scarsa capacità dei grandi imprenditori dell'epoca di prevedere il futuro delle telecomunicazioni. Le pressioni a cui allude la Relazione furono fatte nel corso di alcune riunioni indette da

plussivo nominale di 400 milioni di lire, identico al capitale sociale della Società Torinese Esercizi Telefonici (STET), avevano durata ventennale e fruttavano l'interesse del 4%. Gli obbligazionisti avevano facoltà di convertirle in azioni STET che l'IRI teneva in gestione speciale.

Un'altra copertura importante degli attivi dell'IRI, pari al 53%, veniva dai corrispondenti che dobbiamo presumere fossero le stesse banche controllate. L'IRI costituiva anche un importante protagonista della Borsa, essendo quotate molte delle sue partecipate. Nel 1963, al termine del miracolo economico, secondo i dati raccolti da MEDIOBANCA nel *Calepino dell'Azionista*, l'ente controllava una delle 4 società quotate che contavano 100 mila o più azionisti: Montecatini (220.000), FIAT (113.000), Edisonvolta (Gruppo Edison) e STET (Gruppo IRI) 100.000 ciascuna. Tra le altre quotate aventi un largo azionariato (più di 10 mila soci) quelle del Gruppo IRI erano 8 e contavano nell'insieme 210 mila soci.

5. *Banche e mercato nel finanziamento delle imprese*

Un argomento dibattuto alla Commissione della Costituente fu la scelta tra banche e mercato quali fonti privilegiate dei capitali necessari alle imprese. Alcuni studiosi sono dell'opinione che l'opzione del mercato fu deliberatamente sottovalutata. I due enti autorevoli al riguardo, la Banca d'Italia e l'Associazione Bancaria Italiana, non proposero misure volte a rafforzare il ruolo della Borsa²⁴. Inoltre, alcune tra le personalità più autorevoli del tempo come Francesco Coppola d'Anna (ASSONIME) e Raffaele Mattioli (Banca Commerciale Italiana) puntarono decisamente sul rafforzamento del credito. Evidentemente, la crisi degli anni Trenta era troppo vicina e l'incrocio perverso che c'era stato tra mercato e banche miste suggeriva di limitare i rischi. Ma contava anche, a mio parere, l'analisi corretta della situazione di fatto. Ne fa fede la Relazione del Consiglio di

Alberto Beneduce il quale interpellò i responsabili dei maggiori gruppi industriali e finanziari: Agnelli, Valletta, Pirelli, Cini, Motta. I verbali di queste riunioni sono disponibili presso l'Archivio storico dell'IRI. Enrico Cuccia conservava copia degli originali dattiloscritti in un cassetto della sua scrivania. Questi verbali entrarono nella disponibilità di M. MUCCHETTI il quale li riprodusse in appendice al suo libro *Licenziare i padroni?*, Milano, Feltrinelli 2003, p. 187 sgg.

²⁴ Si veda M. BAGELLA, *Il dibattito sul futuro del sistema finanziario italiano alla Assemblea Costituente*, in "Rivista di Politica Economica", vol. 96, 2006.

amministrazione al bilancio della Banca Commerciale Italiana del 1945. In un passo a pag. 15 si legge: “come conseguenza delle distruzioni prodotte dalla guerra e delle necessità di riconversione, il fabbisogno finanziario a media e lunga scadenza ha assunto, nel quadro generale, un’importanza determinante: e mentre, da una parte, le banche di credito ordinario, fra cui la nostra, non possono assumere rischi di tale natura, d’altra parte esse non possono non avvertire che il coordinamento tra credito ordinario e credito a medio e lungo termine è più che mai necessario e che per la ricostituzione di un regolare mercato di operazioni di credito d’esercizio è presupposto essenziale provvedere a ridare un equilibrio finanziario alle imprese che ne siano meritevoli, procurando che a ciò si arrivi anche indipendentemente dal ricorso diretto o indiretto alla firma del Tesoro dello Stato”. Mattioli aveva valutato “formidabile” il fabbisogno finanziario che si sarebbe manifestato, specialmente da parte dei grossi complessi industriali, e quando si espresse davanti alla Commissione per la Costituente in favore di un nuovo istituto per il medio termine (14 marzo 1946) aveva già bene in mente MEDIOBANCA che venne costituita meno di un mese dopo, il 10 aprile. In realtà, il “concepimento”, come ebbe a ricordare Enrico Cuccia il 26 novembre 1986, era avvenuto “qualche giorno dopo il ferragosto del 1944, nell’Ufficio di Rappresentanza della COMIT a Roma, in piazza Santi Apostoli”. In quell’occasione Mattioli e Cuccia avevano parlato per la prima volta della “nuova creatura”²⁵.

Dunque Mattioli puntò decisamente su un istituto “nuovo”. Non poteva trattarsi di una sezione speciale di una banca di credito ordinario, come COMIT o CREDIT, perché occorreva evitare commistioni tra credito ordinario e credito mobiliare, commistione che sarebbe avvenuta attraverso la costituzione dei rapporti di conto corrente tra banca madre e sezione. Non conveniva nemmeno puntare sugli istituti che esistevano già, come l’IMI, l’ICIPU o il CREDIOP. Questi erano enti pubblici che operavano in modo burocratico con una provvista costituita attraverso l’emissione di obbligazioni con garanzia dello Stato. L’IMI in particolare, fondato nel 1931 proprio per il credito mobiliare (durata fino a 10 anni), si era trasformato in ente per il credito a lungo termine (fino a 30 anni) e di norma finanziava le imprese selezionandole in

²⁵ L’intervento di Cuccia venne pubblicato in *Ricordo di Raffaele Mattioli*, Firenze, Le Lettere 1987, pp. 11-18, e può essere visionato anche *online* nel sito dell’Archivio storico di MEDIOBANCA.

base alle garanzie di natura ipotecaria²⁶. Mattioli concepì sin dal principio una MEDIOBANCA che non fosse un affare controllato dalla sola COMIT. In tal caso sarebbe tornata la commistione tra credito ordinario e credito mobiliare (che invece si voleva evitare) e si sarebbero sollevate le numerose opposizioni di coloro che avrebbero visto un ritorno agli “antichi amori” della banca mista. MEDIOBANCA avrebbe invece dovuto essere un’impresa promossa da ben 14 soci: le tre BIN, i cinque ICDP, la Banca d’America e d’Italia, il Banco di Santo Spirito, le principali compagnie di assicurazione (Generali, RAS, INA) e la principale società finanziaria, la Bastogi. La denominazione sarebbe infatti stata “UNIONBANCA”.

Cuccia riferisce la *ratio* dell’impresa, vista nel contesto della prevedibile ricostruzione che avrebbe messo le imprese “più speditamente in grado di riprendere la produzione, di generare un ‘cash-flow’ sufficiente ad ammortizzare in tempi relativamente rapidi i nuovi investimenti; ne sarebbe conseguito – come di fatto poi avvenne – che la struttura dei finanziamenti a medio termine sarebbe risultata assimilabile, anche dal punto di vista dell’istruttoria e delle garanzie, piuttosto alle operazioni a breve termine che non a quelle ipotecarie a lungo termine”. Un campo, questo, nel quale si disponeva delle migliori competenze. Per medio termine venne inizialmente considerato un periodo di 3 anni, sia per le operazioni attive che per quelle passive. Nel primo statuto di MEDIOBANCA la scadenza massima venne poi fissata in 5 anni²⁷. Il progetto incontrò diverse resistenze, non ultima quella del Governatore Luigi Einaudi, ma alla fine (grazie alla tenacia di Mattioli e alla pronta condisione di Mino Brughera, del Credito Italiano) riuscì a passare e la banca nacque, come detto, il 10 aprile 1946 con azioniste le tre BIN (COMIT e CREDIT 35% ciascuno, Banco di Roma 30%) e con l’atto costitutivo firmato negli uffici milanesi della COMIT in Piazza della Scala²⁸.

²⁶ In tal senso si espresse Alberto Cucchiarelli, direttore generale del CREDIOP e dell’I-CIPU: si veda MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, vol. III, cit., p. 130.

²⁷ Nel 1973 la durata sarà estesa ai 20 anni.

²⁸ Per maggiori dettagli rimando a G. LA MALFA, *Cuccia e il segreto di Mediobanca*, Milano, Feltrinelli, 2014 e a F. COLTORTI, *La Mediobanca di Cuccia*, Torino, Giappichelli, 2017.

6. *L'invenzione di MEDIOBANCA*

Vale la pena sottolineare alcune caratteristiche della nuova banca a medio termine, ricordandone innanzitutto la presentazione che Mattioli stesso ne fece nel Consiglio di amministrazione della COMIT tenuto il 23 gennaio 1946: “Il nostro ente dovrebbe agevolare alla propria clientela – che è anche la nostra clientela – il riassetto della propria struttura produttiva: ciò significa, in pratica, la possibilità per il nostro istituto di mantenere ai propri impegni il carattere di crediti di esercizio, senza avventurarsi in mascheramenti estremamente pericolosi di operazioni alle quali solo formalmente potrebbe darsi il carattere di credito commerciale”. Dunque, una banca d'affari per evitare che la COMIT tornasse ad esserlo²⁹.

La guida di MEDIOBANCA venne affidata al giovane Enrico Cuccia, classe 1907, “il quale dà sicuro affidamento che le cose saranno condotte con capacità e con fermezza”³⁰. Sin dal principio si puntò su un organismo snello, provvisto di personale ridotto, ma competente. La snellezza operativa venne ottenuta soprattutto evitando un'organizzazione territoriale estesa e costosa. MEDIOBANCA si avvale degli sportelli delle tre BIN, largamente diffusi nel territorio e vicini sia ai risparmiatori che agli imprenditori. Per quanto riguarda il personale, MEDIOBANCA aveva bisogno di iniziare rapidamente le sue operazioni e pertanto beneficiò di collaboratori apicali trasferiti per lo più dalle tre banche socie. Importante fu qui il contributo del Credito Italiano, guidato, come detto, da Mino Brughera.

È stato chiarito che MEDIOBANCA nacque quale “complemento” delle banche di credito ordinario, massimamente di quelle controllate dal Gruppo IRI che dovevano evitare di sconfinare nel credito mobiliare tornando all'attività di banca d'affari. Organismo controllato dalle BIN, appartenenti al Gruppo IRI, ma con gestione totalmente autonoma e “privatistica” e indipendente dalle sue stesse controllanti. Questa na-

²⁹ Anche gli inglesi fondarono nel 1945 un ente per sostenere le imprese nella ricostruzione; anzi, ne fondarono due, uno per le piccole e medie imprese (Industrial and Commercial Finance Corp.) e l'altro per le grandi (Finance Corp. for Industry). La motivazione, diversa da quella che portò a Mediobanca, era tuttavia il *gap* segnalato dal Rapporto McMillan nell'accesso al mercato finanziario tra imprese piccole e grandi. Come ricordato, in Italia il sostegno alle imprese minori fu garantito dall'istituzione dei Mediocrediti regionali.

³⁰ Da S. GERBI, *Mattioli e Cuccia. Due banchieri del Novecento*, Torino, Einaudi, 2011, p. 123.

tura di “centauro” si rinviene chiaramente nella presentazione che ne fece Ernesto D’Albergo (docente all’Università di Bologna e direttore della Rivista Bancaria-Minerva Bancaria) sul *Tempo* del 30 ottobre 1946: “Nella fase attuale di faticoso ritorno alla normalità delle opere di pace, sembra a molti che la funzione statale debba essere preliminare e assorbente. Una visione più realistica delle vere esigenze italiane, contempera le due iniziative, la privata e la pubblica. [...] Il nuovo organismo, creato dalle tre banche di interesse nazionale, induce i risparmiatori a vincolare una parte dei depositi monetari per variabili periodi di tempo accordando compensi più elevati dei tassi che possono consentire le banche di credito ordinario sui depositi a vista o vincolati per un massimo di sei mesi. [...] Dal deposito vincolato all’investimento durevole e diretto nelle imprese industriali il cammino sarà agevolato dalla nuova iniziativa, esclusivamente privata”³¹. MEDIOBANCA ebbe molto successo nel collocare la raccolta e già nella prima Relazione di bilancio fu in grado di dichiarare di aver raccolto “in condizioni contingenti sfavorevoli” (per l’elevata inflazione) poco meno di tre miliardi di lire in 12.700 conti correnti e libretti di risparmio vincolati. Come detto, la raccolta avveniva tramite le BIN, soprattutto COMIT e CREDIT, restando il Banco di Roma sempre un po’ freddo sotto questo aspetto. Ma in via Filodrammatici si introdussero molte “fantasie” che resero appetibili i titoli emessi le cui scadenze poterono essere progressivamente allungate rispetto ai 12 mesi di vincolo all’accensione prevalenti nel 1946/47.

Le prime cure del nuovo istituto riguardarono lo studio accurato dei metodi di finanziamento delle imprese quale premessa all’avvio di iniziative tipiche delle banche d’affari. Per una banca che si doveva basare sulla concessione di credito finanziario (dove i fondi erogati rientrano dopo molto tempo), i metodi di valutazione del merito di credito dei clienti sono cruciali. Fu poi la volta della rete di relazioni necessaria ad una banca d’affari. Essa non nacque dal nulla, beneficiando inizialmente della rete delle BIN, soprattutto di COMIT e CREDIT. Determinante fu la composizione del Consiglio di amministrazione nel quale entrarono i massimi dirigenti delle banche socie; alla fondazione: Antonio Rossi per la COMIT, Giovanni Stringher per il Credito Italiano e Ugo Foscolo per il Banco di Roma. I grandi mentori di Enri-

³¹ E. D’ALBERGO, *Risparmio e investimenti per la ricostruzione economica*; in “Il Tempo”, 30/10/1946. Lo stesso Autore pubblicò un saggio più articolato sul numero di Settembre, Ottobre, Novembre 1946 della “Rivista Bancaria”.

co Cuccia, Raffaele Mattioli e Mino Brughera entrarono in Consiglio il 29 ottobre 1947; in particolare, il “Sig. Brughera” fu il suo “maestro di banca” come ha ricordato Marcello de Cecco³². Primo Presidente di MEDIOBANCA fu Eugenio Rosasco, imprenditore serico di Como, molto apprezzato da Luigi Einaudi. Quinto Quintieri, deputato ed ex Ministro delle finanze, fu consigliere dalla fondazione al 1958. Giordano Dell’Amore, banchiere, per lungo tempo Presidente della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, fu presidente del primo collegio sindacale. Nel 1949 fu la volta di Giovanni Fummi, personaggio di statura internazionale, mentre nel 1950 entrarono Massimo Spada che nella qualità di segretario amministrativo dello IOR (Istituto per le opere di religione) curava le finanze vaticane, e di Giuseppe Cenzato, alto dirigente della SME molto apprezzato nel Gruppo IRI. Le relazioni più significative originarono tuttavia più avanti in occasione dell’assunzione di quote azionarie volte a contribuire alla stabilizzazione del controllo delle maggiori società italiane. I primi inserimenti, pur con interessenze molto limitate, furono nella Bastogi, nella Montecatini, nel gruppo La Fondiaria e nelle Assicurazioni Generali. Grazie a queste leve operative che consentivano la presenza nei centri nevralgici della finanza italiana e alla competenza dei suoi dirigenti MEDIOBANCA si guadagnò il ruolo di operatore di riferimento nel sistema finanziario italiano; questo nonostante fosse relativamente piccola nelle dimensioni, sia come numero di dipendenti (meno di 150 fino al 1966 e meno di 300 nell’era Cuccia) che in termini di attivi (meno della metà dell’IMI)³³.

L’apporto qualitativo al sistema finanziario non fu irrilevante. Innanzitutto, i metodi operativi. Quelli elaborati da Mediobanca seguirono un processo di *learning by doing*. Un mestiere “sostanzialmente diverso da quello delle banche di credito ordinario”. Nell’istruttoria delle pratiche di fido i funzionari di MEDIOBANCA introdussero metodologie originali basate sia sul calcolo di batterie di indicatori di bilancio, sia su analisi di *benchmarking* verso le imprese dei vari settori (sfruttando anche le elaborazioni dell’Ufficio Studi), sia su preventivi economico-finanziari insieme con indagini sui prodotti, sui prezzi e sui mercati attuali e potenziali. MEDIOBANCA poneva attenzione anche alle procedure per il controllo di gestione, spesso conosciute attraverso

³² Si veda M. DE CECCO, *Struttura e dinamiche del sistema finanziario ai tempi di Cuccia*, in F. COLTORTI, *La Mediobanca di Cuccia*, cit., p. 79.

³³ Si veda F. COLTORTI, *La Mediobanca di Cuccia*, cit., p. 118.

so i contatti con le imprese clienti più moderne e le filiali italiane di multinazionali americane le cui tecniche amministrative erano le più perfezionate. A tale riguardo va ricordato il primo importante finanziamento di 200 milioni di lire concesso all'Olivetti nel 1947. In tale occasione, oltre a conoscere a fondo l'impresa di Adriano, MEDIOBANCA ne apprezzò i metodi usati nella preventivazione finanziaria; metodi che acquisì e sovente trasferì ad altri clienti ai quali venivano richieste le stesse previsioni. MEDIOBANCA seguiva costantemente il cliente e spesso, quando si avvertivano difficoltà imprevedute, offriva assistenza prima che i problemi divenissero irrisolvibili. Fu così che nei primi 10 anni di vita furono concessi 81 miliardi di lire di crediti, incorrendo in soli 2 milioni di contenzioso, pari allo 0,002%. Non si trattò di fortuna: questa percentuale si mantenne sostanzialmente invariata sino a tutto il giugno 1988, quando l'azionariato di MEDIOBANCA divenne prevalentemente privato. A tale data i finanziamenti erogati erano saliti a 26.900 miliardi (circa 14 miliardi di euro) con perdite "scese" allo 0,001%. Quindi MEDIOBANCA poteva vantarsi di conoscere il cliente meglio di chiunque altro, *intus et in cute* ("dentro e nella pelle")³⁴. Un altro importante contributo di MEDIOBANCA fu per la trasparenza dell'informazione finanziaria. Da un lato, in assenza di norme, introdusse i prospetti informativi nelle operazioni di collocamento che comportarono la formazione di sindacati con numerosi istituti. Il primo riguardò nel 1946 un miliardo di lire di obbligazioni Pirelli; vi parteciparono le tre BIN e altri sette istituti tra cui la Banca d'America e d'Italia, il Banco Ambrosiano, il Credito Commerciale, la Banca Unione, il Banco Lariano, la casa Moizzi & C. e la Società Italiana di Credito. I prospetti furono studiati e diffusi sul modello di quelli usati nei mercati internazionali. Dall'altro lato, attraverso le pubblicazioni del suo Ufficio Studi e della R&S, prese a diffondere analisi economiche e finanziarie delle principali società italiane che rendevano disponibili informazioni generalmente ritenute troppo delicate per essere divulgate. L'informazione finanziaria prodotta dalle società italiane farà un deciso passo in avanti solo nel 1974 con la miniriforma delle società per azioni seguita alle vicende di Michele Sindona; le pubblicazioni di MEDIOBANCA contribuirono perciò a ren-

³⁴ Si veda su questi aspetti G. PILUSO, *Mediobanca. Tra regole e mercato*, Milano, Egea, 2005; pp. 78-80. Piluso ha raccolto in questa occasione la testimonianza di Silvio Salteri, massimo responsabile dei crediti alle imprese nel periodo cucciano e primo successore di Enrico Cuccia dopo le sue dimissioni da Direttore generale nel 1982.

dere anzitempo più trasparente un mercato finanziario caratterizzato da oscurità e inattendibilità delle notizie messe in circolazione solo a fini speculativi.

7. *Alcune riflessioni di sintesi*

Ci si potrebbe chiedere se quanto accaduto nella fase della transizione abbia determinato e in quale modo lo sviluppo del sistema economico italiano; questo, ricordiamolo, consistette in un grande successo della ricostruzione che diede l'avvio ad una crescita etichettata come "miracolo economico" lungo gli anni dal 1948 al 1963. Si tratta di un tema complesso, difficilmente affrontabile in questo breve scritto. Alcuni aspetti paiono tuttavia assai chiari. Innanzitutto, il sistema bancario nella sua struttura voluta dalla riforma del 1936 ha certamente avuto un ruolo positivo. Le Tabelle da 1 a 6 dimostrano un'importante capacità di raccolta del risparmio e di impiego presso i clienti, una volta scomparsa l'anormalità dell'immediato dopoguerra. I crediti verso i clienti salirono presto a più della metà dell'attivo e tale indicatore ha un profilo simile per le varie categorie di banche. Quelle grandi, aventi una clientela diversificata con buona presenza dei maggiori gruppi industriali, e quelle di credito cooperativo (banche popolari), più vicine alle piccole e medie imprese. Il sistema si distinse per una grande stabilità e non si ricordano in quel periodo crisi gravi di istituti né interventi di salvataggio a carico delle finanze pubbliche. Bene si fece a non privatizzare le banche in quegli anni: il confronto con le dinamiche più recenti in un sistema ormai privatizzato, ma spesso collusivo, inefficiente e di freno all'industria è illuminante. Le inframmettenze politiche non toccarono le banche in quegli anni e ciò fu salutare se solo si pensa ai danni che l'"azionista politico occulto" produrrà negli anni successivi alle imprese del settore pubblico.

Quanto alla Borsa valori, essa rimase di taglia limitata. Il ricorso al mercato finanziario fu tuttavia importante da parte dei gruppi maggiori. L'Iri in primo luogo con la sua politica di ricorrere al mercato collocandovi i cospicui aumenti di capitale delle controllate *capital intensive* (le siderurgiche, le telefoniche, le meccaniche e le società di trasporti). Alcune società a partecipazione statale entrarono nel listino in quegli anni: FINMARE, FINELETTRICA, CEMENTIR, Cornigliano. La stessa MEDIOBANCA fu quotata nel 1956 e porterà poi in Borsa le tre

BIN nel 1970. Ma la Borsa fu importante anche per le imprese private. Quelle di maggiori dimensioni, molte già aventi lo status di *public company*, come Montecatini, Edison, SNIA Viscosa, FIAT. Ma anche altri protagonisti privati arricchirono il mercato finanziario come Carlo Erba, Olivetti, Marzotto, La Fondiaria, Milano Assicurazioni, Ledoga, Mondadori, SAI e molte altre. Queste Ipo si debbono in larga misura all'azione della COMIT e di MEDIOBANCA³⁵.

Uno dei motivi per i quali i fabbisogni messi in evidenza dagli investimenti della ricostruzione non spinsero più di tanto la Borsa sta nel nuovo ruolo dell'autofinanziamento. Questo aspetto venne messo in luce nel 1965 da Federico Maria Paces che esaminò i bilanci aziendali nel contesto della Commissione parlamentare sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico. Esaminando i dati delle 200 maggiori società nel periodo 1957-63 Paces calcolava che oltre il 90% della spesa per investimenti tecnici era stata coperta con il cash-flow³⁶. I restanti fabbisogni potevano essere facilmente coperti con il credito bancario. La Borsa negli anni del miracolo fu peraltro assai proficua per il risparmiatore, consentendo importanti rivalutazioni del valore dei titoli. Alla fine del 1963 l'indice delle quotazioni era pari a 3,7 volte il livello del 1948. Depurando dell'inflazione, il guadagno reale, non contati i dividendi, è calcolabile nel 127% in un quindicennio (Tabella 8). Più in generale, il ricorso al mercato mobiliare mostrò una certa vivacità (Tabella 9). Sulla base dei dati a prezzi costanti elaborati da MEDIOBANCA per il periodo 1945-1953 (Tabella 9) si nota una prevalenza delle offerte di titoli a reddito fisso per la inevitabile presenza dell'emittente Tesoro. Tuttavia, la quota sul totale passa dal 98-99% dei primi anni a percentuali più limitate nell'ultimo periodo. Nell'insieme la quota dei valori azionari sale dal 9,8% nel periodo 1945-48 al 12,2% nel 1949-53. Anche la quota delle obbligazioni offerte dalle società private passa dal 2% al 5,5%.

Perché gli sviluppi promettenti del mercato finanziario italiano negli anni della transizione non si consolidarono sino ai giorni nostri? Alcuni studiosi hanno richiamato proprio le operazioni di MEDIOBANCA volte alla stabilizzazione degli assetti proprietari e quindi alla “conser-

³⁵ Si veda M. DE CECCO e G. FERRI, *Le banche d'affari in Italia*, il Mulino, Bologna 1996, Tabb. 14 e ss.

³⁶ Rinvio a F. COLTORTI, *L'informazione finanziaria negli ultimi cento anni: un profilo storico*, in F. COLTORTI, “Grandi gruppi e informazione finanziaria nel Novecento”, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 62.

vazione” di equilibri che sarebbe stato meglio non difendere³⁷. A mio avviso si tratta di una posizione difficilmente sostenibile per una molteplicità di motivi. In primo luogo, MEDIOBANCA non fu il solo istituto a provvedere finanziamenti strutturali alle grandi imprese italiane. Gli “istituti Beneduce” (l’IMI soprattutto, ma anche l’ICIPU) furono molto più potenti finanziariamente ed insistettero spesso sugli stessi clienti di MEDIOBANCA), ma anche le altre banche sorte sul modello di Mediobanca rappresentarono supporti non secondari ai nostri grandi gruppi industriali: EFIBANCA (trasformata in banca a medio termine nel 1949), INTERBANCA (nata nel 1961) e CENTROBANCA (fondata dalle banche popolari nello stesso anno di MEDIOBANCA, il 1946). In secondo luogo, tutta l’opera di MEDIOBANCA fu indirizzata alle imprese e non, come molti hanno creduto, alle famiglie loro proprietarie; tanto è vero che subì persino una denuncia da una di queste famiglie che riteneva di essere stata illegalmente messa da parte (caso Ferruzzi). Non da ultimo occorre considerare che MEDIOBANCA aveva limiti statutari che le vietavano di esercitare un controllo assoluto sulle imprese clienti; doveva quindi essere sempre affiancata da un operatore industriale il quale riteneva il più delle volte il controllo del capitale facendo valere il suo possesso. Infine, non era nelle finalità e competenze di MEDIOBANCA la politica industriale del Paese; essa poteva agire solo su singole imprese con servizi finanziari organizzati “su misura”.

I fattori che entrarono in gioco facendo “deviare” la struttura del nostro mercato finanziario verso altre direzioni furono molti: il tramonto della classe dirigente sia nelle istituzioni che nelle imprese, le crescenti inframmettenze politiche nella vita delle imprese pubbliche e nelle banche, le politiche industriali errate, la bassa capacità di reazione del capitale privato di fronte a sfide di mercato progressivamente più severe, dalla crisi energetica alla globalizzazione, la privatizzazione e la liberalizzazione degli stessi mercati finanziari sino al ritorno della banca mista negli anni Novanta del secolo scorso, introdussero una discontinuità imprevedibile in quei primi anni. Ma questa è un’altra storia.

³⁷ Tra questi si veda L. SEGRETO, *Il caso Mediobanca*, in A. COVA, S. LA FRANCESCA, A. MOIOLI, C. BERMOND (a cura), “Storia d’Italia, Annale 23, La banca”, Torino, Einaudi, 2008.

Abstract - This paper examines the issues and facts that have affected the banking system and the Italian Stock Exchange during the transition years, from 1945 to 1948 and then in the years immediately following. Italy in the last post-war period was a poor country in which savings struggled to express substantial flows of capital available for financial investment. Savers' own preferences were above all for the most secure government bonds. However, the banking system was kept stable in the new regime dictated by the 1936 Banking Act and thanks to the firm and competent

work of the Bank of Italy that always defended the specialization of banks avoiding the mix between short-term and medium- and long-term financing. For this reason MEDIOBANCA was set up in 1946 as a body to complement the operations of the major banks controlled by IRI. The good conditions of those years favored an exceptional economic development which for this reason was called economic miracle. However those conditions did not reverberate in the following years, those closest to us. New facts have happened generating discontinuity, but they are part of another story.

Tabella 1 - *Voci di situazione del complesso delle aziende di credito*

	1945	1946	1947	1948
Numero di aziende	365	365	365	365
	miliardi di lire			
Totale attivo	535,0	1.014,3	1.641,0	2.381,8
Liquidità	69,5	113,7	142,2	231,6
Titoli	136,4	220,1	266,0	447,7
Crediti v/ clienti	164,1	454,3	847,8	1.224,4
Depositi e debiti v/ clienti	472,7	795,7	907,8	1.905,0
Patrimonio netto	10,9	13,8	18,8	22,8
	% su totale attivo:			
Liquidità	13,0	11,2	8,7	9,7
Titoli	25,5	21,7	16,2	18,8
Crediti v/ clienti	30,7	44,8	51,7	51,4
Depositi e debiti v/ clienti	88,4	78,4	55,3	80,0
Patrimonio netto	2,0	1,4	1,1	1,0

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Relazioni annuali*. La liquidità comprende la cassa e le somme disponibili a vista. I crediti v/ clienti comprendono il portafoglio, gli effetti riscontati, le anticipazioni attive, i conti correnti attivi, i riporti attivi e i mutui. I debiti v/ clienti comprendono i conti correnti di corrispondenza (saldi passivi), i riporti, le anticipazioni passive e gli assegni in circolazione.

Tabella 2 - *Voci di situazione degli istituti di credito di diritto pubblico (ICDP)*

	1945	1946	1947	1948
Numero di aziende	5	5	5	5
	miliardi di lire			
Totale attivo	120,7	214,9	441,0	600,6
Liquidità	18,9	27,5	63,7	63,0
Titoli	29,5	40,3	48,0	114,8
Crediti v/ clienti	34,8	97,1	207,4	293,9
Depositi e debiti v/ clienti	107,7	189,5	331,8	467,6
Patrimonio netto	3,0	3,7	3,8	4,3
	% su totale attivo:			
Liquidità	15,7	12,8	14,4	10,5
Titoli	24,4	18,8	10,9	19,1
Crediti v/ clienti	28,8	45,2	47,0	48,9
Depositi e debiti v/ clienti	89,2	88,2	75,2	77,9
Patrimonio netto	2,5	1,7	0,9	0,7

Fonte: v. Tabella 1.

Tabella 3 - *Voci di situazione delle Banche di interesse nazionale (BIN)*

	1945	1946	1947	1948
Numero di aziende	3	3	3	3
	miliardi di lire			
Totale attivo	142,4	296,5	421,5	665,7
Liquidità	13,1	30,5	55,8	59,5
Titoli	11,5	37,9	53,1	79
Crediti v/ clienti	43,6	136,4	223,7	359,6
Depositi e debiti v/ clienti	130,4	253,3	350,0	524,7
Patrimonio netto	1,9	1,9	2,0	2,1
	% su totale attivo:			
Liquidità	9,2	10,3	13,2	8,9
Titoli	8,1	12,8	12,6	11,9
Crediti v/ clienti	30,6	46,0	53,1	54,0
Depositi e debiti v/ clienti	91,6	85,4	83,0	78,8
Patrimonio netto	1,3	0,6	0,5	0,3

Fonte: v. Tabella 1.

Tabella 4 - *Voci di situazione delle Aziende di credito ordinario (ACO)*

	1945	1946	1947	1948
Numero di aziende	159	159	155	154
	miliardi di lire			
Totale attivo	110,1	215,5	328,5	471,7
Liquidità	14,9	26,9	38,7	47,9
Titoli	32,6	52,0	66,3	101,2
Crediti v/ clienti	41,2	107,3	188,4	261,2
Depositi e debiti v/ clienti	96,6	180,9	268,9	383,5
Patrimonio netto	2,5	3,9	6,9	8,7
	% su totale attivo:			
Liquidità	13,5	12,5	11,8	10,2
Titoli	29,6	24,1	20,2	21,5
Crediti v/ clienti	37,4	49,8	57,4	55,4
Depositi e debiti v/ clienti	87,7	83,9	81,9	81,3
Patrimonio netto	2,3	1,8	2,1	1,8

Fonte: v. Tabella 1.

Tabella 5 - *Voci di situazione delle Banche popolari cooperative*

	1945	1946	1947	1948
Numero di aziende	114	114	117	120
	miliardi di lire			
Totale attivo	58,6	105,6	164,5	230,2
Liquidità	9,2	9,5	20,5	19,1
Titoli	14,6	19,6	26,8	40,8
Crediti v/ clienti	20,5	52,3	82,8	118,0
Depositi e debiti v/ clienti	51,7	89,4	131,8	187,1
Patrimonio netto	1,2	1,7	3,1	3,9
	% su totale attivo:			
Liquidità	15,7	9,0	12,5	8,3
Titoli	24,9	18,6	16,3	17,7
Crediti v/ clienti	35,0	49,5	50,3	51,3
Depositi e debiti v/ clienti	88,2	84,7	80,1	81,3
Patrimonio netto	2,0	1,6	1,9	1,7

Fonte: v. Tabella 1.

Tabella 6 - *Voci di situazione delle Casse di risparmio e Monti di 1^a categoria*

	1945	1946	1947	1948
Numero di aziende	84	84	85	83
	miliardi di lire			
Totale attivo	103,3	181,8	285,6	413,6
Liquidità	13,3	19,5	23,4	42,2
Titoli	48,2	70,3	71,9	111,8
Crediti v/ clienti	24,2	61,0	135,4	187,4
Depositi e debiti v/ clienti	86,5	142,9	225,1	342,7
Patrimonio netto	2,4	2,5	2,9	3,8
	% su totale attivo:			
Liquidità	12,9	10,7	8,2	10,2
Titoli	46,7	38,7	25,2	27,0
Crediti v/ clienti	23,4	33,6	47,4	45,3
Depositi e debiti v/ clienti	83,7	78,6	78,8	82,9
Patrimonio netto	2,3	1,4	1,0	0,9

Fonte: v. Tabella 1

Tabella 7 - *Voci di situazione dell'IRI*

	1945	1946	1947	1948
	milioni di lire			
Partecipazioni e finanziamenti in aziende:				
Bancarie e finanziarie	1.572	1.579	1.706	2.500
Industriali	8.609	22.140	61.539	128.224
Azioni optabili dagli obbligazionisti	772	771	731	9.862
Fondo svalutazione	-	-	-	-14.649
Totale partecipazioni e finanziamenti	10.953	24.490	63.976	125.937
Partite in liquidazione e sofferenze	83	72	63	54
Crediti v/ corrispondenti	32	54	63	167
Liquidità e titoli di stato	78	548	128	1.033
Altre voci	166	405	1.829	4.724
Totale attivo (a)	11.312	25.569	66.059	131.915

Tabella 7 Segue - *Voci di situazione dell'IRI*

	1945	1946	1947	1948
Obbligazioni:				
s.s. IRI Mare 4,5%	900	900	899	899
s.s. IRI Ferro 4,5%	772	771	732	960
s.s. IRI Ferro 4,5%	-	-	-	3.000
IRI Meccanica 5,5%	-	-	-	11.000
Debiti v/ corrispondenti	6.035	10.380	27.381	37.109
Anticipazioni del Tesoro	-	-	15.000	15.000
Altre passività	1.228	1.081	1.600	3.477
Totale passivo (b)	8.935	13.132	45.612	71.445
Patrimonio netto (a-b)	2.377	12.437	20.447	60.470
Rappresentato da:				
Fondo di dotazione	2.000	12.000	20.000	60.000
Riserva speciale	445	446	485	501
Plusvalenze su realizzazioni accantonate	1	39	16	46
Perdite di esercizi precedenti	-	-69	-47	-54
Risultato dell'esercizio	-69	21	-7	-23

Fonte: nostre elaborazioni dei bilanci IRI

Tabella 8 - *Indice di Borsa 1948-1963*

<i>Data (a fine quarto trimestre)</i>	<i>Indice generale dei corsi azionari</i>	<i>Indice dei prezzi al consumo</i>
1948	100,0	100,0
1955	216,5	123,2
1960	506,3	141,2
1963	373,5	164,3

Fonte: elaborazione su dati MEDIOBANCA, *Indici e Dati (1978)*. L'indice dei corsi delle azioni è stato calcolato trimestralmente su base 2/1/1928 con riferimento ad un campione aperto di 235 titoli.

Tabella 9 - *Ricorso al mercato mobiliare 1945-1953: valori in pubblica sottoscrizione*

	milioni di lire 1953					in% del totale						
	Titoli a reddito fisso					Titoli a reddito fisso						
	Titoli di Stato	Enti di diritto pubblico	Società private	Totale	Valori azionari	Totale generale	Titoli di Stato	Enti di diritto pubblico	Società private	Totale	Valori azionari	Totale generale
1945	251.883	8.750	62	260.695	140	260.835	96,6	3,4	0	99,9	0,1	100,0
1946	596.151	32.047	60	628.258	14.005	642.263	92,8	5,0	0	97,8	2,2	100,0
1947	52.011	19.767	2.208	73.986	67.444	141.430	36,8	14,0	1,6	52,3	47,7	100,0
1948	254.724	62.045	26.973	343.742	59.959	403.701	63,1	15,4	6,7	85,1	14,9	100,0
1949	281.472	105.347	80.018	466.837	38.979	505.816	55,6	20,8	15,8	92,3	7,7	100,0
1950	358.385	73.257	32.364	464.006	35.111	499.117	71,8	14,7	6,5	93,0	7,0	100,0
1951	231.137	58.714	2.651	292.502	61.888	354.390	65,2	16,6	0,7	82,5	17,5	100,0
1952	231.180	206.269	11.547	448.996	27.737	476.733	48,5	43,3	2,4	94,2	5,8	100,0
1953	198.027	179.792	1.675	379.494	121.057	500.551	39,6	35,9	0,3	75,8	24,2	100,0
1945-48	1.154.769	122.609	29.303	1.306.681	141.548	1.448.229	79,7	8,5	2,0	90,2	9,8	100,0
1949-53	1.300.201	623.379	128.255	2.051.835	284.772	2.336.607	55,6	26,7	5,5	87,8	12,2	100,0
1945-53	2.454.970	745.988	157.558	3.358.516	426.320	3.784.836	64,9	19,7	4,2	88,7	11,3	100,0

Fonte: elaborazioni su dati MEDIOBANCA, *Indici e Dati (1938-1954)*. Le percentuali del totale possono non tornare a causa degli arrotondamenti.

IMPRESA PUBBLICA E POLITICHE INDUSTRIALI NEGLI ANNI DELLA RICOSTRUZIONE

di Marco Doria

“La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati”. Così recita il primo comma dell’articolo 42 della Costituzione repubblicana. Nel quadro di una visione complessiva della funzione sociale della proprietà e in coerenza con l’obiettivo di realizzare inderogabili principi di equità l’articolo 43 aggiunge che “a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopoli ed abbiano carattere di preminente interesse generale”. La formulazione di questi articoli è risultato di un confronto, e talvolta di uno scontro, acceso che si svolge in anni in cui la nuova classe dirigente del paese deve affrontare problemi enormi: la ricostruzione materiale, il consolidamento della democrazia e l’aspirazione largamente sentita a una maggiore equità sociale sono obiettivi che si intrecciano per raggiungere i quali è inevitabile compiere scelte circa la sorte delle imprese pubbliche e il ruolo che a esse spetta nella nuova Italia, ruolo che si giustifica nel quadro di orientamenti di politica economica e industriale definiti. In queste pagine si descrivono gli esiti cui si giunge a tale riguardo nel periodo che intercorre tra la Liberazione e la fine degli anni Quaranta. Nel paragrafo 1 si richiamerà il peso e il carattere dell’“eredità” che il fascismo lascia come sistema di imprese pubbliche e si farà cenno alle contemporanee esperienze europee in tema di nazionalizzazioni e politiche di piano. Ogni analisi del caso italiano che prescindesse da tali elementi risulterebbe parziale e in larga misura astratta. Successivamente si guarderà al dibattito teorico e politico che ha luogo nel paese (paragrafo 2) e alle concrete vi-

Università di Genova.

cende delle imprese pubbliche italiane (paragrafo 3) per proporre infine alcune sintetiche considerazioni conclusive.

1. *Eredità del passato ed esperienze internazionali*

Il rapporto sull'industria redatto dalla Commissione economica del Ministero per la Costituente fornisce un quadro preciso dell'articolazione e della rilevanza delle imprese pubbliche in Italia all'indomani della guerra¹. Accanto ad aziende possedute e gestite direttamente dallo Stato in quanto tale (le fabbriche di artiglieria o gli arsenali controllati dai ministeri della guerra e della marina in primis, che occupano decine di migliaia di dipendenti) vi sono le Amministrazioni e le Aziende Autonome di Stato (Ferrovie, Monopoli, Poste e telegrafi, Azienda per i servizi telefonici) e, soprattutto, l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) costituito nel 1933, che nel 1945 controlla 216 società per azioni che impiegano 235.000 addetti. La presenza dell'IRI è significativa e talvolta dominante in settori quali la siderurgia, la meccanica, la cantieristica navale, l'industria elettrica, la marina mercantile; all'IRI fanno poi capo le tre banche di interesse nazionale (Banca Commerciale, Credito italiano e Banco di Roma)². Nel 1937 l'IRI diviene ente permanente. Proprio in quell'anno una relazione dell'istituto motiva, non senza venature polemiche, la scelta del regime: infatti “lo Stato s'è trovato, specialmente in questi ultimi anni, a dover procedere a delle realizzazioni industriali in campi o in settori dove l'industria privata non trovava tornaconto d'andare”; “per conservare l'ambiente favorevole l'IRI avrebbe dovuto in ogni occasione mollare; avremmo avuto banchieri e industriali contenti, e sui giornali soffietti di incensamento ai dirigenti dell'IRI” poiché (e la critica assume toni forti) “la maggior parte degli esponenti delle classi plutocratiche e capitalistiche ha concepito sempre la funzione dei suoi rapporti con lo Stato come un

¹ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica II, Industria, I - Relazione 1° volume*, pp. 347-382; V. ZAMAGNI, *Lo Stato italiano e l'economia*, Firenze, Le Monnier, 1981, p. 54.

² E. CIANCI, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano, Mursia, 1977; MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale - I.R.I. - III Origini, ordinamenti e attività svolta (rapporto del Prof. Pasquale Saraceno)*, Torino, UTET, 1956; V. CASTRONOVO (a cura), *Storia dell'IRI I. Dalle origini al dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

continuo tentativo di depredazione dello Stato”³. Nei fatti la complessiva politica economica del fascismo appare comunque attenta a non inasprire i rapporti col mondo dell’imprenditoria privata per il quale Alberto Beneduce, presidente dell’IRI e al tempo stesso membro dei consigli di amministrazione di alcuni dei principali gruppi privati italiani, è figura di indubbia garanzia. In ogni caso le argomentazioni addotte nella seconda metà degli anni Trenta per giustificare la trasformazione dell’IRI in ente permanente ritornano in un contesto ben diverso quale quello post Liberazione.

Le vicende che portano alla nascita e al consolidamento dell’IRI, pur con le loro specificità, sono riconducibili a dinamiche certo non solo italiane. Nell’Europa duramente colpita dalla crisi nei primi anni Trenta i “fallimenti” del mercato spingono i governi, sia in paesi di democrazia liberale che in stati autoritari, a intervenire dapprima per salvare dal collasso banche e imprese industriali e quindi per stabilizzare l’economia e perseguire obiettivi ritenuti di interesse generale. Alla prassi diffusa si accompagna la riflessione teorica che porta nel 1944 uno studioso quale Karl Polanyi a sostenere la “tesi che rimane ancora da essere provata, e cioè che le origini del cataclisma si trovavano nello sforzo utopistico del capitalismo economico di organizzare un sistema di mercato autoregolato”⁴. L’esperienza della guerra fornisce ulteriore forza a questo approccio. La convinzione che il mercato debba essere regolato, per il suo buon funzionamento da un lato, per assicurare a tutti i cittadini lavoro e benessere e per creare una società più equa dall’altro, permea gli scritti di William Beveridge, liberale e a lungo direttore della London School of Economics: al volumetto sul sistema di assicurazioni sociali del 1942 segue quello del 1944 dedicato a “Full Employment in a Free Society”, entrambi capaci di riscuotere un immediato e largo successo e autentici punti di riferimento del dibattito economico e politico post bellico⁵. Solidarietà sociale e intervento dello Stato nell’economia sono l’obiettivo e il metodo dei

³ V. CASTRONOVO, *Un profilo d’insieme*, in V. CASTRONOVO (a cura), “Storia dell’IRI I. Dalle origini al dopoguerra”, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 42-45.

⁴ K. POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino, Einaudi, 1974, p. 38. Per un quadro delle vicende economiche europee e delle riflessioni degli economisti si veda I. T. BEREND, *An Economic History of Twentieth-Century Europe. Economic Regimes from Laissez-Faire to Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 64-71.

⁵ M. COLUCCI, *Il Piano Beveridge e l’esperienza laburista in Gran Bretagna*, in “Annali Fondazione Giuseppe Di Vittorio”, 2013.

governi dell'Europa occidentale per ricostruire i propri paesi dopo il conflitto e per costruire una nuova Europa.

La pianificazione diventa il mezzo con cui garantire ricostruzione e crescita, piena occupazione e una maggiore giustizia sociale; una pianificazione senza indicatori obbligatori, e dunque ben diversa da quella sovietica, ma comunque tale da mobilitare le energie imprenditoriali e del mercato in una prospettiva di interesse generale. Nota è l'esperienza del Plan de modernisation et d'équipement francese del 1946, predisposto dal Commissariato generale al piano guidato da Jean Monnet col sostegno di De Gaulle: individuazione di settori chiave (tra essi cemento, elettricità, carbone e acciaio), partecipazione alla sua elaborazione di moltissimi manager dell'industria e rappresentanti sindacali, elaborazione di un sistema di previsioni basato sulla analisi input-output e definizione di una gamma di strumenti capaci di orientare il sistema economica nella direzione auspicata (contributi pubblici e incentivi, credito agevolato e garanzie statali) ne sono i tratti distintivi⁶.

I tentativi di pianificazione economica si accompagnano in numerosi paesi dell'Europa occidentale a nazionalizzazioni di importanti imprese in settori diversi. Nel novembre 1947 De Gaulle afferma che per ragioni psicologiche, morali ed economiche “c'era un bisogno dopo la Liberazione della Francia di perseguire una politica di nazionalizzazioni nelle aree del carbone, dell'elettricità e del credito. Questo è ciò che ho fatto”⁷. Anche Renault, Gnome & Rhône, Berliet passano sotto il controllo dello Stato, cui fanno capo aziende che forniscono un quinto dell'output industriale totale. Analoghi ampi processi di nazionalizzazione di imprese avvengono in Gran Bretagna e Austria⁸.

⁶ I. T. BEREND, *An Economic History of Twentieth-Century Europe*, cit., pp. 180-193; A. S. MILWARD, *L'Europa in formazione*, in “Storia d'Europa”, Vol. 1 “L'Europa oggi”, Torino, Einaudi, 1993; H. VAN DER WEE, P. CLEMENT, *1945-1995: l'economia tra crescita e transizione*, in “Storia d'Europa”, Vol. 5 “L'età contemporanea. Secoli XIX-XX”, Torino, Einaudi, 1996.

⁷ I. T. BEREND, *An Economic History of Twentieth-Century Europe*, cit., pp. 185-190; la citazione è a p. 187.

⁸ Il numero 134 di “Le Mouvement Social”, gennaio-marzo 1986, è dedicato interamente a “*Les nationalisations d'après-guerre en Europe occidentale*”. Nello stesso anno una sessione del Nono congresso internazionale di storia economica tenutosi a Berna ha per tema “Origins and Development of Publicly Owned Enterprise”: numerosi contributi presentati sono pubblicati in “Annali di storia dell'impresa”, 3, 1987 (si vedano in particolare F. WEBER, *Austrian nationalized industry (1946-1986)*, E. CHAUDEAU, *French early nationalizations in a long term perspective*, P. FRIDENSON, *Les entreprises publiques en*

Quanto accade in questi anni negli altri paesi è ben conosciuto in Italia e non manca di influenzare tanto gli economisti quanto i protagonisti del dibattito politico⁹.

2. *Pianificazione e nazionalizzazioni: temi di confronto e di scontro nell'Italia del dopoguerra*

Le discussioni e le polemiche dei primi anni postbellici sulla possibilità/opportunità di introdurre una qualche forma di “pianificazione” economica in Italia sono condizionate dal contesto politico in cui il confronto si sviluppa. Un contesto segnato da un continuo succedersi di governi (cui partecipano sino al maggio del 1947 i partiti comunista e socialista), dalla spaccatura in due blocchi contrapposti della coalizione uscita vittoriosa dal conflitto contro il nazifascismo, dall’impatto della guerra fredda in un’Italia socialmente, geograficamente e politicamente divisa e lacerata, ma comunque capace di darsi un ordinamento democratico e una nuova Costituzione ampiamente condivisa.

Nell’Italia liberata forte è lo slancio nell’affrontare grandi temi, così come radicati sono i timori che dietro posizioni teoriche e normative si nascondano volontà di sovvertire le istituzioni che si stanno formando. E parlare di “pianificazione”, di “nazionalizzazioni” e di ruolo delle imprese pubbliche lascia spazio tanto alle analisi obiettive e intellettualmente oneste quanto all’anteporre a ogni considerazione di merito più generali valutazioni, più o meno fondate, di carattere politico e ideologico. È altresì vero che, come osserva Piero Barucci, “piano” “è termine troppo eclettico per non essere oggetto di molti equivoci nello stesso dibattito scientifico”¹⁰.

Di fronte alla determinazione degli economisti liberali, i più autorevoli dei quali, si pensi a Luigi Einaudi e a Epicarmo Corbino, ricoprono ruoli politici di primissimo piano, nel battersi per un ritorno pieno a un sistema di libero mercato e alla iniziale ritrosia del parti-

France de 1944 à 1986). Un quadro complessivo e comparativo sulla storia delle imprese pubbliche nelle economie di mercato è proposto da P. A. TONINELLI (a cura), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

⁹ P. SARACENO, *Intervista sulla Ricostruzione (1943-1953)*, Roma-Bari, Laterza, 1977, pp. 128-134.

¹⁰ P. BARUCCI, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 196.

to comunista ad avvalorare l'ipotesi della possibilità di una qualche forma di pianificazione in una economia non socialista, si possono ascoltare tra le altre le voci di Giorgio Fuà che scrive nel 1946 su "Comunità" che "la necessità di una vigorosa pianificazione economica non va neppure posta in dubbio", di Federico Caffè che parla di "pianificazione democratica", di Siro Lombardini che non esita a impiegare il termine di "economia pianificata" (nel 1947 sulla Rivista Internazionale di Scienze Sociali)¹¹. In sede di Costituente l'epilogo della discussione avviene nel maggio 1947, alla vigilia dell'estromissione dei partiti di sinistra dal governo. L'assemblea respinge infatti un emendamento presentato dai comunisti Montagnana, Pajetta, Grieco e dal socialista Foa in cui si dice che "allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini lo Stato interverrà per coordinare e dirigere l'attività produttiva, secondo un piano che dia il massimo di rendimento per la collettività". Decisa è l'opposizione oltre che dei liberali dei repubblicani, dei democratici cristiani e pure di Parri e del Partito d'Azione (per "la diffidenza antistatalista che è forte non solo nella nostra corrente, ma in tutto il paese")¹². Trova però spazio in Costituzione, nel citato articolo 41, l'affermazione che "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

Mentre così si svolge e si conclude la battaglia politica sulla "pianificazione" si elaborano, e si seguono, negli stessi anni diversi piani che accompagnano e orientano la ricostruzione dell'economia. Già nel 1944 Libero Lenti, ordinario di statistica economica all'Università di Pavia e componente in rappresentanza del partito d'Azione nel 1945 della commissione economica del Comitato Liberazione nazionale Alta Italia (CLNAI), redige avvalendosi della collaborazione dell'ufficio studi dell'Ansaldo uno studio dal titolo "Elementi economici per un "piano" di ricostruzione nazionale", di concreta ispirazione "produttivista" e che delinea uno scenario di economia aperta in cui lo Stato esercita un ruolo attivo¹³. Nel maggio giugno 1945, negli uffici

¹¹ P. BARUCCI, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, cit., pp. 203-204.

¹² La proposta Montagnana-Pajetta viene respinta con 174 voti favorevoli e 244 contrari (P. BARUCCI, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, cit., pp. 226-230).

¹³ S. BERETTA, *Libero Lenti e il "piano" di ricostruzione nazionale del 1944*, in G. DE LUCA (a cura), "Pensare l'Italia nuova: la cultura economica milanese tra corporativismo e ricostruzione", Milano, Franco Angeli, 1997, pp. 261-267.

milanesi dell'IRI, sotto la direzione di Pasquale Saraceno si elabora un "Piano di massima per la determinazione delle importazioni industriali dell'anno 1946" fatto proprio dal CLNAI e pochi mesi dopo dal Ministero dell'Industria¹⁴. Due anni più tardi, quando si è ormai chiusa la discussione nella Costituente, il governo presenta all'OECE il "Programma economico italiano a lungo termine, 1948-49/1951-52"; le incertezze politiche dell'immediato dopoguerra sono state risolte dal perentorio successo della Democrazia Cristiana e i timori con cui da più parti si è guardato al ruolo dello Stato nell'orientare l'economia sono stati largamente superati¹⁵.

Evidenti analogie con la discussione sulla "pianificazione" emergono nel dibattito sulle industrie pubbliche, sia che si parli di "nazionalizzazioni" sia che si consideri la sorte da riservare all'IRI e ad altre imprese controllate dallo Stato. Il confronto si accende innanzitutto sul tema delle nazionalizzazioni, auspicate dalla sinistra e avversate dal fronte moderato oltre che, naturalmente, dalla Confindustria e dal mondo imprenditoriale¹⁶. In Italia la presenza pubblica nella conduzione diretta delle imprese è, come si è detto, già larga. Su un suo ulteriore ampliamento pesano resistenze diffuse.

Naturalmente contano le valutazioni dei rappresentanti dell'amministrazione statunitense che si occupano dell'Italia. Vedere nell'IRI una "eredità" del fascismo suscita una naturale diffidenza (e ostilità) in quegli esponenti della diplomazia e del governo americano fortemente permeati da un approccio liberista, per quanto siano più interessati all'apertura dei mercati e a favorire l'integrazione economica tra i paesi che a intervenire negli equilibri economici interni a ciascuno di essi. Al tempo stesso gli statunitensi guardano alle esperienze, recenti e soddisfacenti, del *New Deal*. Vari e contraddittori sono poi i messaggi che essi ricevono dai loro interlocutori italiani: l'industriale Rocco Piaggio e un politico autorevole quale Meuccio Ruini, ad esempio, in colloqui svoltisi nei mesi di settembre e ottobre del 1945 suggeriscono di procedere alla liquidazione dell'IRI, da bilanciarsi con un significativo afflusso di capitali americani nelle imprese italiane; nel 1946

¹⁴ P. SARACENO, *Intervista sulla Ricostruzione (1943-1953)*, cit., pp. 50-63.

¹⁵ F. LAVISTA, *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 36-103.

¹⁶ P. BINI, *La proposta economica degli industriali (1944-1948)*, e S. BARTOLOZZI BATIGNANI, *Le proposte di politica economica della CGIL unitaria*, in G. MORI (a cura), "La cultura economica nel periodo della ricostruzione", Bologna, il Mulino, 1980.

parlando con Henry Tasca, un giovane economista che rappresenta il Tesoro USA presso l'ambasciata di Roma e ha un ruolo chiave nel definire la visione dell'amministrazione di Washington in merito alle scelte economiche italiane, Giuseppe Paratore, presidente dell'Istituto, manifesta il desiderio che si possa pervenire alla liquidazione dell'IRI. Pochi mesi prima peraltro Oscar Sinigaglia ha illustrato in ambasciata i suoi progetti per il rilancio della siderurgia italiana. In definitiva si consolida però negli ambienti statunitensi una linea del *wait and see* che lascia agli italiani il compito di districare la matassa¹⁷.

I partiti di sinistra, comunista e socialista, agitano il vessillo delle nazionalizzazioni, ma quando trattano di IRI non vanno oltre a enunciazioni piuttosto generiche. Alla preferenza per la formula della nazionalizzazione *tout court* e quindi a una contrarietà-incomprensione della natura giuridica privatistica delle imprese IRI e della compartecipazione del capitale privato si accompagnano reiterate dichiarazioni sull'importanza dell'IRI nella ricostruzione¹⁸. Sul fronte opposto l'ostilità all'impresa pubblica è ben radicata, soprattutto tra i rappresentanti del mondo industriale, e raggiunge anche toni assai aspri¹⁹. Più equilibrata e pragmatica è invece la posizione di Angelo Costa, autorevole presidente di Confindustria: egli ammette la possibilità di nazionalizzazioni in casi limitati e parlando dell'IRI, pur manifestando una perplessità di fondo sulla compartecipazione di capitali pubblici e privati, è ben consapevole dell'impossibilità di liquidarlo così come

¹⁷ J. L. HARPER, *L'America e la ricostruzione dell'Italia 1945-1948*, Bologna, il Mulino, 1987, pp. 128-136; A. M. KAMARCK, *Donato Menichella: La Commissione di controllo alleata e l'IRI, l'ECA e la Banca d'Italia*, in "Donato Menichella. Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia", Roma-Bari, Laterza, 1986.

¹⁸ C. DANELO, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Torino, Einaudi, 1975, p. 308 sgg.; M. PELAJA, *L'industria di stato nel dibattito del secondo dopoguerra: il caso dell'IRI*, in "Italia contemporanea", n. 124, luglio-settembre 1976. Significativi e lucidi appaiono gli articoli di Franco Rodano, pubblicati su "Il Politecnico" tra il maggio e l'agosto 1946, in cui si sottolinea che "l'IRI rappresenta oggi in Italia il principale strumento del diretto intervento dello stato nell'economia" e si valorizza la funzione positiva che gli apparati tecnici dell'Istituto e delle sue aziende sono in grado di svolgere (*Il Politecnico. Antologia critica a cura di Marco Forti e Sergio Pautasso*, Milano, Lerici, 1960, pp. 809-834).

¹⁹ Interrogato dalla Commissione economica Alfredo Frassati, amministratore delegato di Italgas, afferma senza mezzi termini che "l'IRI rappresenta la più grande immoralità che ci sia" riprendendo energicamente tutti gli argomenti che allora come oggi sono addotti per criticare l'esistenza delle imprese pubbliche (MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica, Industria, Appendice alla relazione (Interrogatori)*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1946, p. 339)

di vedere i privati rilevare imprese di grande importanza come l'Ansaldo; propende quindi, piuttosto, per "alleggerirlo di tutto quello che non rientra nella funzione specifica di quell'organismo"²⁰. Il realistico atteggiamento di Costa (che ben conosce la realtà genovese segnata dalla ineliminabile presenza di aziende dell'IRI) di fatto favorisce l'accettazione dello *status quo*. Al di là delle enunciazioni di principio e delle difficili elaborazioni di compiute teorie sul loro ruolo, le imprese pubbliche esistono, occupano spazi importanti nell'economia del tempo, ne vivono le contraddizioni e sono talvolta i luoghi della effettiva definizione di politiche industriali.

3. *Le imprese pubbliche tra emergenze e progetti*

Il bilancio della guerra è assai pesante per l'economia italiana. L'industria pubblica risulta particolarmente colpita: danni ingentissimi sono riportati dagli stabilimenti siti in Italia meridionale; quelli ubicati al Nord subiscono i bombardamenti alleati e l'asportazione di impianti e macchinari voluta dai tedeschi, ancorché rallentata e ostacolata dalla dirigenza delle aziende e dall'azione della Resistenza. La perdita di valore degli impianti IRI a causa di tutto ciò viene stimata in alcune decine di miliardi di lire (ai valori post bellici): a 7 miliardi ammontano i danni patiti dall'ILVA (gli stabilimenti di Bagnoli e Piombino sono praticamente distrutti) e analoga è la perdita di capitale dovuta all'asportazione degli impianti siderurgici che la SIAC aveva costruito a Cornigliano. Gli impianti elettrici e chimici della Terni hanno perso il 70% della loro capacità produttiva; quelli siderurgici il 30%. Quasi dimezzata è la capacità produttiva dei Cantieri Riuniti dell'Adriatico mentre il calo nelle diverse fabbriche dell'Ansaldo varia tra il 5% e il 25%²¹. Bisogna ripartire e ciò deve avvenire in un quadro gravido di difficoltà. Le imprese soffrono "del poco e del troppo": scarsa la

²⁰ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica, Industria, Appendice alla relazione (Interrogatori)*, cit., pp. 88-90; si veda anche A. COSTA, *Scritti e discorsi. Volume 1, 1942-1948*, Milano, Franco Angeli, 1980.

²¹ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica, Industria, Appendice alla relazione (Interrogatori)*, deposizione del prof. Leopoldo Piccardi, p. 21; MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale - I.R.I. - III Origini, ordinamenti e attività svolta (rapporto del Prof. Pasquale Saraceno)*, cit., p. 67; G. FUMI, *Dalla fine del fascismo allo statuto del 1948*, in V. CASTRONOVO (a cura), "Storia dell'IRI 1. Dalle origini al dopoguerra", cit., pp. 553-558.

domanda, essendosi completamente e naturalmente fermato il flusso delle ordinazioni belliche; problematici i rifornimenti di materie prime e di energia elettrica; troppi gli addetti (nei comparti siderurgico e meccanico dell'IRI ammontavano a 80.000 nel 1935 e sono 120.000 nel 1946, la metà dei quali secondo le valutazioni di Leopoldo Piccardi non ha alcuna realistica possibilità di impiego utile)²². Il blocco dei licenziamenti deciso subito dopo la Liberazione, e di fatto operante nelle aziende del gruppo anche dopo il suo termine stabilito dall'accordo tra Confindustria e sindacato, sovraccarica le fabbriche di manodopera improduttiva, che oltre a essere retribuita ostacola una normale ripresa delle attività d'officina. Devono poi ristabilirsi gerarchie di responsabilità spesso dissoltesi nei giorni dell'insurrezione e nei mesi successivi in cui si procede all'epurazione dei collaborazionisti e anche di quanti appaiono non graditi alle maestranze. Questi problemi non interessano con eguale intensità tutte le aziende ma sono in ogni caso diffusi e caratterizzano la condizione complessiva del gruppo.

Per sopravvivere l'IRI chiede ripetuti apporti di risorse pubbliche al governo, mentre si dilata il debito delle singole società operative. Si succedono gli aumenti del fondo di dotazione (da 2 a 12 miliardi nel 1946, da 12 a 20 nel dicembre 1947 e, nel gennaio e febbraio 1948, da 20 a 30 e quindi da 30 a 60 miliardi)²³; oltre a ciò il governo effettua anticipazioni all'IRI. Questi sforzi da un lato non sono mai tempestivi e congrui come i vertici dell'Istituto auspicerebbero, dall'altro non mancano di suscitare discussioni vivaci in seno all'esecutivo. Nel 1947 Einaudi vuole subordinare un promesso finanziamento urgente di 6 miliardi allo sblocco dei licenziamenti; nel settembre dello stesso anno una nota riservata del direttore Giovanni Malvezzi al commissario Giuseppe Imbriani Longo ricorda "il marasma che si era diffuso negli stabilimenti, dove l'operaio attendeva con ansia il giorno della

²² MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale - I.R.I. - III Origini, ordinamenti e attività svolta (rapporto del Prof. Pasquale Saraceno)*, cit., p. 24. Sulle traversie dell'industria italiana si veda anche M. DORIA, *Note sull'industria meccanica italiana nella Ricostruzione*, in "Rivista di storia economica", n.s., 4, 1987, n. 1.

²³ MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale - I.R.I. - III Origini, ordinamenti e attività svolta (rapporto del Prof. Pasquale Saraceno)*, cit., pp. 178-179. Saraceno afferma che all'inizio del 1948 "si chiude, per così dire, il periodo della dipendenza pressoché completa della Tesoreria dell'Istituto dal tesoro dello Stato, connessa sia con la generale situazione dei mercati monetario e finanziario, sia con la eccezionale gravità della crisi del settore meccanico".

paga nel timore che questa potesse non venire fatta; la corsa continua a Roma delle commissioni operaie; lo scoramento dei dirigenti, la caduta di ogni prestigio”²⁴. I “rigoristi” in seno alla compagine governativa si scontrano con i “realisti” in un tira e molla che, tenendo costantemente sulla corda la dirigenza della holding e delle controllate, si conclude comunque con l’erogazione di denaro pubblico inghiottito immediatamente dalle imprese per pagare le retribuzioni assai più che per ammodernare gli impianti.

La difficile congiuntura e le incertezze perduranti sul destino e sul ruolo delle imprese pubbliche portano a una “paralisi dell’IRI come unità di coordinamento operativo” delle sua aziende²⁵. La *governance* dell’Istituto muta continuamente: tra il 1945 e il 1948 si succedono quattro commissari e due presidenti sino al definitivo assestamento che coincide con l’approvazione del nuovo statuto dell’ente e la nomina di nuovi vertici nel febbraio 1948²⁶. È inevitabile che in tale contesto la definizione di politiche industriali o aziendali che guardino al futuro avvenga nelle imprese o nelle finanziarie di settore. Ne diamo ora conto richiamando anche i casi di più eclatante mancanza di progettualità e visione.

Classico esempio di quella che si può a buon diritto definire politica industriale è l’azione di Oscar Sinigaglia alla guida della FINSIDER, di cui egli diviene presidente nel novembre 1945²⁷. Riprendendo idee, studi e programmi discussi e avviati nella seconda metà degli anni Trenta, egli rilancia il progetto di sviluppo della siderurgia a ciclo integrale, essenziale per consentire la crescita del settore meccanico. Il piano, a suo tempo presentato come “autarchico”, si basa sull’importazione delle materie prime e quindi ha maggiori possibilità di essere realizzato in un sistema economico aperto come quello che si va allora costruendo; presuppone l’entrata in funzione di grandi stabili-

²⁴ G. FUMI, *Dalla fine del fascismo allo statuto del 1948*, cit., p. 574.

²⁵ C. DANEO, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, cit., pp. 309-310.

²⁶ G. FUMI, *Dalla fine del fascismo allo statuto del 1948*, cit., pp. 588-590.

²⁷ M. DORIA, *I trasporti marittimi, la siderurgia*, in V. CASTRONOVO (a cura), “Storia dell’IRI 1. Dalle origini al dopoguerra”, cit., p. 410 sgg. Su Sinigaglia e la sua opera si vedano L. VILLARI, *Le avventure di un capitano d’industria*, Torino, Einaudi, 1991; G. TONIOLO, *Oscar Sinigaglia (1877-1953)*, in A. MORTARA (a cura), “I protagonisti dell’intervento pubblico in Italia”, Milano, Franco Angeli, 1984; F. BONELLI (a cura), *Acciaio per l’industrializzazione. Contributi allo studio del problema siderurgico italiano*, Torino, Einaudi, 1982; G. L. OSTI, *L’industria di stato dall’ascesa al degrado. Trent’anni nel gruppo Finsider*, Bologna, il Mulino, 1993.

menti collocati sulla costa che producano ghisa e acciaio per la (ri) costruzione e gestione dei quali la FINSIDER si considera il soggetto più adatto. Sinigaglia avvia una immediata riorganizzazione del gruppo costituendo comitati interaziendali di coordinamento per i diversi aspetti della vita delle imprese; la holding di settore dell'IRI, che sino ad allora aveva svolto compiti eminentemente finanziari, sotto la sua guida detta le linee di politica industriale²⁸.

Le idee di Sinigaglia sono avversate dai principali esponenti della siderurgia privata, non convincono Angelo Costa e devono essere "metabolizzate" dai manager del gruppo non facenti parte della cerchia del presidente; sono però fatte proprie dal governo (e in ciò la stima e la fiducia che De Gasperi nutre per Sinigaglia risultano decisive)²⁹. Nel 1948 trovano così attuazione i programmi da tempo elaborati; il "Piano FINSIDER" è approvato dall'esecutivo e verrà realizzato impiegando pure cospicui finanziamenti dello *European Recovery Program*. Si possono allora tirare le somme anche del grande sforzo compiuto per la ricostruzione della siderurgia pubblica: la FINSIDER ha già speso, all'aprile 1948, circa 20 miliardi di lire per rimettere in funzione i propri impianti³⁰.

Altrettanto incisivo è l'operato di Guglielmo Reiss Romoli, dal gennaio 1946 direttore generale della STET, finanziaria dell'IRI che controlla tre delle cinque società concessionarie su basi macroregionali dell'esercizio del servizio telefonico in Italia. Anche Reiss Romoli promuove un efficace coordinamento delle attività delle imprese del gruppo, crea un laboratorio comune a Torino per stimolare l'attenzione alle nuove tecnologie (l'Italia con l'isolamento autarchico e la guerra ha accumulato un ritardo da colmare nei confronti dei paesi più avanzati), recupera la piena operatività aziendale. In questo è indubbiamente favorito dal fatto che le imprese Stet non siano *labour*

²⁸ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica, Industria, Appendice alla relazione (Interrogatori)*, cit., deposizioni di Oscar Sinigaglia (5 marzo 1946), pp. 6-19, e di Antonio Scortecci, direttore centrale dell'Ilva (1 aprile 1946), pp. 254-266.

²⁹ L'interrogatorio di Giovanni Falck davanti alla Commissione economica del ministero per la Costituente è riportato anche in L. VILLARI, *Il capitalismo italiano del Novecento*, Bari, Laterza, 1972, p. 526 sgg. Sul confronto tra Sinigaglia e Costa si veda A. COSTA, *Scritti e discorsi. Volume 1 1942-1948*, cit., pp. 589-598.

³⁰ M. DORIA, *I trasporti marittimi, la siderurgia*, cit., pp. 418-419. A ILVA sono andati 8,5 miliardi, 7,5 a Terni, 3 a Dalmine, 1 a SIAC; gli investimenti sono coperti con l'autofinanziamento (40%), con aumenti di capitale (23%) e ricorso all'indebitamento: si evidenzia così l'importanza del sostegno garantito dall'IRI alla siderurgia.

intensive (la gestione del personale risulta assai più agevole dunque rispetto ad altri comparti) e non esista nella telefonia la necessità di riconversioni produttive³¹.

Delicata è la questione del rapporto con la International Telephone and Telegraph (ITT), incaricata nel 1945 da Mario Scelba, ministro delle poste e delle telecomunicazioni nel governo Parri, di redigere un rapporto sulla telefonia in Italia. La ITT, che possiede nella penisola aziende produttrici di materiali e impianti telefonici, si propone come soggetto capace di modernizzare il settore fornendo finanziamenti, prodotti e *know how*; il disegno è funzionale ad acquisire una posizione dominante in Italia; ne è consapevole il vertice della Stet, che vuole difendere la propria autonomia nello sviluppo delle reti. Il Tesoro controlla allora provvisoriamente la Siemens Olap di Milano e gli impianti delle società concessionarie sono realizzati su licenze Siemens ed Ericsson. I timori della Stet sono raccolti in sede governativa da Luigi Einaudi che nel settembre 1947 blocca il progetto ITT, esprimendo la sua contrarietà a prefigurare situazioni di sostanziale monopolio in un settore di *public utility*³². Anche se non viene avalato dal governo il piano alternativo elaborato dalla STET, che punta alla fusione delle tre concessionarie controllate in un unico ente che gestisca anche i cavi interurbani dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, la Stet riesce a ricostruire e a rilanciare la telefonia italiana contrapponendosi, con la sua azione e la sua capacità di finanziarsi e di distribuire dividendi (ancorché inizialmente modesti), tanto alle ipotesi di nazionalizzazione del settore quanto a quelle, di segno diverso, che renderebbero il gruppo subalterno a interessi di soggetti privati, in questo caso statunitensi.

Tutt'altro che brillante appare invece l'azione dei diversi attori pubblici per quanto riguarda l'industria meccanica. Le imprese, e quelle dell'IRI soprattutto, faticano ad avviare nuove produzioni in so-

³¹ A. CASTAGNOLI, *Le strategie industriali: elettricità e telecomunicazioni*, in V. CASTRONOVO (a cura), "Storia dell'IRI 1. Dalle origini al dopoguerra", cit.; B. BOTTIGLIERI, *Guglielmo Reiss Romoli (1895-1961)*, in A. MORTARA (a cura), "I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia", cit.; B. BOTTIGLIERI, *Stet. Strategia e struttura delle telecomunicazioni*, Milano, FrancoAngeli, 1987.

³² A. CASTAGNOLI, *Le strategie industriali: elettricità e telecomunicazioni*, cit. pp. 314-323; B. BOTTIGLIERI, *Guglielmo Reiss Romoli (1895-1961)*, cit., pp. 520-529. Luigi Einaudi, che apprezza Reiss Romoli, di cui verosimilmente conosce le valutazioni, alla sua morte, nel 1961, lo ricorderà con intensità sul Corriere della Sera (L. EINAUDI, *Le prediche della domenica*, Torino, Einaudi, 1987, pp. 51-54).

stituzione di quelle belliche e a trovare adeguati sbocchi di mercato. Particolarmente critica è la situazione nelle fabbriche a causa di una vivace conflittualità dal basso da parte delle organizzazioni operaie che assecondano le rivendicazioni delle maestranze largamente composte, come si è detto, da personale in esubero³³. Esempio emblematico della condizione in cui versano le aziende è la vicenda della San Giorgio, cui l'IRI partecipa sia tramite Oto che direttamente ma che sino al 1946 è gestita e controllata da azionisti privati. Stante l'incapacità dei privati di provvedere, le necessarie iniezioni di capitale di rischio nel 1946 sono garantite dall'IRI che acquisisce così il controllo dell'impresa, forte di oltre 10.000 addetti occupati massimamente a Genova e, in parte, nello stabilimento di Pistoia³⁴. Evidenti appaiono le analogie tra questa vicenda e quella dell'Ansaldo, controllata dall'IRI dal 1933³⁵. In entrambi i casi le imprese non si risollevarono e continuano a chiedere e a ricevere finanziamenti dall'IRI: contabilizzati come “investimenti” i finanziamenti concessi dall'ente negli anni 1945-1948 al settore meccanico (82 miliardi di lire dell'epoca su 117 miliardi complessivamente corrisposti dall'IRI) non possono essere considerati “una erogazione di mezzi liquidi diretta a costituire o ad ampliare una fonte di reddito”, poiché sono “utilizzati in gran parte per mantenere alle paghe una forza lavoro per la quale non vi era possibilità di economico impiego”³⁶. Bisogna attendere la costituzione della Società Finanziaria meccanica, Finmeccanica (marzo 1948), holding cui l'IRI conferisce le sue partecipazioni in aziende del settore, perché vengano definiti i non più procrastinabili piani di ristrutturazione³⁷.

³³ Le aziende meccaniche dell'IRI impiegavano 74.000 addetti nel 1938 e ben 110.000 nel 1942 (il livello massimo raggiunto nel periodo bellico); nel 1947 gli occupati sono ancora 97.000 (MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale – I.R.I. – III Origini, ordinamenti e attività svolta (rapporto del Prof. Pasquale Saraceno)*, cit., p. 246).

³⁴ M. NONES, *Dalla San Giorgio alla Elsag. Da grande gruppo meccanico ad industria elettronica avanzata (1905-1969)*, Milano, Franco Angeli, 1990, pp. 159-171.

³⁵ M. DORIA, *Ansaldo. L'impresa e lo stato*, Milano, Franco Angeli, 1989, pp. 242-268; G. MORI (a cura), *Storia dell'Ansaldo 7. Dal dopoguerra al miracolo economico 1945-1962*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

³⁶ MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale – I.R.I. – III Origini, ordinamenti e attività svolta (rapporto del Prof. Pasquale Saraceno)*, cit., pp. 72, 74; M. DORIA, *Ansaldo. L'impresa e lo stato*, cit., pp. 248-249.

³⁷ V. ZAMAGNI, *Finmeccanica. Competenze che vengono da lontano*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 15-16. Al momento della sua costituzione FINMECCANICA, con 86.639 addetti, contribuisce per più di un quarto alla capacità produttiva della meccanica italiana

Nonostante il gruppo possa beneficiare dei contributi che la legge Saragat approvata nel 1949 attribuisce agli armatori che ordinino navi ai cantieri nazionali, la strada da percorrere per il risanamento delle imprese è ancora lunga e tormentata.

Quello della San Giorgio non è il solo caso in cui lo Stato interviene per salvare dal tracollo aziende private. Nel settembre 1947 il governo crea il Fondo di finanziamento per l'industria meccanica (FIM), presieduto da Roberto Tremelloni, che ha il compito di concedere "anticipazioni" per le esportazioni e di sottoscrivere aumenti di capitale o di rilevare quote di imprese in difficoltà ma considerate di importanza strategica³⁸. Tra finanziamenti all'export puntualmente restituiti (FIAT) e acquisizione di azioni che portano sotto il controllo del FIM imprese quali Breda, Caproni, Isotta Fraschini e Reggiane, il Fondo svolge un ruolo di rilievo ed è oggetto di vivaci polemiche. Ernesto Rossi, che siede nel comitato del FIM (la cui operatività è delegata alle strutture dell'IMI), si dimette dopo pochi mesi contestando il carattere "assistenziale" degli interventi effettuati³⁹. Prevale però la volontà di non procedere a licenziamenti che aggraverebbero una situazione già tesa politicamente e socialmente. Non si elaborano realistici piani di sistemazione delle società rilevate e si discute della possibile liquidazione del Fondo. Questa avverrà anni dopo ma resteranno in mano pubblica società il cui salvataggio, che aveva precipue motivazioni d'ordine sociale assai più che industriale, è il risultato principale dell'operazione FIM, accanto al concreto aiuto dato a imprese private che anche grazie a esso si mettono in sesto.

I canali di finanziamento pubblico all'industria negli anni della Ricostruzione sono molteplici: dal 1944 al gennaio 1947, quando il governo De Gasperi negozia e ottiene dalla statunitense Export Import Bank un prestito di 100 milioni di dollari da devolvere alle imprese per

(80% per la cantieristica navale, 25% per il materiale rotabile ferroviario, 39% per macchine motrici, pompe e compressori, 25% per meccanica di precisione e ottica).

³⁸ A. M. LOCATELLI, *La meccanica agevolata. Dal controllo corporativo al Fondo industria meccanica (1929-1957)*, in A. COVA, G. FUMI (a cura), "L'intervento dello Stato nell'economia italiana. Continuità e cambiamenti (1922-1956)", Milano, FrancoAngeli, 2011; F. FAURI, "La strada scabrosa del risanamento economico delle aziende": la missione impossibile del Fim, in "Imprese e storia", 36, luglio-dicembre 2007.

³⁹ A. M. LOCATELLI, *La meccanica agevolata. Dal controllo corporativo al Fondo industria meccanica (1929-1957)*, cit., p. 202. Luigi Einaudi esprime valutazioni analoghe sul Corriere della Sera (F. FAURI, "La strada scabrosa del risanamento economico delle aziende": la missione impossibile del Fim, cit., p. 205).

acquisti di materie prime e macchinari, si susseguono provvedimenti di legge per un ammontare complessivo di decine di miliardi di lire; il settore meccanico ne è il maggiore beneficiario. Per ciò che concerne il prestito EXIMBANK, la cui gestione è delegata all'IMI, il 34% viene destinato a comprare macchinari, il resto all'approvvigionamento di materie prime, semilavorati e combustibili: soprattutto le grandi imprese, pubbliche e private sono finanziate⁴⁰. L'IMI, a conferma del ruolo centrale assunto, sarà lo strumento individuato anche per la distribuzione dei fondi dello *European Recovery Program*.

Non è ancora significativa, invece, l'attività di MEDIOBANCA, sorta nel 1946 sulla base del progetto di Raffaele Mattioli, al vertice di Banca Commerciale Italiana, e Enrico Cuccia. Molte sono le difficoltà incontrate e le resistenze da vincere per ottenere il via libera alla nascita della società di credito mobiliare. In primo luogo quelle della Banca d'Italia, che teme siano messi in discussione i principi ispiratori degli ordinamenti dati al sistema bancario italiano nel 1936, e dell'IMI, il cui presidente Stefano Siglienti, allora alla guida anche dell'Associazione Bancaria Italiana, è preoccupato per la concorrenza che il nuovo soggetto potrebbe fare, forte della raccolta garantita dalla rete delle tre banche di interesse nazionale, allo stesso IMI e agli altri istituti di credito. Sempre nel 1946 la Banca d'Italia, per *par condicio*, darà il suo assenso anche alla costituzione dell'istituto di credito mobiliare CENTROBANCA, promosso da banche popolari, casse di risparmio e banche private⁴¹.

Si scrivono allora anche le prime pagine di una vicenda destinata a pesare nella storia dell'Italia repubblicana. Il 30 aprile 1945 Enrico Mattei, *self made man* con significative esperienze nella Resistenza e un solido legame con la Democrazia Cristiana, è nominato dal CLN commissario dell'Azienda generale italiana petroli (AGIP); ne diviene poco dopo vicepresidente, carica che manterrà poi, tranne una parentesi tra il 1947 e il 1948; nei fatti è l'uomo forte dell'impresa⁴². Scevro da pregiudizi, egli vuole capire quali siano le reali prospettive delle

⁴⁰ F. FAURI, "La strada scabrosa del risanamento economico delle aziende": la missione impossibile del Fim, cit., pp. 198-199; G. LOMBARDO, *L'Istituto Mobiliare Italiano II. Centralità per la ricostruzione 1945-1954*, Bologna, il Mulino, 2000. Ben 63 miliardi di lire dei fondi ExImBank finiscono alle imprese maggiori: 19 a società dell'IRI (10 al gruppo Finsider, 4,6 a imprese Finmeccanica, 3,2 a Alitalia), 10 alla Fiat, 3,3 alla Montecatini, 2,6 alla Pirelli, 1,8 alla Falck.

⁴¹ G. PILUSO, *Mediobanca. Tra regole e mercato*, Milano, Egea, 2005.

⁴² Si veda D. POZZI, *Dai gatti selvaggi al cane a sei zampe. Tecnologia, conoscenza e organizzazione nell'Agip e nell'Eni di Enrico Mattei*, Venezia, Marsilio, 2009.

ricerche di idrocarburi, da tempo avviate, nella pianura padana. L'Agip non è particolarmente appesantita da personale in esubero e dispone di valenti tecnici, formati in periodo fascista, che Mattei non intende emarginare e valorizza. I suoi sforzi nel rilanciare l'impresa si scontrano con ostilità politiche (il ministro del tesoro liberale Epicarmo Corbino ventila nel 1946 l'ipotesi di liquidazione della società) ed economiche (Standard Oil of New Jersey e Shell aspirano a una posizione egemone in Italia nel settore degli idrocarburi); i vertici dell'AGIP invece non vogliono abbandonare le ricerche "in mano di stranieri"⁴³. Nel 1947 si raggiunge un'intesa sulla spartizione del mercato italiano tra Standard Oil, Shell e AGIP, cui spetta una quota inferiore a un terzo del totale. La situazione di evidente stallo si sblocca nel 1948. Mattei viene eletto deputato per la DC, dopo una campagna elettorale aspra in cui notevole è stato il suo impegno; a giugno sono rinnovati i vertici aziendali: presidente è Marcello Boldrini, legato da amicizia a Mattei che torna ad assumere la vicepresidenza con ruoli operativi. Nel 1949 la "scoperta" del petrolio a Cortemaggiore (in realtà il sito è ricco di metano) rappresenta l'occasione per il rilancio in grande stile di una strategia, sostenuta dalla Democrazia Cristiana, che assegnerà all'ENI il monopolio delle ricerche di idrocarburi nelle zone padane e "il compito di promuovere e attuare iniziative di interesse nazionale" nel campo degli idrocarburi, della chimica e del nucleare (1953).

Considerazioni conclusive

Pianificazione, politiche industriali (questo termine non ricorre nel dibattito del tempo), ruolo delle imprese pubbliche: sono tutte questioni centrali negli anni della ricostruzione. Pesano sul modo in cui esse vengono affrontate le dinamiche politiche e sociali di un paese uscito da prove durissime e proiettato in uno scenario nuovo. Le scelte politiche sono la risultante di spinte diverse, spesso contrapposte, e dello sforzo di trovare, quando possibile, punti di equilibrio. La politica economica seguita è caratterizzata dalla "combinazione tra "ortodossia" monetaria e intervento nell'assetto produttivo"⁴⁴. L'im-

⁴³ D. POZZI, *Dai gatti selvaggi al cane a sei zampe. Tecnologia, conoscenza e organizzazione nell'Agip e nell'Eni di Enrico Mattei*, cit., pp. 168-175.

⁴⁴ R. PETRI, *Storia economica d'Italia. Dalla grande guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 310.

perativo di ricostruire e la mancanza di un'ampia convergenza politica su un coordinamento degli interventi pubblici porta ad accantonare le riflessioni sulla pianificazione che pure erano state avviate. Diversa è la vicenda delle imprese pubbliche. In Italia, come osserva il corrispondente dell'*Economist* da Roma nel novembre 1946, "the real question is not to nationalize but what to do with the nationalized undertakings"⁴⁵. A questo riguardo, se è vero che "nell'immediato dopoguerra un modello di sviluppo della società italiana nel quale l'impresa a partecipazione statale svolgesse il ruolo rilevante che doveva poi assumere non venne configurato da alcuna delle correnti politiche allora presenti"⁴⁶, è altrettanto vero che il *benign neglect* mostrato da De Gasperi nei confronti delle imprese pubbliche⁴⁷ consente, quando le circostanze non presentino ostacoli difficilmente sormontabili, ai dirigenti delle stesse di impostare e poi attuare vere e proprie strategie di politica industriale. Tali strategie trovano l'appoggio della corrente della Democrazia Cristiana che, prendendo le mosse dal Codice di Camaldoli (alla cui stesura nel 1943 concorrono Sergio Paronetto e Saraceno, entrambi quadri dell'IRI, ed Ezio Vanoni), è pienamente convinta dell'importanza delle aziende pubbliche per perseguire interessi di carattere generale. Sinigaglia, Reiss Romoli e Mattei sono i più noti tra gli artefici di queste "politiche industriali". Li accomunano un tenace nazionalismo, la determinazione nel gestire con criteri di rigorosa efficienza le imprese a loro affidate, una piena fiducia in una impostazione "tecnocratica" alla quale la politica deve lasciare spazio.

Quanto rimane al paese non è poco. La ricostruzione avviene con tempi sostanzialmente analoghi a quelli degli altri paesi dell'Europa occidentale: già nel 1949 sono raggiunti e superati gli indici 1938 del PIL e della produzione industriale e si è altresì avviata la modernizzazione dell'apparato produttivo. Le imprese pubbliche sono partecipi, e spesso protagoniste, di tali processi. Esse contribuiscono inoltre all'arricchimento della cultura industriale e manageriale, ponendo alcune delle basi dell'impetuoso sviluppo degli anni successivi, e si confermano elemento strutturale di lunga durata dell'industrializzazione ita-

⁴⁵ Citato in M. SALVATI, B. GROPPA, *Anciens et nouveaux instruments de l'action industrielle de l'État dans la reconstruction italienne*, in "Le Mouvement social", n. 134, gennaio-marzo 1986, p. 97.

⁴⁶ P. SARACENO, *Il sistema delle partecipazioni statali*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 33.

⁴⁷ F. BARCA, S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita*, in F. BARCA (a cura), "Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi", Roma, Donzelli, 1997, p. 194.

liana, di cui pure rappresentano in modo esemplare le contraddizioni e le occasioni mancate.

Abstract - In the post war years, like in other European countries, economic planning and nationalizations had a central role in the Italian political discussion. The debate was heavily influenced by the prominence of the extreme left wing parties and by the fear they provoked in the economic establishment, however the approach of the Communist party was quite pragmatic and moderate and its first goal was to contribute to the reconstruction of the country and of the factories, which had suffered heavy damages during the war.

The debate on the possibilities of planning was often ideological, even if several plans aimed to guarantee a better supply of raw materials and semi-processed goods were prepared. At an higher and more ideal level the new Constitution referred in some articles to a “mixed” economic system, pointed out the active role of the State in pursuing “general interests”, but avoided to mention explicitly economic planning.

Compared with the main western European countries few nationalizations of firms happened, because the presence of State-owned companies had been very large in Italy since the Thirties. Therefore their role was dominant in steel and engineering industry (IRI), and relevant in the mineral oil research and processing (AGIP). State interventions to financially subsidize companies involved in the complex transition from war productions to peace productions and the managing of social and political tensions, which were more acute for the high level of unemployment, were sometimes accompanied by the definitions of industrial policies in particular sectors. We can see it clearly especially by looking at the experiences of steel and oil industry, where State-owned firms played a major role laying some of the basic foundations of the following economic growth of the Fifties and Sixties.

LA POPOLAZIONE DELL'ITALIA NEL DOPOGUERRA

di Carla Ge Rondi

Per quanto sia dato conoscere, la prima descrizione della situazione demografica italiana all'indomani del secondo conflitto mondiale si deve a Guglielmo Tagliacarne che in un saggio pubblicato nel 1948 scriveva "nous allons jeter un coup d'oeil sur l' évolution des conditions démographiques de l'Italia, en nous bornant aux aspects les plus généraux et sommaires, car il n'est pas possible, pur l'instant, de faire une étude détailléeétant donné que nous manquons des statistiques nécessaires, et surtout de celles relatives à l'effectif de la population, à sa distribution par sexe, par âge, territoriale, etc."¹. Pur così limitato dalla disponibilità di dati, il quadro delineato dal Tagliacarne non era privo di interesse ed è tuttora utile come base di partenza per qualche ulteriore approfondimento reso possibile dalla più abbondante documentazione statistica che si è aggiunta nel tempo. In particolare, al censimento del 1936 si è aggiunto quello del 1951 rendendo possibile il confronto fra la situazione precedente la guerra e quella successiva ad essa. Inoltre l'ISTAT ha pubblicato serie storiche sia dell'ammontare della popolazione sia del suo movimento naturale anche per gli anni del conflitto e successivi ad esso. Seguiremo ad ogni buon conto la traccia tradizionale che prevede dapprima l'esame dell'evoluzione della popolazione e poi quello del movimento naturale.

In una sua analisi dell'evoluzione della popolazione, il Somogyi² ebbe a sottolineare che il tasso di incremento medio annuo tra i cen-

Università di Pavia.

¹ G. TAGLIACARNE, *La situation démographique de l'Italia. Tendences et évolution comparée*, in "Population", n.3, 1948, p. 467.

² S. SOMOGYI, *Evoluzione della popolazione attraverso il tempo*, in Istituto Centrale di Statistica, "Sviluppo della popolazione italiana dal 1861 al 1961", Roma, 1965, p. 16.

simenti del 1936 e del 1951 è stato pari al 7,4 per mille, il più vicino a quelli di massima espansione coincidenti con i periodi antecedente e conseguente la prima guerra mondiale, e tale tasso è “tanto più da mettere in rilievo in quanto comprende anche le gravi perdite in vite umane della seconda guerra mondiale”. Tale tasso si riferisce dunque ad un quindicennio che comprende anni fortemente perturbati ma potrebbe sorgere il dubbio che altrettanto perturbati, in senso opposto, siano quelli della seconda metà degli anni Trenta durante la quale si portò a compimento l’attività del regime mussoliniano volta a promuovere l’incremento demografico della nazione (“il Gran Consiglio del Fascismo, nella seduta del 3 marzo 1937-XV ... decise di perfezionare la politica demografica del Regime fissandone le direttive successivamente realizzate in provvedimenti legislativi di importanza fondamentale”³) sia quelli della seconda metà degli anni Quaranta durante la quale ci si sarebbe attesi una reazione fisiologica alla stasi demografica degli anni di guerra. Orbene, il dubbio è presto risolto se si guarda alla serie storica della popolazione residente al 1 gennaio dal 1936 al 1950, riprodotta nella Tabella 1. Si nota innanzitutto che negli anni di guerra l’ammontare degli abitanti ha continuato a crescere, seppure, come da attendersi, in minor misura rispetto agli anni precedenti e seguenti: il tasso di incremento medio annuo (pari al 6,9 per mille dal 1 gennaio 1936 al 1 gennaio 1950) sfiorò il 9 per mille dal 1936 al 1940 e il 7 per mille dal 1946 al 1950. Alla fine del conflitto si era quindi ritornati agli elevati livelli di sviluppo dell’anteguerra. Sul tema ritorneremo, ma conviene prima interpretare le cause demografiche all’origine di questa dinamica interrogando le serie storiche del movimento naturale e migratorio. Come si desume dalla Tabella 2, nel quadriennio prebellico l’incremento di popolazione fu dovuto esclusivamente all’esuberanza delle nascite sulle morti essendo praticamente nullo il saldo migratorio: il tasso medio di natalità superò il 23 per mille contro una mortalità del 14 per mille. Durante gli anni della seconda guerra mondiale si osserva una caduta del tasso di natalità la cui media (1940-45) scende al 20 per mille passando dal 23,5 per mille del 1940 al 18,1 per mille degli anni 1944-45: sensibile fu la ripresa nel 1946 (22,8 per mille) “tendente a riequilibrare il ritmo così bruscamente turbato”⁴ ripresa che si mantenne anche negli anni

³ M. LIVI BACCI, *La trasformazione demografica delle società europee*, Torino, Loescher, 1977, p. 299.

⁴ M. DE VERGOTTINI, *Natalità e fecondità*, in Istituto Centrale di Statistica, “Sviluppo della popolazione italiana dal 1861 al 1961”, Roma, 1965, p. 400.

successivi. Nel quadriennio finale degli anni Quaranta l'incremento di popolazione, in presenza di un saldo migratorio deficitario, pare peraltro da attribuire non solo alla ripresa della natalità ma anche al calo della mortalità. Il tasso di mortalità (sono esclusi dal computo i deceduti in zone di guerra e in territorio straniero) salì dal 14 per mille (1936-39) al 15 per mille (1940-45) ma si ridusse poi all'11 per mille nel 1946-49. Già nel primo anno del dopoguerra la mortalità era scesa al 12 per mille, quindi al di sotto del livello medio che aveva raggiunto negli anni immediatamente precedenti il conflitto.

E a proposito della mortalità commenta il Tizzano⁵: "Mentre la diminuzione avutasi fino al 1940 è da attribuirsi al miglioramento delle condizioni igieniche, alle vaste opere di bonifica che hanno debellato la malaria, alle vaccinazioni profilattiche e, quindi, è caratterizzata dai progressi dell'igiene per cui potrebbe chiamarsi *il periodo igienico* di diminuzione della mortalità, la nuova discesa, iniziata immediatamente dopo la fine della 2° guerra mondiale, oltre che alla saldezza della nostra organizzazione profilattica e assistenziale ed all'efficacia delle misure di risanamento ambientale, si deve essenzialmente riportare all'introduzione in terapia dei nuovi potenti mezzi chemioterapici ed antibiotici, per cui può ben dirsi *il periodo antibiotico* di diminuzione della mortalità".

Trattando della mortalità conviene dare qualche cenno sulla mortalità infantile la cui dinamica, come sottolinea il Tagliacarne⁶, è ancora più favorevole di quella descritta per la mortalità generale. Il tasso di mortalità infantile che era del 103 per mille nati vivi nel periodo 1936-40, ha raggiunto il 113,8 per mille nel 1941-42 per scendere al 107,3 per mille nel triennio 1943-45. Nel 1946 si era ridotto all'86,8 per mille e ha continuato a diminuire così da attestarsi su una media pari al 76,5 per mille nella media 1946-50.

Per concludere queste sintetiche osservazioni sulla mortalità sarebbe indubbiamente molto utile disporre di tavole che consentano di apprezzare i guadagni in termini di sopravvivenza ma la disponibilità è limitata agli anni 1930-32 e 1950-52. Non è in ogni caso superfluo ricordare che in questi venti anni la probabilità di morte entro il primo compleanno è scesa dal 102 per mille al 59 per mille e la speranza di

⁵ A. TIZZANO, *Mortalità generale*, in Istituto Centrale di Statistica, "Sviluppo della popolazione italiana dal 1861 al 1961", Roma, 1965, p. 441.

⁶ G. TAGLIACARNE, *La situation démographique de l'Italie. Tendances et évolution comparée*, cit. p. 480.

vita alla nascita si è accresciuta da 56 anni a 67,2 anni per le femmine e da 53,8 anni a 53,7 anni per i maschi.

Ma ritorniamo alla natalità poiché è tale componente che più di altre condiziona lo sviluppo di una popolazione ed è soprattutto su tale componente e proprio per tale motivo che il regime fascista, di cui il dopoguerra fu storica conseguenza, perseguì ed attuò tenacemente una politica popolazionista. Che cosa avvenne dopo la fine della guerra, dell'intero impianto di questa politica? si chiede Anna Treves⁷. Il 2 agosto 1943 “il governo Badoglio emanò un decreto che abrogava le limitazioni cui erano sottoposti i celibi negli impieghi pubblici”⁸. “Sulla medesima strada proseguirono poi i successivi governi Bonomi” cosicché “attraverso una serie di decreti, venne via via eliminata una parte delle norme in cui la politica natalista si era incarnata con più vistosa evidenza” tra cui l'abrogazione dell'imposta sui celibi (1944) e l'abolizione dei premi di nuzialità e natalità (fine 1946)⁹. Tiene però a sottolineare la Treves che furono conservate le normative che “vietavano a chiunque di insegnare e propagandare le norme elementari della limitazione delle nascite”¹⁰. Secondo ancora la Treves, nelle discussioni e nella letteratura del dopoguerra sui problemi economici e sociali, si disegnava l'Italia come un paese ad eccessiva densità, con popolazione esuberante per l'eccesso delle nascite sulle morti riportando anche quanto scriveva Federico Chabod “Il problema dell'accrescimento demografico è...il problema che condiziona tutti gli altri”¹¹. “Tanta pareva dunque la popolazione dell'Italia..immagine tanto più persuasiva...se si pensava che l'impatto della guerra sulla compagine demografica del paese era stato molto meno violento rispetto a quello del precedente conflitto. O se si guardava ad alcuni dati che mostravano una fecondità in leggera ripresa”¹². Vi è da aggiungere che non tutte le aree del paese hanno mostrato un incremento di popolazione dovuto ad un saldo naturale positivo. Anzi, come si desume dalla Tabella 3, il Nord-Ovest presenta un saldo naturale negativo per gli anni 1944 e il 1945 e il Centro per il 1944: nel 1946 i saldi naturali di queste due ripartizioni erano ritornati sui livelli di quelli degli anni anteguerra. Delle regioni del Nord-Ovest il deficit

⁷ A. TREVES, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, Milano, LED, 2001, p. 353.

⁸ A. TREVES, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, cit. p. 354.

⁹ A. TREVES, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, cit. p. 354, p. 356.

¹⁰ A. TREVES, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, cit. p. 359.

¹¹ A. TREVES, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, cit. p. 362.

¹² A. TREVES, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, cit. pp. 364-365.

naturale interessò Piemonte e Liguria ma non la Lombardia: il Piemonte conobbe un eccesso di morti sui nati per tutto il quinquennio 1941-45 perdendo 40 mila abitanti nel solo triennio 1943-45. La Liguria in questo stesso triennio ne perse quasi 18 mila. Merita sottolineare che il deficit che interessò queste due regioni più che all'aumento della mortalità che, invece, rimase pressoché stazionaria, fu dovuto al calo delle nascite, il cui ammontare in Piemonte dalle 53 mila unità del 1940 scese a 37 mila unità nel 1945 e in Liguria da circa 22 mila unità scese a poco meno di 14 mila. Positivo fu sempre il saldo naturale sia del Nord-Est sia del Sud ma con una forte differenza di comportamento tra l'una e l'altra ripartizione. Si nota, infatti, che dal 1941 al 1945 il surplus positivo del Nord-Est si assottigliò dell'80 per cento mentre quello del Sud si ridusse solo nel 1943 e nel 1944, nel 1945 già risalendo verso i livelli prebellici. Nel primo anno del dopoguerra i nati nel Sud erano quasi 200 mila più dei morti contribuendo per il 38 per cento all'incremento naturale complessivo del Paese e il saldo rimase all'intorno di queste dimensioni anche per gli anni immediatamente successivi. Sembra dunque evidente che fosse localizzata al Sud la ripresa demografica del dopoguerra e fosse dunque localizzato al Sud "il problema dell'accrescimento demografico" evocato dallo Chabod. Se si guarda alla serie delle nascite e dei relativi numeri indice riportati nella Tabella 4 si nota subito che negli anni 1946-49 solo in Campania, Puglia, Calabria il numero delle nascite ha superato quello del 1940 (nel 1950 era ritornato sui livelli di dieci anni prima). Segni di ripresa, diversa da quella che si configurasse come reazione al calo degli anni di guerra, non sembrano manifestarsi altrove. Si è qui voluto porre l'accento sulle nascite come *primum movens* dell'incremento di popolazione. Naturalmente occorre fare attenzione a non sovrapporre tale fenomeno a quello della fecondità per la quale si hanno informazioni solo a livello nazionale anche se risulta comunque evidente che l'andamento della fecondità ben poco diverge da quello della natalità. Nella ricostruzione dovuta a Livi Bacci e Santini¹³ e qui riprodotta parzialmente nella Tabella 5, si nota che l'indicatore congiunturale di fecondità assume il valore minimo negli anni 1944-45, risale intorno ai tre figli per donna nel 1946-47 per poi ritornare a ridursi. Se ci si sofferma sulla fecondità per ordine di nascita, si rileva che "le nascite di I ordine – espresse per 1000 donne – superano quota 1000" nel 1947-

¹³ M. LIVI BACCI, A. SANTINI (a cura), *Tavole di fecondità della donna italiana secondo le generazioni di appartenenza*, Dipartimento statistico-matematico dell'Università di Firenze, Firenze, 1969.

48”¹⁴. “Si tratta...di un paradosso...ma solo apparente.... ciò è, tuttavia, un fatto che si registra frequentemente nelle analisi per contemporanei, quando per un “recupero” di fecondità e nuzialità conseguente, ad esempio, ad una guerra, donne appartenenti a generazioni effettive diverse generano in uno stesso periodo di tempo”¹⁵. Occorre in proposito aggiungere che in quegli anni vi fu, in effetti, un recupero della nuzialità il cui tasso, pari al 7 per mille nel 1940 (anno “normale”) si era ridotto al meno del 5 per mille nel 1943-44 per poi sfiorare il 10 per mille nel 1946-1947 a livello nazionale (ma con punte superiori all’11 per mille in Umbria e Basilicata ove raggiunse l’11,5 per mille): dal 1948 la frequenza dei matrimoni tende a calare e dal 1949 ritorna ai livelli prebellici.

Alla fine dell’immediato dopoguerra, ossia nel 1951, la popolazione italiana si presenta un poco più femminilizzata e invecchiata rispetto al 1941 (la popolazione considerata è quella presente). Se si prende in considerazione innanzitutto la composizione per sesso si nota una riduzione del rapporto di mascolinità da 95,6 maschi ogni 100 femmine a 94,9. Si nota inoltre che, a partire dai 25-29 anni il rapporto di mascolinità è sempre inferiore a 100 ossia ci sono più donne che uomini. Da notare però che fino ai 35-39 anni la presenza di donne è superiore nel 1951 rispetto al 1941: la differenza non è rilevante ma ragionevolmente attribuibile sia alla mortalità di guerra sia al deflusso migratorio che interessarono in maggior misura la popolazione maschile.

Al proposito può essere interessante considerare le variazioni nell’ammontare delle generazioni nate tra il 1902 e il 1926 che, quindi, a fine 1941 avevano una età compresa tra i 15 e i 39 anni e che a fine del 1951 avrebbero avuto tra i 25 e i 49 anni. Orbene, si rileva che la loro consistenza nel corso del decennio si è ridotta di quasi 1,5 milioni di unità di cui poco meno di un milione (972 mila) di sesso maschile. Non è superfluo precisare che i censiti nel 1941 usciti di osservazione prima della fine del 1951 erano in totale pari a 4,6 milioni di unità di cui 2,5 milioni di sesso maschile e 2,1 milioni di sesso femminile: ne consegue che tra tutti gli uomini usciti di osservazione coloro che erano nati tra il 1902 e il 1926 erano il 23 per cento; tra le donne la corrispondente quota era solo del 12 per cento.

¹⁴ M. LIVI BACCI, A. SANTINI (a cura), *Tavole di fecondità della donna italiana secondo le generazioni di appartenenza*, cit. p. 39.

¹⁵ M. LIVI BACCI, A. SANTINI (a cura), *Tavole di fecondità della donna italiana secondo le generazioni di appartenenza*, cit. p. 39.

Si è detto che tra il 1941 e il 1951 la popolazione italiana è invecchiata come documentano, in particolare, gli indicatori tipici del fenomeno ossia la percentuale di ultrasessantatrenni (indice di invecchiamento) e il rapporto percentuale tra la popolazione di 65 anni e oltre e quella con meno di 15 anni (indice di vecchiaia). Dall'una all'altra rilevazione è diminuita la percentuale di giovani in età inferiore ai 15 anni (dal 28,6 al 26,3 per cento) mentre, all'opposto, è aumentata quella degli adulti dai 35 ai 64 anni (dal 31 al 34 per cento) e quella degli anziani di 65 anni e oltre (dal 7,5 per cento del 1941 all'8,2 per cento del 1951). Come risultato delle opposte dinamiche dei giovani e dei vecchi, l'indice di vecchiaia è salito da 26 anziani ogni 100 giovani a 31,4. Forse vale la pena di rimarcare che la diminuzione del peso della popolazione con meno di 15 anni risente del calo delle nascite durante la guerra e della non sufficiente ripresa del dopoguerra. L'aumento della popolazione anziana, d'altro canto, è attribuibile sia alla ancora forte natalità degli anni Ottanta dell'Ottocento sia ai progressivi miglioramenti della sopravvivenza.

Il processo di invecchiamento, peraltro abbastanza modesto, non ha riguardato in modo uniforme tutte le regioni della Penisola. Come si nota dalla Tabella 8 la percentuale di anziani è minima in Campania, Basilicata e Lazio ed è massima in Piemonte e Liguria: il campo di variazione si estende dall'11,3 per cento del Piemonte al 6,5 della Campania. Comportamento opposto e simmetrico presenta la percentuale dei giovani che è, appunto, massima nelle regioni del Sud ed è minima in quelle del Nord con valori che variano dal 34 per cento della Calabria al 18 per cento del Piemonte. È evidente che i dati ora presentati riflettono la differente dinamica della natalità nelle diverse aree del Paese durante il decennio 1941-1951. Inoltre, ne consegue una forte variabilità dell'indice di vecchiaia che porta a contare all'estremo Nord-Ovest e in Friuli-Venezia Giulia un numero di anziani che è più della metà di quello dei giovani mentre al Sud è solo poco più di un quinto.

Per concludere

Possiamo concludere queste sintetiche note sulla popolazione dell'Italia postbellica con le parole del Tagliacarne che ebbe ad esprimere soddisfazione "pour les conséquences non excessivement graves de la guerre récente. Cette dernière constatation peut, avec d'autres

fattori, costituire una spiegazione della rapidità con la quale l'Italia si è ripresa, subito dopo la guerra, nei diversi settori della vita civile, economica e sociale"¹⁶.

Abstract - World War II had fewer consequences on the Italian demographic balance than the previous world war. In fact, over the war period, inhabitants grew in number, though less than in previous years, and, at the end of the conflict, Italy had an

overall number of inhabitants similar to that of the years preceding the war. Such population growth, which took place at a time of negative migration balance, was primarily due to increasing birth rates and decreasing mortality rates.

Tabella 1 - *Popolazione residente a inizio anno, ai confini attuali (valori in migliaia)*

	<i>M</i>	<i>F</i>	<i>MF</i>	<i>M/F *100</i>
1936	20.921	21.671	42.592	96,5
1937	21.064	21.844	42.908	96,4
1938	21.208	22.020	43.228	96,3
1939	21.382	22.228	43.610	96,2
1940	21.623	22.496	44.119	96,1
1941	21.831	22.731	44.562	96,0
1942	21.980	22.905	44.885	96,0
1943	22.086	23.033	45.119	95,9
1944	22.134	23.101	45.235	95,8
1945	22.183	23.161	45.344	95,8
1946	22.273	23.267	45.540	95,7
1947	22.446	23.464	45.910	95,7
1948	22.601	23.609	46.210	95,7
1949	22.773	23.779	46.552	95,8
1950	22.955	23.959	46.914	95,8
Tasso di variazione medio annuo (per mille)				
da 1.1.36 al 1.1.40	8,81			
d 1.1.40 a 1.1.46	5,28			
da 1.1.46 a 1.1.50	7,43			
da 1.1.36 al 1.1.50	6,90			

Fonte: I dati sulla popolazione sono stati desunti da ISTAT, *Serie storiche, Popolazione residente e dinamica demografica*. Le elaborazioni sono dell'autrice.

¹⁶ G. TAGLIACARNE, *La situation démographique de l'Italie. Tendances et évolution comparée*, cit. p. 480.

Tabella 2 - *Dinamica demografica della popolazione residente, ai confini attuali (valori assoluti in migliaia e tassi per mille ab.)*

ANNI	Nati vivi	Morti	Saldo naturale	Saldo migratorio	Saldo totale	Tasso di natalità (a)	Tasso di mortalità (b)	Tasso di crescita naturale (c)	Tasso migratorio totale (d)
1936	958	590	368	-52	316	22,4	13,8	8,6	-1,22
1937	986	615	371	-51	320	22,9	14,3	8,6	-1,18
1938	1.031	612	419	-37	382	23,7	14,1	9,7	-0,85
1939	1.034	589	445	64	509	23,6	13,4	10,1	1,46
1940	1.040	616	424	19	443	23,5	13,9	9,6	0,43
1941	930	659	271	52	323	20,8	14,7	6,1	1,16
1942	919	704	215	19	234	20,4	15,6	4,8	0,42
1943	890	792	98	18	116	19,7	17,5	2,2	0,40
1944	822	732	90	19	109	18,1	16,2	2,0	0,42
1945	821	645	176	20	196	18,1	14,2	3,9	0,44
1946	1.044	552	492	-122	370	22,8	12,1	10,8	-2,67
1947	1.018	528	490	-190	300	22,1	11,5	10,6	-4,13
1948	1.011	493	518	-176	342	21,8	10,6	11,2	-3,79
1949	942	489	453	-91	362	20,2	10,5	9,7	-1,95
Valori medi annui									
1936-39						23,3	14,0	9,3	-0,4
1940-45						20,1	15,4	4,7	0,5
1946-49						21,8	11,2	10,6	-3,1

(a) Il rapporto tra il numero di nati vivi dell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente (per mille).

(b) Il rapporto tra il numero dei decessi nell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente (per mille).

(c) Differenza tra il tasso di natalità e il tasso di mortalità.

(d) Il rapporto tra il saldo migratorio dell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente (per mille).

Fonte: si veda la Tabella 1

Tabella 3 - Saldo naturale per ripartizione geografica

ANNI	Saldo naturale						Distribuzione%					
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Italia
1936	38.177	77.278	60.279	136.281	61.035	373.050	10,2	20,7	16,2	36,5	16,4	100,0
1937	41.255	83.792	65.123	135.744	50.533	376.447	11,0	22,3	17,3	36,1	13,4	100,0
1938	55.850	93.616	74.687	138.328	62.470	424.951	13,1	22,0	17,6	32,6	14,7	100,0
1939	58.656	94.332	75.407	155.580	65.708	449.683	13,0	21,0	16,8	34,6	14,6	100,0
1940	52.097	91.888	70.725	148.744	76.118	439.572	11,9	20,9	16,1	33,8	17,3	100,0
1941	35.147	75.008	54.234	101.359	50.063	315.811	11,1	23,8	17,2	32,1	15,9	100,0
1942	19.016	69.916	42.324	107.658	43.542	282.456	6,7	24,8	15,0	38,1	15,4	100,0
1943	3.450	67.714	40.589	75.914	18.826	206.493	1,7	32,8	19,7	36,8	9,1	100,0
1944	-3.100	36.335	-17.226	77.182	41.668	134.859	-2,3	26,9	-12,8	57,2	30,9	100,0
1945	-17.284	14.398	30.717	126.575	51.316	205.722	-8,4	7,0	14,9	61,5	24,9	100,0
1946	54.665	100.499	79.399	189.555	67.007	491.125	11,1	20,5	16,2	38,6	13,6	100,0
1947	41.123	81.413	80.991	196.634	90.432	490.593	8,4	16,6	16,5	40,1	18,4	100,0
1948	52.836	85.959	82.879	207.782	90.003	519.459	10,2	16,5	16,0	40,0	17,3	100,0
1949	37.109	70.485	68.234	192.293	86.928	455.049	8,2	15,5	15,0	42,3	19,1	100,0
1950	38.153	71.050	66.734	195.890	84.707	456.534	8,4	15,6	14,6	42,9	18,6	100,0

Fonte: si veda la Tabella 1.

Tabella 4 - *Nati per regione*

	<i>Piemonte e V.A.</i>	<i>Liguria</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Trentino Alto-Adige</i>	<i>Veneto</i>	<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	<i>Emilia-Romagna</i>
1940	53.166	21.936	127.829	14.955	105.796	20.786	65.050
1941	49.085	20.492	116.266	15.562	97.241	19.263	59.241
1942	46.567	19.147	109.468	15.449	96.410	18.977	56.857
1943	44.496	15.753	100.547	15.351	82.504	17.787	57.066
1944	43.802	16.772	101.796	14.027	80.886	17.838	55.522
1945	37.432	13.971	90.973	12.019	67.028	14.525	46.652
1946	48.138	21.527	122.780	16.649	94.198	20.144	66.628
1947	47.969	20.433	114.116	14.917	83.965	18.027	62.802
1948	47.224	19.224	113.861	14.623	82.816	17.046	59.650
1949	43.377	17.694	107.802	13.861	77.269	14.939	54.280
1950	42.202	16.920	103.544	14.086	75.561	14.684	51.735
	<i>Marche</i>	<i>Toscana</i>	<i>Umbria</i>	<i>Lazio</i>	<i>Campania</i>	<i>Abruzzi Molise</i>	<i>Puglia</i>
1940	28.455	54.921	16.234	69.668	114.117	41.941	86.951
1941	24.360	48.258	14.360	63.572	101.789	34.813	78.335
1942	23.938	45.999	13.757	62.632	104.319	34.161	82.814
1943	25.873	48.469	15.088	59.571	100.593	32.751	78.145
1944	23.947	44.352	13.939	47.415	85.780	27.224	67.548
1945	23.209	43.628	12.435	50.871	104.300	27.539	82.872
1946	27.521	56.339	14.969	69.907	124.474	39.251	94.823
1947	26.688	53.603	15.148	70.814	119.522	39.974	92.786
1948	25.880	51.765	15.677	68.789	121.157	40.455	95.983
1949	24.354	46.720	14.360	63.217	114.331	38.390	87.440
1950	24.272	42.988	13.426	62.285	110.521	35.966	85.790
	<i>Basilicata</i>	<i>Calabria</i>	<i>Sicilia</i>	<i>Sardegna</i>	<i>Italia</i>		
1940	18.029	56.831	115.300	34.514	1.046.479		
1941	14.513	48.160	100.531	31.705	937.546		
1942	14.248	49.320	99.054	33.846	926.963		
1943	13.932	48.590	94.690	30.899	882.105		
1944	12.951	43.253	90.926	26.768	814.746		
1945	13.253	45.781	97.425	31.765	815.678		
1946	16.750	59.752	110.666	31.582	1.036.098		
1947	17.733	63.113	116.641	33.239	1.011.490		
1948	19.024	62.153	115.306	35.218	1.005.851		
1949	18.084	58.974	108.336	33.718	937.146		
1950	17.627	57.546	105.987	33.482	908.622		

Fonte: ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, *Sviluppo della popolazione italiana dal 1861 al 1961. Allegato: Movimento naturale della popolazione nelle regioni*, Roma, 1965.

Tabella 4 Segue - Nati per regione. Numeri indice. Base: 1940=100

	<i>Piemonte e VA.</i>	<i>Liguria</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Trentino Alto-Adige</i>	<i>Veneto</i>	<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	<i>Emilia-Romagna</i>
1940	100	100	100	100	100	100	100
1941	92,3	93,4	91,0	104,1	91,9	92,7	91,1
1942	87,6	87,3	85,6	103,3	91,1	91,3	87,4
1943	83,7	71,8	78,7	102,6	78,0	85,6	87,7
1944	82,4	76,5	79,6	93,8	76,5	85,8	85,4
1945	70,4	63,7	71,2	80,4	63,4	69,9	71,7
1946	90,5	98,1	96,1	111,3	89,0	96,9	102,4
1947	90,2	93,1	89,3	99,7	79,4	86,7	96,5
1948	88,8	87,6	89,1	97,8	78,3	82,0	91,7
1949	81,6	80,7	84,3	92,7	73,0	71,9	83,4
1950	79,4	77,1	81,0	94,2	71,4	70,6	79,5
	<i>Marche</i>	<i>Toscana</i>	<i>Umbria</i>	<i>Lazio</i>	<i>Campania</i>	<i>Abruzzi Molise</i>	<i>Puglia</i>
1940	100	100	100	100	100	100	100
1941	85,6	87,9	88,5	91,2	89,2	83,0	90,1
1942	84,1	83,8	84,7	89,9	91,4	81,5	95,2
1943	90,9	88,3	92,9	85,5	88,1	78,1	89,9
1944	84,2	80,8	85,9	68,1	75,2	64,9	77,7
1945	81,6	79,4	76,6	73,0	91,4	65,7	95,3
1946	96,7	102,6	92,2	100,3	109,1	93,6	109,1
1947	93,8	97,6	93,3	101,6	104,7	95,3	106,7
1948	91,0	94,3	96,6	98,7	106,2	96,5	110,4
1949	85,6	85,1	88,5	90,7	100,2	91,5	100,6
1950	85,3	78,3	82,7	89,4	96,8	85,8	98,7
	<i>Basilicata</i>	<i>Calabria</i>	<i>Sicilia</i>	<i>Sardegna</i>	<i>Italia</i>		
1940	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
1941	80,5	84,7	87,2	91,9	89,6		
1942	79,0	86,8	85,9	98,1	88,6		
1943	77,3	85,5	82,1	89,5	84,3		
1944	71,8	76,1	78,9	77,6	77,9		
1945	73,5	80,6	84,5	92,0	77,9		
1946	92,9	105,1	96,0	91,5	99,0		
1947	98,4	111,1	101,2	96,3	96,7		
1948	105,5	109,4	100,0	102,0	96,1		
1949	100,3	103,8	94,0	97,7	89,6		
1950	97,8	101,3	91,9	97,0	86,8		

Tabella 5 - Tassi di fecondità totale per contemporanei

	<i>TFT (per 1000 donne)</i>	<i>N.I. Base:1940=100</i>
1940	3172	100,0
1941	2828	89,2
1942	2775	87,5
1943	2685	84,6
1944	2457	77,5
1945	2445	77,1
1946	3079	97,1
1947	2977	93,8
1948	2933	92,5
1949	2705	85,3
1950	2604	82,1

TFT: Tasso di fecondità totale o numero medio di figli.

Fonte: M. LIVI BACCI, A. SANTINI (a cura), *Tavole di fecondità della donna italiana secondo le generazioni di appartenenza*, cit. p. 36.

Tabella 6 - *Popolazione presente alla fine degli anni indicati, ai confini attuali*

	Maschi e Femmine				M/F*100	
	Migliaia		Valori%			
Classi di età	1941	1951	1941	1951	1941	1951
0-4	4.310	4.321	9,7	9,2	102,6	105,0
5-9	4.164	3.894	9,3	8,2	101,9	104,5
10-14	4.255	4.202	9,6	8,9	101,7	103,3
15-19	4.283	4.006	9,6	8,5	100,9	101,1
20-24	3.192	4.041	7,2	8,6	100,6	100,0
25-29	3.670	3.890	8,2	8,2	99,9	94,0
30-34	3.600	2.868	8,1	6,1	98,8	91,1
35-39	3.074	3.359	6,9	7,1	95,5	93,2
40-44	2.706	3.356	6,1	7,1	90,2	95,2
45-49	2.362	2.881	5,3	6,1	81,8	94,0
50-54	2.140	2.501	4,8	5,3	82,7	88,8
55-59	1.882	2.132	4,2	4,5	84,0	80,1
60-64	1.581	1.877	3,5	4,0	88,7	80,0
65-69	1.317	1.531	3,0	3,2	89,0	81,4
70-74	926	1.123	2,1	2,4	88,2	85,0
75-79	635	735	1,4	1,6	85,7	83,8
80-84	442	348	1,0	0,7	78,9	79,4
85-89		131		0,3		70,1
90-94		25		0,1		66,7
95 e oltre		3				50,0
Totale	44.539	47.224	100,0	100,0	95,6	94,9
% meno di 15 anni			28,6	26,3		
% meno di 20 anni			38,2	34,8		
% dai 20 ai 45 anni			36,5	37,1		
% da 35 anni a 64 anni			30,9	34,1		
Indice di Invecchiamento%			7,5	8,2		
Indice di vecchiaia%			26,1	31,4		

Fonte. L'ammontare della popolazione è stato desunto da: S. SOMOGYI, *Evoluzione della popolazione attraverso il tempo*, in Istituto Centrale di Statistica, "Sviluppo della popolazione italiana dal 1861 al 1961", Roma, 1965, p. 29.

Tabella 7 - L'ammontare delle generazioni 1902 - 1926 al 1941 e al 1951

<i>Maschi e Femmine</i>				
<i>Età al 1941</i>		<i>Età al 1951</i>		<i>differenza 1951-1941</i>
<i>Età</i>	<i>migliaia</i>	<i>Età</i>	<i>migliaia</i>	
15-19	4283	25-29	3890	-393
20-24	3192	30-34	2868	-324
25-29	3670	35-39	3359	-311
30-34	3600	40-44	3356	-244
35-39	3074	45-49	2881	-193
<i>Maschi</i>				
<i>Età al 1941</i>		<i>Età al 1951</i>		<i>differenza 1951-1941</i>
<i>Età</i>	<i>migliaia</i>	<i>Età</i>	<i>migliaia</i>	
15-19	2151	25-29	1885	-266
20-24	1601	30-34	1367	-234
25-29	1834	35-39	1620	-214
30-34	1789	40-44	1637	-152
35-39	1502	45-49	1396	-106
<i>Femmine</i>				
<i>Età al 1941</i>		<i>Età al 1951</i>		<i>differenza 1951-1941</i>
<i>Età</i>	<i>migliaia</i>	<i>Età</i>	<i>migliaia</i>	
15-19	2132	25-29	2005	-127
20-24	1591	30-34	1501	-90
25-29	1836	35-39	1739	-97
30-34	1811	40-44	1719	-92
35-39	1572	45-49	1485	-87

Fonte: si veda la Tabella 6. Le elaborazioni sono dell'autrice.

Tabella 8 - *Giovani e anziani nelle regioni, al censimento del 1951 (su 100 abitanti presenti)*

	<i>Meno di 15 anni</i>	<i>65 anni e oltre</i>	<i>Indice di vecchiaia</i>
Piemonte e V.A	18,2	11,3	62,1
Liguria	18,5	10,5	56,8
Lombardia	23,1	8,1	35,1
Trentino	26,7	8,1	30,3
Veneto	27,8	8,1	29,1
Friuli Venezia Giulia	18,4	9,3	50,5
Emilia-Romagna	22,7	8,8	38,8
Marche	25,6	8,2	32,0
Toscana	21,9	9,9	45,2
Umbria	25,1	8,2	32,7
Lazio	26,2	6,9	26,3
Campania	31,9	6,5	20,4
AbruzziMolise	28,2	8,6	30,5
Puglia	32,7	7,2	22,0
Basilicata	31,6	6,8	21,5
Calabria	33,7	7,0	20,8
Sicilia	29,7	8,1	27,3
Sardegna	32,8	7,8	23,8
Italia	26,1	8,2	31,4

Fonte: S. SOMOGYI, *Evoluzione della popolazione attraverso il tempo*, in Istituto Centrale di Statistica, "Sviluppo della popolazione italiana dal 1861 al 1961", Roma, 1965, pp. 32-33.

INDICE GENERALE DELL'ANNATA 2017

244

gennaio-aprile, n. 1

GUIDO MONTANI - Il federalismo di Mario Albertini nel secolo XXI	5
A proposito di <i>Nationalism, Federalism and European Integration</i> di Mario Albertini	
SILVIO BERETTA - <i>Nationalism, Federalism and European Integration</i> : una nota introduttiva.....	33
MAURIZIO FERRERA - Unità o scomparsa. L'Europa in bilico, di nuovo.....	41
ALESSANDRO CAVALLI - Tra teoria e impegno politico	45
ALBERTO MARTINELLI - Riflessioni su <i>Nationalism, Federalism and European Integration</i>	48
JACQUES ZILLER - Albertini e il problema dell'iniziativa per un' Europa federale	52
GIORGIO ANSEMI - Due grandi meriti di Albertini	56
GUIDO MONTANI - Ideologia e cosmopolitismo.....	59
Note e discussioni	
CARLA GE RONDI, SIMONE GERZELI - Libia: immigrati ed emigrati	63

GIACOMO BALDUZZI, DAVIDE SERVETTI - Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa: il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale	78
ROBERTA ADELAIDE MODUGNO - Libertà <i>versus</i> democrazia in Friedrich von Hayek, Bruno Leoni e Hans Hermann Hoppe	98
ALBERTO CASTELLI - The antifascist experience of Franco Antonicelli in the documents at the Manuscript Centre of the University of Pavia.....	124
DANIELE SANNA - Ezio Vanoni e la gestione della fiscalità: un'analisi storico-istituzionale	139
Eventi di Dipartimento 2016	158

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

MARCO MUGNAINI (a cura), <i>70 anni di storia dell'Onu 60 anni di Italia all'Onu</i> (Rassa Ghaffari).....	163
MARCO FORTIS (ed.), <i>The Pillars of the Italian Economy. Manufacturing, Food & Wine, Tourism</i> (Renata Targetti Lenti).....	165
ROMANO PRODI, <i>Il piano inclinato. Conversazione con Giulio Santagata e Luigi Scarola</i> (R. T. L.).....	167
VITTORIO VALLI, <i>The Economic Rise of China and India</i> ; VITTORIO VALLI, <i>The Economic Rise of Asia: Japan, Indonesia and South Korea</i> (R. T. L.)	169
LUCIANO CANFORA, <i>La schiavitù del capitale</i> (R. T. L.)	171
SERGIO ROMANO, <i>Guerre, debiti e democrazia. Breve storia da Bismarck a oggi</i> (R. T. L.).....	172
ENRICO LETTA, <i>Contro venti e maree. Idee sull'Europa e sull'Italia. Conversazione con Sébastien Millard</i> (R. T. L.)	175
	273

LUIGI DI COMITE, STEFANIA GIRONE (a cura), <i>Determinanti e conseguenze socio-economiche della mobilità territoriale delle popolazioni in ambito mediterraneo. Il caso italiano</i> (Carla Ge Rondi)	176
---	-----

245

maggio-agosto, n. 2

ENRICO CIAPPI - Lo stato nazionale e il suo superamento: analisi de <i>Lo stato nazionale</i> di Mario Albertini	5
JACOPO MARCHETTI - Il “neoliberalismo” e il mito del mercato: le diverse radici della “società libera”	25
FRANCESCA DAL DEGAN - Republicanesimo ed economia politica: una chiave di lettura dell’opera di Sismondi.....	54
GIOVANNI CORDINI - Cultura e patrimonio culturale nel costituzionalismo comparato.	78
VALERIO MAZZUOLI - Trattati internazionali in materia di ambiente nell’ordinamento giuridico brasiliano	92

Bonacossa Lecture 2017

ANTONIO ARMELLINI - L’ India grande potenza? Suggestioni del presente e freni del passato	109
SILVIO BERETTA - Cesare Bonacossa studioso dell’ Oriente ...	125

Arturo Colombo e “Il Politico”

MARINA TESORO - Arturo Colombo e “Il Politico”: la rivista del cuore.....	134
ALBERTO CASTELLI - Arturo Colombo e la tela di Penelope: democrazia e federalismo europeo.....	144

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

FULVIO COLTORTI, <i>La Mediobanca di Cuccia</i> (Renata Targetti Lenti)	155
MARKUS BRUNNERMEIER, HAROLD JAMES, JEAN-PIERRE LANDAU, <i>La battaglia delle idee. Alle radici della crisi (e del futuro) dell'Euro</i> (R. T. L.)	159
ANNA GIUNTA, SALVATORE ROSSI, <i>Che cosa sa fare l'Italia. La nostra economia dopo la grande crisi</i> (R. T. L.)	162
MARIANA MAZZUCATO, MICHAEL JACOBS (a cura), <i>Ripensare il capitalismo</i> (R. T. L.)	165
ALESSANDRA DEL BOCA, ANTONIETTA MUNDO, <i>L'inganno generazionale</i> (R. T. L.)	168
GIACOMO BALDUZZI, DAVIDE SERVETTI (a cura), <i>Voglia di democrazia. Progetti di quartiere e deliberazione pubblica a Novara</i> (Flavio Spalla)	169
PAOLO SOAVE, <i>Fra Reagan e Gheddafi. La politica estera italiana e l'escalation libico-americana degli anni '80</i> (Donatella Bolech Cecchi)	171

246

settembre-dicembre, n. 3

ITALIA IN TRANSIZIONE: IL SECONDO DOPOGUERRA

<i>Premessa</i>	5
LIBERO LENTI - <i>Criteri di valutazione delle perdite della ricchezza nazionale</i>	7

La transizione all'Italia repubblicana

SIMONA COLARIZI - Alle origini della Repubblica. Il dibattito alla Costituente.....	28
ERNESTO BETTINELLI - “Agli scoraggiati del nostro futuro”: la preparazione sapiente dell’Assemblea Costituente come “autodisciplina democratica”	41
FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO - Alle origini degli articoli 7 e 8 della Costituzione del 1948	76
SILVIA ILLARI - Tomaso Perassi, dalla laurea a Pavia all’Assemblea Costituente	95

Le relazioni internazionali

ANTONIO VARSORI - La dimensione internazionale della transizione postbellica in Italia (1943-1949).....	124
ALESSANDRO PES - Il lavoro italiano in colonia nel dibattito politico tra il 1946 e il 1949	160

L’economia e la politica economica

ANDREA LORENZO CAPUSSELA, RENATA TARGETTI LENTI - Economia e istituzioni negli anni della ricostruzione	176
FULVIO COLTORTI - Banche e Borsa valori nell’ Italia in transizione	210
MARCO DORIA - Impresa pubblica e politiche industriali negli anni della ricostruzione	237
CARLA GE RONDI - La popolazione dell’ Italia nel dopoguerra	256
Indice generale dell’annata 2017	272

INDICE PER AUTORE

	n.	p.
Anselmi G.	1	56
Armellini A.	2	109
Balduzzi G.	1	78
Beretta S.	1, 2	33, 125
Bettinelli E.	3	41
Capussela A. L.	3	
Castelli A.	1, 2	124, 144
Cavalli A.	1	45
Ciappi E.	2	5
Colarizi S.	3	28
Coltorti F.	3	210
Cordini G.	2	78
Dal Degan F.	2	54
Doria M.	3	237
Ferrera M.	1	41
Ge Rondi C.	1, 3	63, 256
Gerzeli S.	1	63
Illari S.	3	95
Lenti L.	3	7
Margiotta Broglio F.	3	76
Marchetti J.	2	25
Martinelli A.	1	48
Mazzuoli V.	2	92

	n.	p.
Modugno R.A.	1	98
Montani G.	1	5, 59
Pes A.	3	160
Sanna D.	1	139
Servetti D.	1	78
Targetti Lenti R.	3	176
Tesoro M.	2	134
Varsori A.	3	124
Ziller J.	1	52

**HANNO COLLABORATO ALLA RUBRICA
“RECENSIONI E SEGNALAZIONI”**

	n.	p.
Bolech Cecchi D.	2	171
Ge Rondi C.	1	176
Ghaffari R.	1	163
Spalla F.	2	169
Targetti Lenti R.	1	165, 167, 169, 171, 172, 175
Targetti Lenti R.	2	155, 159, 162, 165, 168

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di giugno 2018
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it