

IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Fondata da Bruno Leoni



NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

ANNO LXXXIII - MAGGIO-DICEMBRE 2018 - NN. 2-3

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, Fulco Lanchester, Renata Lenti, Marco Mugnaini, Fausto Pocar, Francesco Ciro Rampulla, Fabio Rugge, Guido Samarani, Marina Tesoro, Pierluigi Valsecchi, Salvatore Veca

Comitato Scientifico Internazionale
Miguel Ayuso Torres (Universidad Pontificia de Comillas, Madrid), Amit Bhaduri (Nehru University), Sergio DellaPergola (Hebrew University of Jerusalem), Jörn Dosch (University of Rostock), José Joaquín Jerez (Universidad Pontificia de Comillas, Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad Complutense, Madrid), Andres Lazza-

rini (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Paul Midford (Norwegian University for Science and Technology), Alvaro Moreno (Universidad Nacional de Colombia), Tekeste Negash (Uppsala University), John Nilsson-Wright (Chatham House, Cambridge University), Wilson Perez (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador), Christophe Réveillard (Université Sorbonne, Paris), Andrea Ruggeri (Brasenose College, Oxford), Marie Soderberg (Stockholm School of Economics)

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

Indicazioni per gli autori
Le proposte di pubblicazione di articoli devono essere indirizzate a: ipolitico@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. Gli articoli sono valutati preventivamente in forma anonima da esperti esterni (peer review).
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.

*

*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 2018 (3 numeri)
SUBSCRIPTION FOR 2018 (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

La Costituzione italiana settant'anni dopo

FULCO LANCHESTER - Costituzione 7.0: gli anniversari, il cambiamento del contesto e la stella polare del costituzionalismo	5
SILVIA ILLARI - About the Genesis of the Italian Republican Constitution	28
NICOLA LUPO - La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea	41
MASSIMO CAVINO - Il lavoro come dovere	61

Conferenze

JOSÉ JOAQUIN JEREZ - El patrimonio cultural inmaterial: funciones y disfunciones de un concepto	79
ANDREA RICCARDI - Vita e morte dei cristiani d'Oriente	103

Note e discussioni

CARLOTTA MARCHI - La solidarietà islamica agli albori del ventesimo secolo: Abd-al Raḥman 'Azzām e la circolazione di panislamismo e panarabismo	115
ANTONIO MESSINA - Lo spettro immaginario del fascismo nei populismi del XXI secolo	137
CINTIA FARACO - <i>Formaliter in voluntate, radicaliter in intellectu. Imperium e libertà</i> in Gabriel Vázquez e Francisco Suárez	155

Recensioni e segnalazioni

LORENZO BINI SMAGHI, <i>La tentazione di andarsene. Fuori dall'Europa c'è un futuro per l'Italia?</i> (Renata Targetti Lenti).....	165
Indice generale dell'annata 2018	169

**COSTITUZIONE 7.0:
GLI ANNIVERSARI, IL CAMBIAMENTO DEL CONTESTO
E LA STELLA POLARE DEL COSTITUZIONALISMO**

di Fulco Lanchester

1. *Premessa*

Il titolo di questo scritto (*Costituzione 7.0*) possiede una voluta duplicità. In primo luogo, esso propone di analizzare, in maniera seppur sommaria, come la Costituzione, nei sette decenni che ci separano dal 1948, sia stata celebrata dalle istituzioni e dai soggetti politicamente rilevanti; in secondo luogo, con il riferimento all'*allegoria* informatica esso mette in evidenza come non si possa comparare la Costituzione – come ancora di recente si è fatto – ad un sistema operativo¹ senza rischiare di perdere le specificità storiche e valoriali del costituzionalismo nel suo duplice significato di limite al potere e di *formula politica*.

In entrambi i casi il titolo indica: da un lato, come i principi ed i valori costituzionali si inseriscano in una specifica fase dello sviluppo del costituzionalismo contemporaneo; dall'altro, come la loro applicazione sia frutto della dialettica tra costituzione in senso materiale e costituzione vivente nell'ambito delle trasformazioni geopolitiche e delle aree di integrazione sopranazionale.

In particolare sosterrò che la Costituzione italiana del 1948 ha costituito, senza alcun dubbio, l'ingresso del nostro ordinamento nell'ambito dello Stato di diritto costituzionale democratico e si è polemicamente contrapposta sia all'autoritarismo a tendenza totalitaria del fascismo, sia al costituzionalismo legislativo liberale, rappresenta-

Università di Roma "La Sapienza".

¹ Si veda per questo soprattutto l'introduzione di Donzelli a G. CRAINZ, C.FUSARO, *Aggiornare la Costituzione: storia e ragioni di una riforma*, Roma, Donzelli, 2016.

to dall'evoluzione convenzionale dello Statuto albertino del 1848, con le sue radici monarchico-costituzionali.

Questi valori, ed i principi che dagli stessi si traggono, si connettono con il parco del costituzionalismo in senso ampio e in senso stretto². Essi sono stati approfonditi, articolati, ma anche modificati dall'evoluzione di questi sette decenni sulla base dell'interpretazione che della Costituzione documentale repubblicana è stata data sia dalla costituzione in senso materiale (ovvero dalle forze politiche dominanti) sia da quella vivente (ovvero dalle giurisdizioni ai vari livelli), ma sono stati anche messi in forse dallo snervarsi del materiale che sostiene gli istituti e i valori costituzionali, ricordando la necessità di conservare e di mantenere il nucleo degli stessi al fine di non perderli³.

La mia impostazione riconosce nell'opera del Costituente del 1946/47 il frutto di una convergenza tra forze differenti, che introdusse il nostro ordinamento nello Stato di diritto costituzionale democratico, superando sia l'esclusione originaria dallo Stato monoclasse ottocentesco delle masse socialiste e cattoliche, sia la frattura sostanziale che il crollo del regime fascista e poi dello Stato monarchico l'8 settembre avevano generato.

Il testo della Costituzione repubblicana evidenzia, dunque, con i suoi valori e i suoi principi (fondati sulla sovranità popolare, la garanzia dei diritti inviolabili e l'affermazione di un principio di eguaglianza sostanziale) il salto di qualità valoriale che affida ai cittadini e alla classe dirigente il compito di inverarli nell'ambito di una dinamica aperta. Il passaggio dopo i "30 gloriosi" verso nuovi equilibri geopolitici, con pericoli per Stato sociale e democrazia rappresentativa, propone tuttavia per il nostro ordinamento, sulla base di costanti storiche profonde, lo snervamento del materiale costituzionale, rischiando di portare al punto di rottura la Costituzione in senso formale del 1948. Ed è per questo che concluderò evidenziando la preoccupazione per i pericoli della nuova situazione, ma anche la necessità di rilanciare il

² Si veda per questo il recente Convegno "Passato, presente e futuro del Costituzionalismo", organizzato dalla Fondazione Paolo Galizia-Storia e libertà e dal Master in Istituzioni parlamentari Mario Galizia per consulenti di assemblea (Camera dei deputati, 11-12 maggio 2018), i cui atti sono anticipati ora sul n. 2/2018 di "Nomos" consultabile su <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>.

³ Questo riconoscimento realistico si può trarre anche dalla lucida lezione a contrario di P.G. GRASSO, *Postfazione*, in F. GENTILE, P.G. GRASSO (a cura), "La Costituzione criticata", Napoli, Esi, 1999, p. 469.

costituzionalismo sia in profondità che in estensione nella sua duplice forma.

2. *L'anniversario e gli anniversari*

Al fine di non avere una visione ideologicizzata e di maniera dell'anniversario che celebriamo quest'anno, è bene avere la consapevolezza che lo stesso si pone, però, alla fine di una serie di avvenimenti alla base del nostro presente repubblicano, indicando la *polivocità del periodo costituzionale transitorio e provvisorio*, riconosciuto a suo tempo da Vincenzo Gueli⁴. La complessità dello stesso permette di rilevare le tappe di formazione del nostro ordinamento e le differenti interpretazioni delle stesse e quindi l'utilità di una consapevolezza storica di essa.

Il periodo costituzionale transitorio e provvisorio viene scandito da numerose date rilevanti e controverse. Ne evidenzio qui di seguito cinque:

a) Il 1943 è caratterizzato dal *colpo di Stato* del 25 luglio, dai primi 45 giorni del Governo Badoglio; dalla firma a Cassibile dell'armistizio con gli alleati e dall'8 settembre; dallo scoppio della guerra civile con la formazione della RSI e dalla nascita del CLN.

Il 25 luglio, dal punto di vista costituzionalistico, non può essere considerato un ritorno *all'heri dicebamus statutario*, come ancora recentemente ha teorizzato Gaetano Azzariti jr⁵, ma un vero e proprio colpo di Stato⁶. Con la votazione del Gran Consiglio (su cui si veda ora il volume di Emilio Gentile e il Convegno dell'anno scorso presso l'ACS⁷), la destituzione del Duce e il recupero della prerogativa milita-

⁴ Si veda V. GUELI, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, Il foro italiano, 1950.

⁵ Si veda l'intervento di G. AZZARITI jr su <https://www.radioradicale.it/scheda/541008/passato-presente-futuro-del-costituzionalismo-e-delleuropa-prima-giornata>.

⁶ Si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1975, vol.1, p. 87; P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in "Commentario sistematico alla Costituzione italiana", diretto da P. CALAMANDREI, A. LEVI, Firenze, Barbera, 1950, p. LXXXIX sgg.; E. LODOLINI, *La illegittimità del governo Badoglio: storia costituzionale del quinquennio rivoluzionario, 25 luglio 1943-1 gennaio 1948*, Milano, Gastaldi, 1953, *passim*.

⁷ Si veda E. GENTILE, *25 luglio 1943*, Roma-Bari, Laterza, 2018 e Convegno *Le carte ritrovate*, Direzione Generale degli Archivi, dall'Archivio Centrale dello Stato e dalla Soprintendenza Archivistica e Bibliografica del Lazio (Roma, 30 maggio 2017). Sulla

re non si ricostruì, infatti, la legittimità statutaria, rappresentata dalla previsione dell'abolizione della Camera dei fasci e delle corporazioni e di tutte le istituzioni del Partito nazionale fascista e dalla indizione, alla fine del conflitto, di nuove elezioni per la Camera dei deputati, ma solo un governo militare rappresentativo dell'emergenza bellica.

I 45 giorni precedettero, invece, solo la catastrofe per colpe che furono successivamente pagate soprattutto dalla Monarchia. L'armistizio di Cassibile del 3 settembre e il suo annuncio l'8 dello stesso mese evidenziarono, infatti, il crollo dello Stato monarchico nella sua istituzione portante: le forze armate. Lo Stato mantenne la sua legittimità formale grazie al Regno del Sud⁸, ma la sua legittimazione venne contestata sia dalla nascita del CLN, rappresentativo del futuro Stato dei partiti repubblicano, sia dal governo fantoccio della RSI.

Le dinamiche italiane vennero condizionate dallo sforzo bellico e dai rapporti tra gli alleati, per cui nella primavera del 1944 la svolta di Salerno favorì la costituzione del II governo Badoglio e poi nel giugno dello stesso anno, dopo la liberazione di Roma, la formazione del governo Bonomi e il compromesso sulla Costituzione provvisoria rappresentato dal d.l.lgt. n. 151 del 25 giugno 1944. Quest'atto normativo profilò i termini della tregua istituzionale e le procedure per arrivare alla elezione di una Assemblea costituente che avrebbe dovuto decidere sia sulla forma istituzionale dello Stato che sulla nuova Costituzione.

Dal punto di vista sostanziale lo Statuto, carta flessibile, aveva subito durante il fascismo modificazioni che ne avevano messo in gioco l'elasticità fino al limite della torsione plastica e poi dello snervamento e alla rottura⁹. Nel 1848 la Carta *concessa* di tipo monarchico costituzionale non soltanto era stata interpretata in senso evolutivo, dando vita ad una forma di governo parlamentare, ma era stata corroborata

dinamica istituzionale degli avvenimenti e sulla partecipazione più allargata di quanto si credesse, fino ad arrivare alla richiesta di una convocazione di seduta plenaria del Senato firmata tra il 22 e il 24 luglio da 63 senatori del Regno si veda F. LANCHESTER, *Il crollo del regime e una vertenza cavalleresca*, in "MemoriaWeb - Trimestrale dell'Archivio storico del Senato della Repubblica", n. 23 (Nuova Serie), settembre 2018, pp. 1-47.

⁸ Si veda A. DEGLI ESPINOSA, *Il regno del sud: 8 settembre 1943 - 4 giugno 1944*, Roma, Migliaresi, 1946

⁹ Si veda L. ROSSI, *La "elasticità" dello statuto italiano*, in "Scritti giuridici in onore di Santi Romano", Padova, CEDAM, 1939; C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940; F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, *passim*.

dalla emancipazione delle minoranze religiose. Nel 1938 lo Statuto albertino, convissuto dopo il 1922 con il regime diarchico tipizzato dalle innovazioni introdotte durante la legislatura costituente (1924-1929), giunse al punto di rottura nel momento in cui i due pilastri dello stesso vennero in definitiva discussione: la costituzione militare e i diritti dei cittadini¹⁰. La legge sul maresciallato dell'impero - da un lato - e le leggi razziali, unite alla trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni - dall'altro - costituirono un salto di qualità nella costruzione dello Stato autoritario a tendenza totalitaria, che la guerra interruppe, certificando con la sconfitta militare lo sciogliersi dell'assetto tradizionale risorgimentale¹¹.

b) 1944: la svolta di Salerno e il compromesso istituzionale del giugno con l'emanazione del d.l.lgt. 25 giugno 1944, n. 151. Dopo il Congresso del CLN di Bari del gennaio 1944, che aveva confermato la contrapposizione con la monarchia, l'azione diplomatica del Governo Badoglio, gli interessi degli alleati e il ritorno di Togliatti condussero a quella che venne chiamata la "svolta di Salerno".

c) 1945, il 25 aprile: la Liberazione di aprile e il "vento del Nord" evidenziarono con il Governo Parri e il suo fallimento successivo la continuazione di una polemica radicata. La Resistenza armata sviluppatasi soprattutto nel centro-nord entrò nella contesa storica e politica o come *Nuovo Risorgimento*, o come *guerra civile*, o come *guerra di classe*, sovrapponendosi alla dinamica concreta dell'ordinamento (per Pavone tutti e tre), caratterizzato da fondamentali decisioni.

d) 1946: Costituente e referendum. Lo stesso Costantino Mortati nella sua prima monografia del periodo post-fascista, *La Costituente*¹², aveva messo in evidenza come la schmittiana decisione fondamentale fosse stata condizionata da problemi di politica estera e di politica interna, come dimostra ad es. il d.l.lgt. 98/1946, che affidò al Corpo elettorale il tema della forma istituzionale dello Stato. D'altro canto lo stesso lavoro costituente, durato circa un anno e mezzo, venne fortemente condizionato dagli avvenimenti esterni, come dimostra la cesura tra il terzo e il quarto governo De Gasperi, che ha rinfocolato la teoria della rivoluzione promessa, della rivoluzione tradita, o dell'istituzione dello stato costituzionale democratico.

¹⁰ Si veda F. LANCHESTER, *Lo snervamento dello Statuto*, in "Nuova Antologia", fasc.2283, 2017, p. 166 sgg..

¹¹ Si veda C. PAVONE, *Dal Risorgimento alla Resistenza*, Roma, ed. dell'Asino, 2010.

¹² Si veda C.MORTATI, *La Costituente*, Roma, Darsena, 1945.

3. I decenni

Su questa base l'analisi dei sette decenni per quinquennio evidenzia situazioni profondamente differenti.

3.1. *Il primo decennale e l'inizio dell'applicazione della Costituzione*. Il primo decennale venne celebrato nel 1958, sulla base di una situazione internazionale ed interna che dal 1953 si era profondamente evoluta. Nel marzo 1953 la morte di Stalin e nel giugno la sconfitta della coalizione centrista, che puntava al premio di maggioranza sulla base della cosiddetta *legge truffa*, ma anche alla modifica della Costituzione, portarono profonde novità.

La Costituzione fluida di Giannini¹³, ovvero vigente ma ibernata dal 1948, cominciò a scongelarsi e divenne, con la crisi del centrismo, lo strumento principe dell'integrazione delle forze politiche all'interno del sistema. L'abolizione del premio di maggioranza nel 1954, l'elezione alla Presidenza della Repubblica di Giovanni Gronchi nel 1955 e i fatti di Ungheria nel 1956 portarono all'attuazione progressiva del testo costituzionale, al distacco del PSI dall'alleanza frontista e alla controversa apertura verso il centro sinistra. L'entrata in funzione della Corte costituzionale e la sua giurisprudenza, la costituzione del CSM e del CNEL si mossero in una situazione confusa di crisi dell'alleanza centrista, ma di grande fiducia nello sviluppo del Paese.

Gli studi per il decennale della Costituzione rappresentarono, dunque, questo quadro e videro redigere un bilancio sia sulle realizzazioni operate, sia su quelle da effettuare che coinvolsero politici e tecnici¹⁴. Promulgata, ma non applicata, la Costituzione si scongelò in corrispondenza del primo decennale e venne celebrata nella duplicità della prospettiva di *bilancio e programma*. Gli scritti per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione [Giuffrè,

¹³ Si veda M. S. GIANNINI, *La Costituzione fluida*, in "Società", n. 3, 1951. p. 497 sgg.. Per la posizione della dottrina costituzionalistica su tema si vedano in maniera esemplare gli *Studi in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952 su cui F. LANCHESTER, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica alla "Sapienza"*, in "Atti del Convegno: La sapienza del giovane Leopoldo Elia" (Roma 27 marzo 2014), a cura di F. LANCHESTER, Milano, Giuffrè, 2015, p. 1 sgg..

¹⁴ *Raccolta di scritti sulla Costituzione: 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957*, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958.

1958] si articolarono in cinque volumi¹⁵, con un Comitato d'onore istituzionale¹⁶ ed un Comitato esecutivo¹⁷, sostanzialmente funzionariale-parlamentare, cui si aggiunsero i *giovani* vincitori del concorso per i migliori articoli sull'anniversario (Battaglia, Crisafulli, Giuseppe De Cesare, Fois, Frosini, Pallotta, Pira).

Adolfo Battaglia, in particolare, sottolineò le caratteristiche di *mito giusto* del testo costituzionale come “piattaforma comune” anche dell'opposizione comunista¹⁸, mentre Vezio Crisafulli ribadì il carattere convenzionale della Costituzione come *patto solenne* tra differenti parti politiche e sociali che si garantiscono e convergono su un testo in cui il principio supremo è la libertà che non fa più riferimento all'uomo in generale o al cittadino, ma all'uomo vero¹⁹. I programmi di attuazione si inserivano in una dinamica politico-costituzionale in cui tutte le forze politiche respingevano (se si eccettua la destra missina e poi il repubblicanesimo pacciardiano) la soluzione della crisi francese che vide la fondazione della repubblica gollista. In questa prospettiva fu proprio Lelio Basso che nel *Principe senza scettro*²⁰ ribadì l'impostazione maggioritario – minoritaria del parlamentarismo kelseniano e nello stesso tempo le posizioni prospettate da Carlo Lavagna tra il 1953 e il 1955²¹, contrapponendosi idealmente alla posizione antipartitocratica di Michel Debré in *Ces*

¹⁵ Discorsi e scritti sulla Costituzione (I), Studi sulla Costituzione (II e III), I precedenti storici della Costituzione (Studi e lavori preparatori) (IV) e L'attuazione della Costituzione (V).

¹⁶ Enrico De Nicola (Presidente), Einaudi, Merzagora, Leone, Zoli, Azzariti, Gonnella, Ruini, Saragat, Terracini (componenti).

¹⁷ Gustavo De Meo (sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio), Piermani, Picella, Palermo, Bezzi, D'Antonio, Napolitano, Terzi, Negri (componenti).

¹⁸ A. BATTAGLIA, *Un mito giusto*, in “Raccolta di scritti sulla Costituzione: 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957”, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958, p. 97.

¹⁹ Si veda V. CRISAFULLI, *Lo spirito della Costituzione*, in “Raccolta di scritti sulla Costituzione: 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957”, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958, p. 104, con implicito riferimento a G. BURDEAU, *Une survivance: la notion de Constitution*, in “L'évolution du droit public. Etudes en l'honneur de Achille Mestre” Paris, Sirey, 1956, p. 56 sgg..

²⁰ Si veda L. BASSO, *Il principe senza scettro: democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958.

²¹ Si veda C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 4, 1952; C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 2, 1956.

*princes qui nous gouvernent*²². Lo stesso Costantino Mortati, che in quel periodo si era molto speso per ribadire le scelte costituzionali, sentì – significativamente – l'impossibilità di portare avanti la posizione di regolazione del *Parteienstaat*, che aveva proposto con Basso alla Costituente (ma anche dopo)²³, e alla riunione dei giuristi cattolici del 1958 operò una refutazione delle sue precedenti posizioni, allineandosi con le posizioni di Rescigno e di Galgano sull'impossibilità di una regolazione pubblicistica dei partiti²⁴.

È significativo che, proprio nel momento in cui l'incertezza sulla transizione verso l'alleanza di centro sinistra si prospettò con la discussa esperienza Tambroni, a Firenze in un Convegno organizzato proprio da Giuseppe Maranini²⁵ Alfonso Tesauro ribadisse, alla presenza dello stesso Vezio Crisafulli, la possibilità di un intervento in materia dell'Esecutivo attraverso i prefetti²⁶.

3.2. *Il secondo decennale e il bilancio controverso*. La transizione verso il Governo organico di centro-sinistra non fu certo facile, né semplice il quinquennio del Governo Moro, costellati non solo da difficoltà coalizionali, ma soprattutto dalla crisi dell'estate del 1964 che si inserì nel periodo del *roll back* della seconda ondata di democratizzazione²⁷.

Il secondo decennale della Costituzione venne preceduto da profondi sintomi di insoddisfazione e da tensioni. I convegni dell'ISLE²⁸ e di Luigi Zampetti²⁹ sul partito politico e quelli sulla crisi del Parla-

²² Si veda M. DEBRÉ, *Ces princes qui nous gouvernent*, Paris, Plon, 1957.

²³ Si veda, per tutti C. MORTATI, *Concetto e funzioni dei partiti politici (1949)*, in "Nomos", n. 2, 2015.

²⁴ Si veda C. MORTATI *I partiti politici nello Stato democratico*, intervento al Convegno nazionale di studio dell'Unione dei giuristi cattolici italiani, Roma, Studi, 1959.

²⁵ Su cui si veda F.LANCHESTER, *Pensare lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

²⁶ Si veda A.TESAURO, *I partiti politici, il popolo e la formazione degli organi elettivi nelle costituzioni moderne*, in "Studi Politici", n. 3-4, 1960, p. 262 sgg.

²⁷ Su cui si veda S. HUNTINGTON, *La terza ondata: i processi di democratizzazione alla fine del XX Secolo*, Bologna, il Mulino, 1995.

²⁸ Si veda ISLE, *Indagine sul partito politico: la regolazione legislativa*, Milano, Giuffrè, 1966.

²⁹ Si veda P.L. ZAMPETTI (a cura), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Atti del 1° Convegno di Dottrina dello Stato, Milano, La Nuova Europa, 1967 e P.L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti: la rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1965.

mento³⁰ o sulla riforma dello Stato precedettero³¹ gli studi per il Ventennale, dove la Costituzione stava per essere completata nella sua parte organizzativa con la introduzione delle regioni e con lo studio delle riforme regolamentari, ma nell'ambito di un ordinamento che stava entrando in quell'avvitamento che lo caratterizzerà fino alla crisi di regime del 1993.

La grande speranza di normalizzazione dell'ordinamento attraverso l'alleanza di centro-sinistra fallì proprio nel 1968 ed i sei volumi del ventennale certificarono l'insoddisfazione non soltanto degli eterni scontenti e critici (penso a Giuseppe Maranini³²) che criticarono la Costituzione, ma degli stessi costituenti che lamentarono l'*impasse*.

L'allora Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat aveva ricordato nel proprio messaggio "la necessità dell'impegno o il rischio della stabilità"³³, richiamando il compromesso costruttivo che aveva generato la Costituzione³⁴, mentre Gaspare Ambrosini, giuspubblicista che aveva attraversato i regimi e allora presidente della Corte costituzionale, tra l'ottobre 1962 e il dicembre 1967, aveva messo in evidenza l'apertura sovranazionale del testo costituzionale. Ambrosini sottolineò significativamente l'importanza degli artt. 1, 10 e 11 della Costituzione come abbandono della "tradizionale concezione particolaristica della sovranità e [affermazione] nel contempo [della] possibilità di creare una o più comunità internazionali dotate di quel minimo di potere indispensabile per mettere in grado di prevenire i conflitti armati", assicurando la pace³⁵.

Nell'ambito di una prospettiva problematica ritengo tuttavia esemplari i contributi di Lelio Basso e di Costantino Mortati, che biasimarono esplicitamente l'inattuazione pratica dei princìpi e dei valori

³⁰ Si veda L. PICARDI, N. BOBBIO, F. PARRI, *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967.

³¹ *La riforma dello Stato: atti del Convegno promosso dall'Istituto Gramsci, Roma, 16-18 gennaio 1968*, Roma, Editori Riuniti, 1968.

³² Si veda G. MARANINI, *Origini dell'insufficienza della nostra Costituzione*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", vol. 4, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 413 sgg..

³³ Si veda il messaggio di Saragat in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", Firenze, Vallecchi, 1969, vol.1, p. 17.

³⁴ Si veda ancora il messaggio di Saragat in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", Firenze, Vallecchi, 1969, vol.1, p. 18.

³⁵ G. AMBROSINI, *Profilo storico del costituzionalismo italiano dai liberi comuni e dal Parlamento di Sicilia alla Costituzione repubblicana del 1948*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 456-457.

costituzionali. Basso, nel suo saggio *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*³⁶, aveva invece lamentato l'attuazione solo formale della Costituzione e la sua non attuazione per quanto riguardava "il suo spirito informatore" ovvero "nei principi fondamentali posti a base della convivenza umana" ossia il principio democratico. L'inattuazione del principio democratico come autogoverno derivante dall'affermazione della sovranità popolare veniva a consolidarsi nel permanente distacco con la pubblica amministrazione, nella non applicazione del principio maggioritario-minoritario, nella mancanza di partecipazione permanente, ma anche nella non previsione di regole di controllo incisive sui rappresentanti (*recall* o decadenza del mandato).

Una simile posizione *movimentista* venne approvata dallo stesso Mortati che rilevò una "situazione sostanzialmente immutata" anche nel Ventesimo anniversario della promulgazione della Costituzione per quanto riguardava la realizzazione degli intenti costituzionali, lamentando la distanza tra la costituzione materiale delineata dalla Carta e quella effettiva³⁷. La prospettiva di Mortati era già nel 1968 quella "del come rompere il cerchio, tagliare il nodo gordiano che lega le mani all'autorità"³⁸. Si tratta di una citazione che ricorda - in modo significativo - la recensione dello stesso Mortati a Persico sugli Annali di Macerata di circa 25 anni prima³⁹ ed individua la prospettiva profilata anche nel volumetto su *La Costituzione di Weimar* sulle ragioni del crollo delle democrazie e dell'avvento degli ordinamenti autoritari⁴⁰. Sia ben chiaro che l'evoluzione di Mortati, che durante gli anni Sessanta si era impegnato nel Movimento di Opinione pubblica, derivava dal durissimo giudizio da lui formulato nei confronti del sistema oligarchico e partitocratico vigente alla fine degli anni Sessanta.

³⁶ Si veda L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", Firenze, Vallecchi, 1969, vol.4, p. 11 sgg..

³⁷ Si veda C.MORTATI, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", Firenze, Vallecchi, 1969, vol.4, pp. 463 -466.

³⁸ Si veda C.MORTATI, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, cit. p. 490.

³⁹ Si veda C. MORTATI, *Recensione* al saggio di F. Persico "Le rappresentanze politiche e amministrative", in "Annali della R. Università di Macerata", vol. XV, 1941. Afferma Mortati (p. 212) che: "il nodo gordiano dei partiti è stato tagliato con l'unico mezzo idoneo: con la spada".

⁴⁰ Si veda C. MORTATI (a cura), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.

La posizione di Mortati costituisce un indicatore empirico dell'inizio di un periodo difficile per la vita del Paese che cominciò proprio alla fine degli anni Sessanta e che porterà molti costituzionalisti degli anni Trenta ad auspicare innovazioni incisive della parte seconda della Costituzione (penso alle posizioni prese sulla rivista "Gli Stati")⁴¹, ma anche (e parlo per Mortati) ad abbandonare – sulla premessa di una omogeneizzazione delle posizioni partitiche – anche le convinzioni proporzionalistiche nella famosa voce sull'art.1 del Commentario Branca⁴².

3.3. *Il terzo decennale e l'avvitamento dopo il primo terremoto del sistema.* Si tratta di un periodo confuso che induce alla riflessione storica non solo per capire la valenza del patto costituzionale, ma anche il mutamento dei tempi. Enzo Cheli⁴³, nell'ambito del gruppo dei giovani leoni del diritto (Rodotà, Amato, Cassese, Bassanini, Onida, ...), riprenderà l'auspicio alla ricostruzione storica richiesta a suo tempo da Piero Calamandrei nell'introduzione al Commentario della Costituzione⁴⁴.

In un momento di grande speranza (nel 1975 Francesco De Martino parlò di *equilibri più avanzati*) per il superamento della grande scissione del dopoguerra e – sulla base dell'ipotesi berlingueriana del compromesso storico – la società italiana venne investita da numerose innovazioni istituzionali (regioni, Statuti regionali, divorzio, Statuto dei lavoratori). Quel periodo illuse – come spesso capita in Italia – che si fosse intrapresa una terza via, mentre ci si trovò davanti solo all'aggravarsi di una crisi storicamente radicata. La speranza di poter superare la *conventio ad excludendum*⁴⁵ che caratterizzava l'ordinamento indusse dunque alla ricerca delle radici storiche del

⁴¹ Si veda in particolare C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, in "Gli Stati", 1973, n. 10.

⁴² Si veda F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e Weimar*, in S. RODOTÀ (a cura), "Alle origini della Costituzione", Bologna, il Mulino, 1998, p. 309 sgg.; si veda anche A. BARBERA, S.CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura), "Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati", Milano, Giuffrè, 2007, p. 111 sgg..

⁴³ Si veda E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in "Politica del diritto", 1973, n. 4, pp. 485-530 e poi il finale di questa elaborazione in E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978.

⁴⁴ Si veda P. CALAMANDREI, *Introduzione*, in "Commentario della Costituzione", diretto da P. CALAMANDREI, A.LEVI, Firenze, Barbera, 1950.

⁴⁵ Su cui si veda L. ELIA, *Governo (forme di)*, in "Enciclopedia del diritto", vol. XIX.

patto costituzionale. L'indagine venne operata dalla scuola giuspubblicistica fiorentina (ma non solo) sulla base di una ricerca sistematica, che sostituì significativamente l'attività delle istituzioni centrali, bloccate dalla crisi⁴⁶.

Quaranta anni fa le celebrazioni della Costituzione coincisero con il rapimento Moro, in un clima che – dopo il primo dei terremoti che colpirono il nostro sistema politico-costituzionale – aveva visto dal 1977 lo scoppio del terrorismo armato⁴⁷. L'*union sacrée* contro il terrorismo funzionò indubbiamente, ma il quadro interno ed internazionale non permise il completamento dell'auspicata transizione. Il Governo Andreotti non portò, come in Germania dieci anni prima, alla normalizzazione del sistema e all'alternanza, ma alla persistenza della specialità italiana. Proprio mentre Dolf Sternberger proponeva nel 1979 la teoria del *Verfassungspatriotismus*⁴⁸, dopo le elezioni politiche anticipate di quell'anno Bettino Craxi propose sull'Avanti! la grande riforma⁴⁹, prospettando una dinamica in cui la parte organizzativa della Costituzione doveva essere modificata. Si trattava però di un dosso strategico, perché la proposta si collegava ad una svolta che a livello

⁴⁶ Si vedano, per i tipi de il Mulino:

E. Cheli (a cura), *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea costituente*; R. RUFFILLI (a cura), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente (L'area liberaldemocratica: il mondo cattolico e la Democrazia cristiana; L'area socialista: il Partito comunista italiano)*; U. DE SIERVO (a cura), *Scelte della Costituente e cultura giuridica (Costituzione italiana e modelli stranieri; Scelte della costituente e cultura giuridica; Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale)*; G. MORI (a cura), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*; A. ORSI BATTAGLINI (a cura), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie: tra Assemblea costituente e politica della ricostruzione*; E. ROTELLI (a cura), *La ricostruzione in Toscana dal CLN ai partiti (Il Comitato Toscano di Liberazione Nazionale; I partiti politici)*; E. ROTELLI (a cura), *Tendenze di amministrazione locale nel dopoguerra*; G. MORI (a cura), *Autonomismo meridionale: ideologia, politica e istituzioni*; R. RUFFILLI (a cura), *Autonomie e pluralismo nelle posizioni dei partiti e delle parti sociali*. Si veda inoltre: *Il sistema delle autonomie: rapporti tra Stato e società civile*. Atti del Convegno sulla ricerca promossa dal Consiglio regionale della Toscana in occasione del 30. della Repubblica e della Costituzione (Firenze, 20-22 settembre 1979).

⁴⁷ Mi riferisco alle elezioni regionali del 15 giugno 1975 e a quelle politiche del 1976, in cui massimo era stato il tasso di bipartecipazione del sistema (si veda su questo F. LANCHESTER, *I tre terremoti e le prospettive della riforma istituzionale in Italia*, in "Italianieuropei", n. 5-6, 2013).

⁴⁸ Si veda D. STERNBERGER, *Verfassungspatriotismus*, Frankfurt, Insel, 1990 in cui è contenuto l'articolo della *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 23 maggio 1979.

⁴⁹ Si veda B. CRAXI, *Ottava legislatura*, in "Avanti!", 28 settembre 1979.

geopolitico identificava proprio l'inizio dello spostamento degli assi, ma soprattutto l'avvento della prospettiva neoliberale⁵⁰.

3.4. *Il quarto decennale e le avvisaglie della crisi di regime.* In questa sede non è importante seguire la dinamica della nuova stagione di dibattiti sull'innovazione istituzionale, ma sottolineare che le ipotesi in oggetto avrebbero portato alla modifica delle innovazioni unanimistiche e compromissorie che avevano caratterizzato il periodo successivo al 1968. Ne derivò un rafforzamento dell'Esecutivo in Parlamento con la modifica dei regolamenti parlamentari e l'attuazione della legge sulla presidenza del Consiglio fino ad arrivare alla prevalenza del voto segreto rispetto a quello palese nel 1988. La ridda di ipotesi volte alla ristrutturazione della forma di governo e del sistema elettorale spaziava dalla variante semipresidenziale al cancellierato della forma di governo parlamentare, fino ad arrivare a quella presidenziale, mentre le ipotesi di modifica del sistema elettorale passavano dalla *sperrklausell* ai sistemi maggioritari.

Tra il 1981 e il 1982 ebbe molto successo la ricerca finanziata dall'Unione industriale lombarda e diretta da Gianfranco Miglio per la riforma della Costituzione sia nella parte organizzativa (Galeotti), sia in quella economica (Bognetti)⁵¹. Su questa base, mentre De Mita e la DC si orientavano verso il governo di legislatura in un *dirrettismo* duvergiano, il PSI, dopo un breve abbaglio per questa ipotesi a Rimini, optò per la proposta di Amato dell'elezione diretta del Capo dello Stato a Costituzione invariata.

Nel 1983 l'istituzione della Commissione di studio Bozzi accompagnò le discussioni sul governo Craxi e la staffetta con De Mita. Non è un caso che la contrapposizione tra le forze politiche si fosse acuita, mentre la ristrutturazione economica poneva tensioni che arrivarono alla contrapposizione contro il decretone del governo.

Il quarantesimo anniversario della Costituente, e soprattutto quello della Costituzione, vennero celebrati in una temperie che portò Gianfranco Miglio ad auspicare l'interruzione dell'attività elettiva e lo

⁵⁰ Si veda F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra crisi di regime e globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2014, *passim*, ma soprattutto G. ARRIGHI, *Il lungo XX secolo*, Milano, Il Saggiatore, 1996.

⁵¹ Si veda GRUPPO DI MILANO (a cura), *Verso una nuova Costituzione*, ricerca promossa dal CESES su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti", Milano, Giuffrè, 1983, 2 voll.

sbrego istituzionale⁵², mentre Roberto Ruffilli e Piero Alberto Capotosti prospettavano l'indirizzo del *cittadino come arbitro*⁵³.

L'unico frutto della prima stagione riformista furono dunque la legge 400/88 e la modifica dei regolamenti parlamentari, mentre si avvicinava a grandi passi la crisi di regime, che avrebbe comportato una cesura tra la prima e la seconda fase della storia costituzionale repubblicana. La strategia della rottura del circolo vizioso venne recuperata sulla base delle idee di un costituzionalista monarchico (Marino Bon Valsassina) e indicata da Serio Galeotti nell'utilizzazione dell'art. 75 della Costituzione per l'abrogazione della legge elettorale.

La crisi del socialismo reale (*glasnost e perestroika* datano dal 1985), la fine delle ideologie, l'aumento esponenziale del debito pubblico e l'impossibilità di continuare a finanziare attraverso questo il consenso, l'avvento di formazioni regionali, l'aumento della corruzione e la sensazione di non poter competere per queste ragioni in Europa favorirono la decostruzione del sistema dei partiti che aveva prodotto e sostenuto la Costituzione.

Nel 1991 l'ammissibilità del referendum sulla preferenza unica preparò, assieme all'arresto del cosiddetto *mariuolo*, la slavina del 1993, quando l'elettorato votò a favore dell'abrogazione della parte relativa al finanziamento pubblico dei partiti della legge 195/1974 e della parte proporzionalistica della legge elettorale del Senato⁵⁴.

Il 18 aprile 1993, per una coincidenza della storia, le forze politiche che avevano prodotto e applicato il testo costituzionale del 1948 implosero, come certificò lo stesso Giuliano Amato nelle dichiarazioni del 22 aprile alla Camera, ufficializzando dimissioni che aveva preannunciato in una trasmissione televisiva, sulla base del secondo terremoto della storia costituzionale repubblicana⁵⁵.

⁵² Si veda per le origini F. LANCHESTER, *La struttura fondamentale del politico nella visione scientifica di Gianfranco Miglio*, in "Rivista di politica", n. 3, 2011; per gli anni Settanta G. MIGLIO, *Una Costituzione in 'cortocircuito'*, in "Prospettive nel mondo", n. 19-20, 1978 e G. MIGLIO, *Utopia e realtà della Costituzione*, in "Prospettive nel mondo", n. 37-38, 1979, ma soprattutto GRUPPO DI MILANO (a cura), *Verso una nuova Costituzione*, cit..

⁵³ Si veda R. RUFFILLI, P.A. CAPOTOSTI (a cura), *Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*, Bologna, il Mulino, 1988.

⁵⁴ Si veda F. LANCHESTER (a cura), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Roma, Bulzoni, 1992.

⁵⁵ Si vedano G. AMATO, Atti parlamentari. Camera dei Deputati, seduta pomeridiana del 21 aprile 1993, p. 12841 sgg., su cui la valutazione di *Il libro giallo de "La peste italiana" dopo la rovina del ventennio fascista. Il sessantennio di metamorfosi del male*,

3.5. *Il quinto decennale dopo la fine della prima fase della Costituzione repubblicana.* L'anno successivo, anche sulla base della nuova legge elettorale (*Mattarellum*), non una delle formazioni presenti in Assemblea costituente era più rappresentata ufficialmente in Parlamento.

Inizia la nuova fase del bipolarismo imperfetto, ma prosegue anche l'ipotesi della riforma costituzionale. Nel 1992/93 la Commissione De Mita-Iotti aveva già ipotizzato una revisione del testo costituzionale sulla base del superamento dell'art. 138 (L.Cost.n. 1/1993), mentre il governo Berlusconi mise in campo la cosiddetta Commissione Speroni. Le forze politiche – e lo dimostrerà nel 1997 la legge costituzionale n. 1 che istituirà la Commissione presieduta da D'Alema – sentirono la necessità di arrivare al superamento di un patto, almeno per la parte organizzativa, che non sentivano più adeguato, ma continuarono a fallire.

In una simile situazione Giuseppe Dossetti, nel 1994 a Montevoglio, si rese conto che la Costituzione non era più sostenuta dai soggetti politicamente rilevanti interni e, alla presenza della stessa Nilde Iotti, con Elia e Onida prospettò una esternalizzazione della stessa sui valori del costituzionalismo occidentale (le quattro libertà) e dell'Unione europea⁵⁶.

L'Europa costituiva l'ancora della salvezza per non essere risucchiati nel Mediterraneo e giustificava anche sacrifici e rischi. Una simile prospettiva evidenziava anche la peculiarità di un sistema che non soltanto non si era normalizzato, ma continuava la propria singolarità nell'ambito di un bipolarismo imperfetto. Il I° governo Prodi (18 maggio 1996-9 ottobre 1998), succeduto al governo Dini, cadde, come il I° governo Berlusconi, per tensioni infracoalizzionali a causa della prima crisi parlamentare della Repubblica (la ripetizione avverrà sempre con Prodi nel gennaio 2008). Il bipolarismo della nuova fase "maggioritaria" della storia costituzionale repubblicana era indebolito dalla persistenza del bicameralismo perfetto, ma soprattutto dalla presenza di formazioni antisistema all'interno dei due poli. Nel 1994 la Lega Nord aveva minato il Governo Berlusconi, nel 1998 Rifondazione comunista minerà il Governo Prodi.

2011 disponibile su <https://www.radicali.it/wp-content/uploads/Libro%20Giallo%20seconda%20ed.%20provv..pdf>.

⁵⁶ Si veda G. DOSSETTI, *Le radici della Costituzione (16 settembre 1994)*, in G. DOSSETTI, "Valori della Costituzione", pref. di F. Monaco, Reggio Emilia, San Lorenzo, 1995, p. 63 sgg.

È evidente che il cinquantesimo anniversario della Costituzione non potesse essere sistematicamente commemorato dalle istituzioni costituzionali e dalle formazioni politiche. Lo fecero alcune istituzioni culturali superstiti dallo tsunami del 1993 e in particolare l'Istituto Sturzo, la Fondazione Basso, la Fondazione Einaudi.

L'Istituto Sturzo fu certamente il più attivo anche perché vero punto di coordinamento del mondo cattolico oramai spalmato sui due fronti, mentre la Fondazione Basso, la Fondazione Einaudi e l'Istituto italiano per gli studi storici controllavano le ali, così come l'Università. I tre volumi della ricerca sui cattolici democratici e la Costituzione a cura di Nicola Antonetti, Ugo de Siervo e Francesco Malgeri con introduzione di Gabriele De Rosa⁵⁷ proponevano documenti e valutazioni, che hanno potuto essere ripubblicate anche per il settimo decennale⁵⁸. La ricerca *Alle origini della Costituzione* della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco⁵⁹, pubblicò invece, tra l'altro, saggi sul linguaggio della Costituzione e sull'opera di Mortati; l'Istituto Einaudi una ricerca su autonomie locali, regioni, governo e politica economica a cura di Stefano Magagnoli, Emma Mana e Leandro Conte⁶⁰, mentre Maurizio Griffo curò per l'Istituto di studi storici documenti e testimonianze dai carteggi di Benedetto Croce nel periodo 1943-46⁶¹. Solo Lorenzo Ornaghi si addentrò nella nuova età delle costituzioni: da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale⁶². L'approfondimento di quei lavori fu di tipo storico e di prospettiva, ma la tensione per la riforma mancata e per le innovazioni di Franco Bassanini⁶³ a Costituzione vigente si produsse alla fine del

⁵⁷ N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI (a cura), *I cattolici democratici e la Costituzione*, introduzione di G. De Rosa, ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo, Bologna, il Mulino, 1998, 3 voll.

⁵⁸ Si veda N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI, *I cattolici democratici e la Costituzione*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2017.

⁵⁹ S. RODOTÀ (a cura), *Alle origini della Costituzione*, Bologna, il Mulino, 1998, ricerca della Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco.

⁶⁰ S. MAGAGNOLI, E. MANA, L. CONTE (a cura), *La formazione della Repubblica: autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, Bologna, il Mulino, 1998, ricerca della Fondazione Luigi Einaudi.

⁶¹ M. GRIFFO (a cura), *Dall'Italia tagliata in due all'Assemblea costituente: documenti e testimonianze dai carteggi di Benedetto Croce*, prefazione di G. Sasso, Bologna, il Mulino, 1998, ricerca dell'Istituto italiano per gli studi storici.

⁶² L. ORNAGHI (a cura), *La nuova età delle costituzioni: da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale*, Bologna, il Mulino, 2000.

⁶³ Si veda F. BASSANINI, *Tendenze delle riforme amministrative: inaugurazione dell'anno accademico SPISA 1997-1998, 30 gennaio 1998*, Bologna, SPISA, 1998.

millennio nella rottura della convenzione costituzionale che fino ad allora aveva resistito: *ovvero quella che l'innovazione costituzionale non avrebbe potuto essere introdotta a colpi di maggioranza*. Colpito dall'instabilità e dal crescente timore che il polo incombente potesse introdurre un'innovazione radicale del titolo V, il Governo ulivista adottò una revisione costituzionale a maggioranza, aprendo una fase nuova nella dinamica del bipolarismo imperfetto.

3.6. *Il sesto anniversario e la Costituzione nella tempesta*. Il nuovo governo Berlusconi, frutto delle elezioni del 2001 e dotato di una maggioranza coerente in entrambe le Camere, affrontò la questione sia sul piano del sistema elettorale sia su quello della seconda parte della Costituzione, dichiarando l'intangibilità della prima e dei principi.

A proposito di anniversari, Gaetano Quagliariello iniziò nel 2003 ad esaltare il premio di maggioranza⁶⁴, prefigurando la sua reintroduzione, mentre attorno a Marcello Pera, allora presidente del Senato, si attivò un movimento trasversale, ma poi sostanzialmente di maggioranza, per introdurre una innovazione intensa della seconda parte della Costituzione.

La legge 270 del 2005 e la revisione costituzionale si incontrarono a fine legislatura. Il cosiddetto *Porcellum*, palesemente incostituzionale sin dalla nascita, fornì risultati pratici contraddittori sulla base del permanente bicameralismo e di alcune scelte sbagliate; l'innovazione costituzionale – sottoposta a referendum confermativo – venne invece respinta dal Corpo elettorale nel 2006.

Proprio in quel periodo e in una Conferenza tenuta presso il Master in istituzioni parlamentari oggi intitolato a Mario Galizia, Giorgio Napolitano, poche settimane prima di divenire presidente della Repubblica, sostenne che “Non [fosse]..esagerato affermare che oggi, a sessanta anni dalla nascita dell'assemblea costituente, noi abbiamo un Parlamento non in grado di pronunciarsi in modo meditato, di svolgere un proprio ruolo non prevaricante e autonomo rispetto a quello del Governo, e si deve perciò auspicare ...una fase di riequilibrio anche attraverso modifiche legislative e parlamentari”⁶⁵.

Due anni dopo le celebrazioni del 60° anniversario della Costituzione vennero tuttavia esperite in un clima tutt'affatto particolare.

⁶⁴ Si veda G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, il Mulino, 2003.

⁶⁵ Si veda G. NAPOLITANO, *Il parlamento italiano 1946-2006*, in “Nomos”, n. 3, 2005, p. 13.

In generale le istituzioni nazionali furono molto poche, così come lo erano state per l'anniversario della Costituente (si veda l'opera curata da Silvano Labriola in più volumi, ma non molto pubblicizzata per la scomparsa del curatore⁶⁶), mentre nelle regioni ci si occupava dei costituenti locali.

Fu invece il discorso del nuovo Capo dello Stato a dare il tono della situazione nell'intervento davanti al Parlamento in seduta comune il 23 gennaio 2008. Il giorno dopo, come già segnalato, il Governo Prodi venne sfiduciato. Il Presidente Napolitano affermò che “nonostante il momento di acuta crisi e incertezza politica che il paese sta[va] vivendo” riteneva necessario sottolineare “la distinzione e autonomia del tema costituzionale dalle vicende dei partiti, delle maggioranze e dei governi”. Nel discorso l'allora Capo dello Stato sostenne che “conoscendo i motivi di inquietudine e di sfiducia che serpeggia [va] no tra i cittadini, [fosse] confortante poter guardare tutti, senza spirito di parte, a un grande quadro di riferimento unitario come quello che l'Italia si diede con la Costituzione del 1948”. Il primo gennaio 1948 per Napolitano “[aveva] segnato la nascita di diritti e di doveri, di regole e di equilibri, che costitui[va] la base del nostro stare insieme, animando una competizione democratica senza mettere a repentaglio il bene comune”⁶⁷.

La tesi di Napolitano era che, come già messo in evidenza, nel 1946 l'Italia era giunta “all'approdo del costituzionalismo”, cosicché l'unità costituzionale si era fatta sostrato dell'unità nazionale”. In questo quadro l'esigenza legittima verso “la speditezza del processo decisionale” all'interno della forma di governo parlamentare “doveva sempre tenere conto del “livello di aggregazione e di coesione delle forze che si affermano alla guida del paese”.

Questa indicazione realistica deve – a mio avviso – essere integrata dalla posizione di Leopoldo Elia, che aveva, nell'oramai lontano 1969, incentrato il proprio interesse sul ruolo delle forze politiche nella dinamica della forma di governo⁶⁸. Ebbene, proprio nel primo semestre del 2008, negli ultimi discorsi prima della scomparsa, Elia,

⁶⁶ S.LABRIOLA (a cura), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 3 voll.

⁶⁷ Consultabile su <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=1174>.

⁶⁸ Si veda L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit. sulla base della lezione della scuola romana di Scienze politiche (da Zangara a Mortati, a Gueli).

consapevole della debolezza oramai endemica del nuovo sistema partitico e dei soggetti che lo componevano, evidenziò l'importanza oramai fondamentale degli strumenti di equilibrio del costituzionalismo tradizionale⁶⁹.

Gli avvenimenti successivi hanno soprattutto certificato il progressivo indebolimento del circuito partitico-parlamentare, o commissariato da governi tecnici sotto tutela presidenziale, o frutto di accordi labili per la ristrutturazione istituzionale dell'ordinamento.

4. *Conclusioni: il settimo decennale, il bipopulismo perfetto e la stella polare del costituzionalismo*

Il settimo decennale della Costituzione si sta celebrando, dopo il referendum del 2016 e le elezioni del marzo 2018, in una situazione piena di preoccupazioni esterne ed interne. Ci si potrebbe chiedere – anche in questa sede – come sia possibile reagire alla situazione contemporanea che vede messo in pericolo lo Stato costituzionale democratico, senza farsi conquistare dai cascami dell'utopia kantiana o dal pessimismo senza speranza, né dalle ipotesi prospettate prima del referendum 2016, ma presenti anche oggi, di resettare il disco rigido o cambiare il sistema operativo della Costituzione⁷⁰.

4.1. *Utilità di una prospettiva presbite.* A mio avviso le paure possono essere limitate e le vie d'uscita individuate più facilmente, se – attraverso un'analisi realistica – si tiene conto del fatto che i fenomeni autoritari e/o totalitari del '900 sono nati dall'anarchia internazionale e regionale e dalla crisi economica non gestita.

Guardare con gli occhi asciutti i problemi di prospettiva della dinamica demografica e di riqualificazione dei rapporti di potenza economica e politica rappresenta il primo passo per individuare il futuro del costituzionalismo.

Il secondo passo è riconoscere che gli ordinamenti occidentali basati su istituzioni democratiche vedono rinsecchirsi le stesse perché si

⁶⁹ Si veda L. ELIA, *Intervento*, Convegno Italianieuropei-Astrid, maggio 2008, su cui si veda F. LANCHESTER, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica alla "Sapienza"*, cit..

⁷⁰ Come già accennato, mi riferisco a G. CRAINZ, C.FUSARO, *Aggiornare la Costituzione: storia e ragioni di una riforma*, cit..

è indebolito il baccello dello Stato nazionale in cui si sono sviluppate, mentre le istituzioni della globalizzazione⁷¹ sono burocratiche e lontane, basate sul debole controllo/partecipazione degli esecutivi nazionali, o addirittura senza controllo. Poiché gli ordinamenti nazionali non forniscono risposte adeguate, cresce – soprattutto in ordinamenti deboli e divisi – la contestazione populistica. In una simile situazione la finanza internazionale stima molto più affidabile XI-Jinping, Putin, Orbán ed Erdogan che non i leaders democratici, che debbono fare continuamente i conti con elettorati e maggioranze volubili.

C'è dunque il pericolo che il costituzionalismo in senso stretto venga considerato debole ed inefficiente, mentre la riqualificazione dei rapporti geopolitici prepara scontri e frizioni sempre più rilevanti.

Quali, allora, le soluzioni per salvare principi e valori del costituzionalismo nei due sensi precedentemente individuati anche in Italia⁷²?

Il costituzionalismo come contropotere è – a mio avviso – applicabile in profondità nelle istituzioni della globalizzazione, mentre quello specifico dello Stato di diritto costituzionale democratico di massa suggerisce invece il salto di qualità verso gli ambiti sopranazionali e per un rilancio e approfondimento di quelli nazionali.

C'è, in sostanza, bisogno di più *governance*, trasparente e parametrata al costituzionalismo in senso lato, sul piano delle istituzioni della globalizzazione, di un salto di qualità verso il *government* negli ordinamenti sovranazionali, mentre sul piano nazionale la ristrutturazione istituzionale dovrebbe comportare il recupero della legittimazione partecipativa, ricostituendo dal basso il senso di comunità e di partecipazione attiva.

4.2. *Il caso italiano.* A questo punto vorrei concludere con una riflessione specifica sull'Italia e le sue vicende più recenti che si inseriscono nel lungo viaggio del costituzionalismo, ma che a volte rischiano di deviare dallo stesso.

Enzo Cheli ha, proprio all'inizio del mese di maggio, pronunciato una *lectio brevis* sui settanta anni della Costituzione all'Accademia

⁷¹ Si veda S. CASSESE, *The Global Polity. Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, Editorial Derecho Global, 2012.

⁷² Riprendo in questa sede le prospettive sviluppate in F. LANCHESTER, *Il profumo del costituzionalismo*, in "Nomos", 2018, n. 1, consultabile su <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>.

dei Lincei⁷³. La lezione di Cheli si basa su una interpretazione storica che evidenzia come la Costituzione sia stata un acquisto positivo per l'ordinamento e abbia funzionato egregiamente per legittimarla e orientarla nell'ambito dello Stato costituzionale di diritto, ma che il sistema politico non abbia saputo utilizzarla applicandola nella parte organizzativa e innovandola.

La Costituzione è forte, ci dice Cheli, perché radicata nella comunità politica e il sistema politico è, invece, debole, con il rischio di un circolo vizioso per uscire dal quale ci vorrebbe il barone di Münchhausen. Temo che Enzo Cheli si sia fatto trascinare dalla necessità di salvare il salvabile, individuando solo nel sistema politico il responsabile del degrado. Come negli anni Sessanta, c'è anche chi sostiene che la società civile si merita questa società politica e il relativo funzionamento della stessa⁷⁴. Accusare la società civile e quella politica di non avere saputo utilizzare il testo costituzionale significa avere l'idea che lo stesso sia stato tradito dal ceto politico e/o dalla società civile. Significa in sostanza ritornare in modo diretto o indiretto alle polemiche post-risorgimentali relative alla scissione tra paese legale e paese reale.

Proprio l'approccio storico prospettato da Calamandrei e da Cheli⁷⁵ favorisce, a mio avviso, la comprensione della situazione e suggerisce le possibili vie di uscita. Bisogna riconoscere che la teoria della costituzione vivente, fondata sulla giurisprudenza delle corti multilivello, non riesce a sostituire la costituzione materiale rappresentata dalle forze che si pongono alla sua base e la legittimano. In sostanza la dentatura più bella rischia di essere indebolita dalla paradontite costituzionale, se osso e gengive sono purulenti e incapaci di sostenerla.

La Costituzione italiana, frutto della seconda ondata di democratizzazione, è un testo che, al di là dell'impianto tradizionale e garantista della forma di governo, ha senza alcun dubbio introdotto l'ordinamento italiano all'interno dello Stato di diritto costituzionale,

⁷³ Si veda E. CHELI, *I settanta anni della Costituzione italiana. Prime indicazioni per un bilancio*, in "Nomos", n. 1, 2018 consultabile su <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>.

⁷⁴ Si veda G. PERTICONE, *Paese reale e paese legale*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", Firenze, Vallecchi, 1969, vol. 4, pp. 683-684.

⁷⁵ Su cui si veda F. LANCHESTER, *Paolo Barile, la tradizione costituzionalistica toscana e la scuola fiorentina*, in "Nomos", n. 1, 2018 consultabile su <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>.

cercando di integrare all'interno del sistema forze e culture politiche profondamente differenti. È questo il risultato più positivo e duraturo, al di là della deriva di un sistema diviso da fratture tradizionali e dalla presenza di formazioni considerate antisistema. Le culture che hanno contribuito al testo costituzionale si sono tuttavia prima indebolite e poi dissolte, mentre il contesto europeo e internazionale è profondamente cambiato dalla data di produzione di quel testo.

Le tappe dell' incisivo cambiamento si sono correlate con la fine dei "30 gloriosi" e il processo di integrazione europea da un lato e con la fine del socialismo reale e la ventata liberista dall'altro, cui hanno corrisposto la mancata integrazione del sistema politico-partitico prima e poi il suo crollo.

La fine della prima fase della storia costituzionale repubblicana ha comportato la necessità di esternalizzare la Costituzione, oramai priva di agganci materiali sufficienti nelle forze politiche nazionali, all'Europa e ai valori occidentali.

Come si è visto, lo intuì Dossetti a Monteveglio nel 1994, mentre nel 2008 Elia evidenziò che ormai bisognava fare affidamento sul tradizionale costituzionalismo nel secondo senso individuato nel corso di queste pagine, in mancanza di un sistema dei partiti strutturato e affidabile. La realtà degli ultimi settanta anni ha infatti visto la cinghia di trasmissione partitica tra società civile e istituzioni, considerata indispensabile negli ordinamenti di massa, trasformarsi secondo una dinamica che potrebbe essere descritta in maniera sintetica così: dal *bipartitismo imperfetto* (1948) al *bipolarismo imperfetto* (1994), dall'*ibernazione del circuito partitico parlamentare* (2011) al *bipersonalismo imperfetto* (2014) per arrivare oggi al *bipopulismo perfetto* (2018).

Sintomo delle difficoltà sempre crescenti è il vero e proprio ipercinetismo elettorale che ha investito nell'ultimo quarto di secolo il nostro ordinamento, con il susseguirsi – caso non riscontrabile in altri paesi – di ben sette meccanismi di trasformazione in seggi⁷⁶. In questa situazione, come negli anni Sessanta con La Malfa o negli anni Novanta con Amato e Ciampi, la nostra speranza è nell'Europa, per non farci risucchiare dal Mediterraneo e dalle sue spire africane. Ma l'Europa, su cui si deve rilanciare perché è per noi la vera speranza, non si trova in condizioni ottimali. Anzi. Il periodo successivo al crollo del

⁷⁶ Si veda F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale in senso stretto dal "Porcellum" all'"Italicum"*, in "Democrazia e diritto", n. 1, 2015, p. 15 sgg.

socialismo reale ha visto proprio l'Europa perdere la propria spinta politica, sulla base di un allargamento solo economico, in un periodo di contrazione del tasso di sviluppo per gli ordinamenti già sviluppati. L'UE, non più sotto la protezione dell'ombrello Usa, è divenuta una impresa più economica che politica e risente delle contraddizioni di aree che storicamente sono state e sono ancora lontane. La centrifugazione europea, dalla Brexit a Visegrad – per arrivare ai problemi dei cosiddetti pigs dell'area meridionale – individua la nostra debolezza, ma soprattutto il pericolo che i più deboli possano soccombere.

Il rilancio del costituzionalismo costituisce dunque una carta da giocare: all'interno dello Stato nazionale evidenziando l'importanza dello Stato sociale e della rappresentanza, rafforzando però nello stesso tempo le istituzioni europee e scommettendo sul passo in avanti ulteriore del processo di integrazione; individuando infine nella *governance* internazionale un tassello ulteriore per l'affermazione del diritto basato su valori.

Abstract - The essay shortly analyzes how the Italian Constitution was celebrated in the seven decades that separate us from the institutions and the politically relevant subjects of 1948, highlighting how the constitutional principles and values are inserted in the development of the contemporary constitutionalism and how their application comes out from the dialectic between constitution in the material sense and the "living" constitution in the context of the geopolitical transformations and the supranational integration. The Constitution of 1948 has undoubtedly constituted the entry of our system within the democratic constitutional state and has polemically opposed both to the totalita-

rian tendency of fascism and to the liberal legislative constitutionalism represented by the evolution of the Albertine Statute of 1848, with its monarchic-constitutional roots. The transition after the "glorious thirties" towards new geopolitical equilibria, with dangers for the welfare state and the representative democracy, proposes however, for our system and on the basis of profound historical trends, the weakening of the constitutional material, risking to bring the "formal" Constitution of 1948 to the breaking point. The conclusions highlight the concern for the dangers of the new situation, but also the need to relaunch constitutionalism both in depth and in extension.

ABOUT THE GENESIS OF THE ITALIAN REPUBLICAN CONSTITUTION

by **Silvia Illari**

*“Formulating a Constitution today is a very serious task. After the meteors of those improvised in the revolution of France and the others of the Risorgimento, granted by the sovereigns - except for one bright exception, the Roman constitution of Giuseppe Mazzini, to which we ideally reunite - is the first time in its history that all Italian people, united in a national State, give themselves own constitution directly and democratically” (Meuccio Ruini)**

1. *The Statuto Albertino of 1848 as the first Constitution of whole Italian Nation reunited under the name of Kingdom of Italy*

On 22 December 1947 the Italian Republican Constitution, still in force, was approved by the Constitutional Assembly elected under universal suffrage with a proportional electoral system. It was a constitutional process defined as “popular”, because it derived from the vote of the electoral body¹. In this it was highlighted the great difference from the previous Constitution of the Kingdom of Italy,

Department of Political and Social Sciences, University of Pavia.

* M. RUINI, *Report of the President of the Commission for the Constitution*, presented to the Presidency of the Constituent Assembly on 6 February 1947. The digital reproduction of the stenographic report of the Documents of the Constituent Assembly is online through the search engine of the historical portal of the Chamber of Deputies at <http://legislatureprecedenti.camera.it>.

This paper is the first part of the essay “Reflection on the Constitution of the Italian Republic on Its Seventieth Birthday” presented at Stanford University in Florence on 14 November 2018.

¹ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1986, p. 220ff.

called *Statuto Albertino*, adopted by a unilateral act of the King about a hundred years before².

In reality, Constitutions of popular origin had already occurred after the French occupation of the Italian territories following the Great Revolution³. The first one in order of time was the Constitution of Bologna. It never entered into force but, after the Napoleone Bonaparte entrance in Bologna, on 1 July 1796 the local Senate appointed a Council composed by 30 members to draft a project of Constitution on the model of the French one of 1795⁴.

The idea of a Constitution voted by an elective popular assembly had been revived by Giuseppe Mazzini, defined as “apostle” of the

² According to a classic temporal scan proposed by the academical scholarship, the Italian constitutional history can be divided into three main periods: the Liberal State starting with the promulgation of the *Statuto Albertino*, the Fascism and the Republic with the institutional referendum of 1946 and the Constitution of 1948 too. In this evolution it's possible to see some aspects of profound continuity and discontinuity. In this sense U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2014, p. 14ff.

³ As a result of the French victories in Italy, during the three years of the “Italian Jacobin period” (1776-1799), “democratic” republics were formed in the North of Italian Peninsula and then in Rome and Naples, where an original Constitutional Charter was drafted by a legislative Commission on a Mario Pagano's project. They were called “republics sisters” of the French Republic where the Constitution of 1795 was into force. On 1799 this “democratic” constitutional period ended, following the French withdrawal as a consequence of the ascent of the Italian Peninsula by the Austro-Russian troops, even if the next year Bonaparte regained control of the situation with the victory of Marengo and reestablished the Cisalpina Republic then incorporated in the new Italian Republic. Not all the Constitutions of this period were of popular origin: the first Constitution of the Cisalpina Republic was given by Buonaparte, the second one and the Roman Constitution by political commissioners; the others were written by elective assemblies or by committees set up by provisional governments. However, no constitutional text could be approved by the people, *a priori* or by plebiscite, if it had not previously obtained the approval of Bonaparte or the French Directorate. On this regards L. MARCHETTI, *Assemblee e Costituzioni italiane durante il triennio rivoluzionario 1796-1799*, Firenze, Sansoni, 1946. For an analysis of the Constitutional Charters enacted during the Italian Jacobin period see C. GHISALBERTI, *Le Costituzioni “giacobine” (1796-1799)*, Milano, Giuffrè, 1957; A. ACQUARONE, M. D'ADDIO, G. NEGRI, *Le Costituzioni italiane*, Milano, Edizioni Comunità, 1958; M. FORMICA, *Le Repubbliche giacobine*, in M. RIDOLFI (ed.), “Almanacco della Repubblica. Storia d'Italia attraverso le tradizioni, le istituzioni e le simbologie repubblicane”, Milano, Bruno Mondadori, 2003, pp. 19ff.

⁴ A. BARBERA, *La prima Costituzione italiana: la Costituzione di Bologna del 1796*, in “Clio, rivista trimestrale di studi storici”, n. 2, 1998, pp. 279ff.; J. GODECHOT, *Originalità e imitazione nelle istituzioni italiane dell'epoca giacobina e napoleonica*, in N. RAPONI (ed.), “Dagli Stati Unitari di antico regime all'unificazione”, Bologna, il Mulino, 1981, pp. 191-205.

Italian Risorgimento⁵. This idea was never part of the constitutional history of the Italian monarchy during this period. In fact, the historical development of the Italian Risorgimento has had a constitutional process defined as “monarchical”, with the confirmation of the *Statuto Albertino*. In 1848 this Charter was granted by King Carlo Alberto to the Kingdom of Sardinia of the Savoy family⁶. In 1861 the same Charter became the Constitution of the Kingdom of Italy, when Vittorio Emanuele II assumed by law the title of King of Italy for himself and his successors⁷. In this way, with a sort of automatism, there was a change in denomination, because the *Statuto*, enacted for the old Kingdom of Sardinia, was the first constitution of unified Italy under the name of Kingdom of Italy⁸. Then the *Statuto Albertino* was extend-

⁵ In Giuseppe Mazzini’s idea the Italian people, as a national community, should choose its political regime freely, directly and integrally. The people had to be educated at this task (R. SARTI, *Giuseppe Mazzini e la tradizione repubblicana*, in M. RIDOLFI (ed.), “Almanacco della Repubblica. Storia d’Italia attraverso le tradizioni, le istituzioni e le simbologie repubblicane”, Milano, Bruno Mondadori, 2003, pp. 58 and 65. It was an old idea dated back to the Roman Republic of 1849, when on 21 January 1848 a Constituent Assembly, in charge of drafting the new republican Constitution, was elected by male universal suffrage (then Mazzini himself was invited to be a deputy of it). See I. BONOMI, *L’Assemblea Costituente nella Repubblica Romana*, in Segretariato generale della Camera dei Deputati (ed.), *Il centenario del Parlamento 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Roma, 1948, pp. 103ff.; G. MONSAGRATI, *La Repubblica Romana del 1849*, in M. RIDOLFI (ed.), “Almanacco della Repubblica. Storia d’Italia attraverso le tradizioni, le istituzioni e le simbologie repubblicane”, Milano, Bruno Mondadori, 2003, pp. 84ff.

⁶ According to the political asset established by the Vienna Congress in June 1815, the Piedmont, the Sardinia, the Genoa Republic’s territories and the Savoy and Nizza reconstituted the Kingdom of Sardinia under the scepter of the Savoia Royal family. In an article, published by “The Risorgimento” on 1 July 1848, Vittorio Rosmini explained that, in his opinion, Italy’s objective was both the independence from foreigner and the national unity but also the draft of a “good Constitution”. This second objective was pre-eminent and preliminary compared to the first, because an adequate “constitutional *Statuto*” was necessary in order to “form a society” (C. GRAY (ed.), “*Progetti di Costituzione. Saggi editi ed inediti sullo Stato*”, Milano, Bocca, 1952, p. 253).

⁷ See the Law of Sardinia Kingdom n. 4671, 17 March 1861. On 18 February 1861 the first Italian Parliament had met in Turin, in Palazzo Carignano, under the chairmanship of Urbano Rattazzi. However, the new Parliament kept on counting its legislatures from the first one of the Sardinia Kingdom of 1848. Thereby the parliamentary legislature (that began on that day and lasted until 7 September 1865) was number VIII. In the same way the King kept on the previous numbering of Savoy Royal family (Vittorio Emanuele II) instead of beginning a new one, since he was the first King of Italy. This anomaly had already been noted by an Author in the statutory period G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d’Italia* (1889), reprint, Napoli, Jovene, 1985, p. 132.

⁸ With regard to Italian unification, Allegretti highlights the extreme “complexity” given by the fact that it develops a series of events: not only the unification of the seven

ed to the whole Italian Peninsula by Royal decrees and plebiscites on the Sardinia Kingdom's annexations⁹.

The *Statuto Albertino* hasn't been drafted by an assembly voted by the people nor approved by any popular representative. On February 1848 it seemed inevitable to rebuild the old Kingdom of Sardinia in front of "the spring of people", as it called the impetuous revolutionary wave that was ridden by the bourgeoisie, the raising class that was becoming dominant throughout Europe¹⁰. This class aimed liberal constitutionalism, that ensured personal and economic rights and political participation. At the heart of such claims there is always a Constitution that would have to limit the absolute power of the King and provide liberal institutions as a representative Parliament.

At the beginning King Carlo Alberto didn't want to give up his powers and, from his point of view, this process was very hard and troubled too. He consulted his seven Ministers and he asked for help of just a few law experts not to decide alone but to compare multiple opinions. They had got together in what is known as *Consiglio di Conferenza*, that is the Council of Ministers appointed by the same King. The constituent process took place within the Royal court but with an "open window" on the events of the square. It was indeed one of his Ministers, il Borrelli, who said: "Il faut la donner, non se la laisser imposer, dicter les conditions, non les recevoir. Les événements récents avaient changé la face des choses, en ouvrant la voie à un nouvel ordre d'institutions".

The *Statuto* was a short and moderate Constitution, more it had no procedures to be amended. During its historical evolution prevailed the thesis according to which a law was sufficient to amend it. The definition of the *Statuto* as "flexible constitution" derives from this, because a more aggravate procedure for its amendments is not con-

Italian States of that time by incorporation into one of them (and not on an equal basis); the Italian independence; the building of a nation that had had its own preparation over time but nevertheless it was to be built). See U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, cit., pp. 26ff. For the discussion among legal scholars about Italian unification see S. ILLARI, *A proposito di una discussione fra i giuristi italiani sulla natura dell'unificazione nazionale*, in G. AMATO (ed.), "L'unificazione italiana", monographic issue "Il Politico", n. 3, 2011, pp. 49ff.

⁹ More information in F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, I, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1909, pp. 34ff.; U. ALLEGRETTI, *Profili di storia costituzionale italiana*, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 399ff.

¹⁰ On this subject see S.J. WOOLF, *Il Risorgimento italiano*, trad. it. E. Negri Monateri, A. Serafini, Milano, Mondadori, 2010.

sidered necessary with respect to the ordinary legislative process. Recently it's the conviction that it was an element of weakness, because the simple majority of the Parliament was enough to amend it¹¹.

In effect, there were many modifications in order to favor an authoritarian regime¹². They were all introduced by regular legislative processes, starting with the reforms of 1925 and 1926. It thus became a radical transformation of the constitutional system: from a liberal democratic regime to an "authoritarian" one, characterized by the primacy of the National Fascist Party qualified as an official institution of the State¹³. Among the most striking innovations there was the suppression of the elective Chamber of Deputies with the substitution of the Chamber of Fasces and Corporations appointed by the King but in reality by the Government. The fascist regime had extended its rules for twenty years and it had progressively eliminated any real representative entities and rights.

2. *The preparation of the new Constitution during "the transitional and provisional constitutional period"*

The idea of returning to a form of liberal-democratic State was shared, when the fascism fell on 25 July 1943 as a result of the contrary vote of the Grand Council of Fascism to the last Royal Government chaired by Benito Mussolini¹⁴. However, there were many different solutions advocated in that sense. There was an initial attempt to restore the institutions of the prefascist time as they were originally established by the *Statuto*, although innovated by

¹¹ In this sense P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto Albertino*, in "Enc. Dir", XLIII, p. 985ff.

¹² Of particular interest is the analysis, conducted on the basis of a precise periodization, by E. DE CRISTOFARO, *Guarentigie legali e resistenza politica: letture dello Statuto durante il ventennio fascista*, in F. CORTESE (ed.), "Resistenza e diritto pubblico", Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 27ff.

¹³ In this paper it is not possible to deal with the topic. In general terms remain fundamental L. PALADIN, *Fascismo (diritto costituzionale)*, in "Digesto (disc. pubbl.)", XVI, 1967, pp. 887ff.; G. MELIS, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in "Digesto (disc. pubbl.)", VI, 1991, pp. 259ff.; S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2010.

¹⁴ In reality, the rapid progress of the military defeat with the landing of the Allies in Sicily in July was decisive for the start of the crisis of the fascist regime. This element is stressed by U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana*, cit. p. 99.

universal suffrage¹⁵. Against continuity, among the antifascist political parties, that had reconstituted themselves and united in the CLN (*Comitato di liberazione nazionale* constituted in Rome on 9 September 1943), more radical solutions were advocated, with absolute innovations. After divergences between political parties and the Monarchy, a composition finally arrived¹⁶. It meant regularizing a transitory phase, as the idea of setting up an elective Constituent Assembly to draft a new Constitution had become dominant. The King Vittorio Emanuele III withdrew to private life appointing his son Umberto “General Lieutenant of the Kingdom”¹⁷. All happened with the consent of the allied military Government, invested in origin of the powers deriving from the military occupation¹⁸.

The Italian Governments formed by these parties, with the help of the *Consulta nazionale*¹⁹, succeeded in establishing a provisional

¹⁵ There was an initial attempt to restore the ancient situation by King Vittorio Emanuele III and his Government chaired by Marshal Pietro Badoglio (from 25 July 1943 to 17 April 1944). The Chamber of Fasces and Corporations was dismissed by the Royal Legislative Decree n. 705, 2 August 1943. The same act statuted that the convocation in order to elect a new Chamber of Deputies had to be held within four months from the end of war. However, the war events and Italian politics made these elections impossible. This legislative provision, that seems to be a first start for a representative constitutional government, was abrogated by the article 2 of the Lieutenant Law Decree n. 151, 25 June 1944.

¹⁶ After Bari Congress, on 28 January 1944, with “the Salerno turn” of the following March the “institutional truce” between the political parties and the Monarchy was sanctioned. The leader of Italian Communist Party, Palmiro Togliatti, played a leading role in order to find this solution. A second Government chaired by Marshal Pietro Badoglio was formed. It included the six anti-fascist parties of CLN, the so called “hexarchy” (Action Party, Communist, Socialist, Liberal, Christian Democratic and Labor Democratic Party). The Government resigned after the liberation of Rome. See C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 394ff.

¹⁷ The old institute was transformed in “the general lieutenancy of the Kingdom” as devised by Enrico De Nicola with the support of Benedetto Croce and most of the Allies forces. See C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia 1848/1994*, cit., p. 395. Then on 9 May 1946 King Vittorio Emanuele III abdicated in favor of his son Umberto II, violating the institutional “truce”.

¹⁸ As far as is concerned the influence of the regime of occupation by the Allies on the events of the time and also in the perception of the Italian ruling class of the post-war see U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana*, cit., p. 106.

¹⁹ The *Consulta nazionale* was an advisory assembly established by the Lieutenant Legislative Decree n. 146, 5 April 1945. It was formed by a variable number of members (about 400) some by right, some others by Government appointment on nomination by political parties and other organizations. The *Consulta* had to give opinions on general problems to the Government and on measures adopted by the same Government. Its opinion was compulsory on draft laws related to electoral and tax subjects, except the urgen-

constitutional asset to prepare the new Constitution²⁰. This period is very complex and full of events. It's called "transitional and provisional constitutional period"²¹. The start was represented by two acts, qualified as "provisional Constitutions". The first one is the law decree n. 151, issued by the General Lieutenant of the Italian Kingdom on 25 June 1944. This act stated that, at the end of the war, there would be a Constitutional Assembly, elected by the people under universal suffrage, in order to give Italy a new Constitution²². However, this decree was partially modified approximately two years later by a new lieutenant legislative decree, which gave the choice to people between monarchy or republic with a related referendum²³.

On the first Sunday of June 1946, when traditionally the Italian unity and the Statute of the Italian Kingdom had been celebrated as a national holiday from 1861, this referendum took place²⁴. The same day Italian people also voted for electing the 556 Constituents under universal suffrage²⁵. For the first time in Italy also women, at least

cy matters, to draft budgeted and cash flow statements. For more information G. AMATO, *Consulta Nazionale*, in "Enc. Dir.", Milano, Giuffrè, p. 543ff.

²⁰ On 18 June 1944, after the liberation of Rome, the formation of a new Government as expression of the political parties reunited in CLN started. This Government was chaired by Ivanoe Bonomi, president of CLN. It was a Government of "national unity" formed by the parties of the c.d. "hexarchy". Between 1944 and 1947 others followed due to internal conflicts among the political forces represented in CLN. On 25 April 1945, with the liberation of Milan and the shooting of Mussolini, the occupation of Italy finally ended. From 19 June 1945 Ferruccio Parri was the first President of the Council of Ministers of the post-liberation period. Then, on 10 December 1945 the De Gasperi's Government assumed the leadership of the country. For a detailed reconstruction C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, cit., pp. 396ff. It's important to stress that Bonomi obtained that the Lieutenant of the Kingdom would modify the formula for the oath of the Ministers, which became: "The Ministers commit themselves on their honor to serve the interests of the country and not to carry out, until the convocation of the Constituent Assembly, acts that could affect the solution of this question" (art. 3, Lieutenant Law Decree n. 151, 25 June 1944).

²¹ According to the expression of V. GUELI, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1950.

²² Meanwhile the war continued in the center and in the north of Italy, with its load of deaths and sufferings in the areas not yet liberated and subjected to reprisals of the Nazis in retreat against the attacks of the partisan guerrilla.

²³ Lieutenant Legislative Decree n. 98, 15 March 1946.

²⁴ Law n. 7, 5 May 1871.

²⁵ According to the electoral law (Lieutenant Legislative Decree n. 74, 10 March 1946) the deputies should have been 573, in reality the electors of those areas of Italy still under the military administration of the Allies were not able to vote: many parts of the actual province of Bolzano and many parts of the actual region Friuli Venezia Giulia

twenty-one years hold (then considered the coming of age), voted both for the referendum and the Constitutional Assembly²⁶. They represented 53% of the electoral body²⁷. Truly, Italian women had already obtained the right to vote and the right to be elected almost one year before: on 10 March 1946 the first administrative elections were held after the fall of the fascism and women voted in 436 Municipalities²⁸.

In reality, all Italian people hadn't voted for a long time, given the exclusion from the electoral consultations during the period of the Fascist regime. In this regard, the Ministry for the Constituent Assembly provided an important cognitive and informative work, publishing books, guides, constitutional texts and documents²⁹. Many publica-

(Gorizia, Pola, Fiume and Zara) and not even in Trieste, which would return to Italy only in 1954.

²⁶ Lieutenant Legislative Decree n. 74, 10 March 1946 n. 74, "Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente". This decree was elaborated by the appropriate Commission established at the Ministry for the Constituent Assembly and submitted to the advice of the *Consulta nazionale*.

²⁷ E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, Edizioni di Comunità, 1982, p. 36ff. The Author stresses that the recognition of female vote had been welcomed by all the parties as a "necessary conquest", but many politicians, not only in the right-wing parties, worried about the degree of awareness and maturity of women called to vote. Therefore, women should have been educated in political and institutional matters.

²⁸ The universal suffrage for the election of the Constituent Assembly, already established by the first provisional Constitution of 1944, was disciplined by the Lieutenant Legislative Decree n. 23, 1 February 1945, "Estensione alle donne del diritto di voto" a few months before the end of the second world war. However, it hadn't statuted the right for women to stand in election. The art. 7 of the already quoted decree n. 74/1946 put an end to this lack, adding the provision that women at least 25 years of age could be elected. So 21 women were elected at the Constituent Assembly: 9 from the Catholic Democratic Party; 9 from the Italian Communist Party; 2 from the Socialist Party and one from the Anyman's Party. 5 of them were members of the "Committee of 75". They came from all parts of Italy, 14 on 21 were married with children, 15 had a degree. They were all young and often they experienced the Resistance. In the same year 1946 Ottavia Penna was a candidate of the Anyman's Party to the office of President of the Italian Republic in competition with Enrico De Nicola. She only got 32 votes. The literature on these women and their work at the Constituent Assembly is growing: M.T.A. MORELLI (ed.), *Le donne alla Costituente*, Roma-Bari, 2007; FONDAZIONE NILDE IOTTI (ed.), *Costituenti al lavoro. Donne e Costituzione*, Napoli, Guida editori, 2018. On subsequent developments in gender equality M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, Giappichelli, 2011.

²⁹ This Ministry had been instituted in order to get the convocation of the Constituent Assembly ready and prepare the elements for the study (and not for the draft) of the new Constitution (art. 2, Lieutenant Legislative Decree n. 435, 31 July 1945, "Istituzione e attribuzioni del Ministero per la Costituente").

tions were free, because aimed to the general Italian population as a sort of pedagogy of the Constitution³⁰. The Ministry for the Constituent also entrusted to the images the task of reaching all social classes. “Towards the Constituent Assembly” is a documentary filmed in an evening class where common people (all men. . .) listen to the teacher’s explanations about the route of the peoples towards freedom and democratic systems³¹. Another documentary “How does one vote?” helped the voters to familiarize with the ballot and the polling station, the voting operations, the strict sanctions on the non-exercise of the right to vote without justified reason: a) his/her name posted for a month in the municipal register; and b) the mention “did not vote” in the certificate of good conduct for 5 years³².

2.1 *The Republican form of State*

On 2 June 1946 Italian people voted in favor of becoming a republic³³. The Constitution Assembly had to respect this popular choice. It was indeed the same Assembly that, as its first task, elected the provisional head of State, the jurist Enrico De Nicola³⁴. King

³⁰ On the work of disclosure and promotion of the constitutional culture gotten by this Ministry see E. BETTINELLI, “*Agli scoraggiati del nostro futuro*”: la preparazione sapiente dell’Assemblea Costituente come “autodisciplina democratica”, in “Il Politico”, n. 3, 2017, pp. 41ff.

³¹ The documentaries are visible on the website “Luce Camera” at the Internet address <http://camera.archivioluca.com>.

³² Art. 1 of the already quoted decree n. 74/1946, that stated furthermore: “The exercise of the vote is an obligation that no citizen can escape without failing to a definite duty to the country at a decisive moment of the national life” (art. 2).

³³ In order to vote the electors had had to cross in the box next to the chosen mark on referendum ballot paper. On 10 June the Court of Cassation informed the outcome of the referendum vote. 54% of the voters chose Republic: 12.717.923 in favor of the Republic, 10.719.284 in favor of the Monarchy, about 1.500.000 blank or spoiled ballots, showing the Italian lack of experience in voting after the fascist regime. The night between 12 and 13 June, the President of the Council De Gasperi, taking note of the referendum outcome, assumed the duties of provisional head of State, as stated in the art. 2 of the Lieutenant Legislative Decree n. 98/1946. It is to be added that there were controversies over the calculation of the votes cast. See L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 10ff.

³⁴ During its first meeting, on 28 June 1946, the Assembly elected the provisional head of State, as stated by the article 2 of the Lieutenant Legislative Decree n. 98, 16 March 1946. The election took place by secret ballot with the majority of the three-fifths of the members of the Assembly. Enrico De Nicola was elected with 396 on 501 voters.

Umberto II with his family had already exiled to Portugal³⁵. In addition, the Constituent Assembly, which had respected this popular decision, felt the need to make explicit this limit also for the future constitutional legislator. It subtracted the republican form of State from the constitutional review, by inserting in the art.139 of the new Charter an explicit limit to its amendments. Let's also add that during the time (until now) an extensive interpretation of this explicit limit has prevailed so as to include in "the Republican form of State" not only the elective character of the head of State but also the principle of the popular sovereignty established by art. 1 of the Constitution, that is inherent to the democratic Republic³⁶. For this reason, the other principles and rights contained in the first part of the same Constitution cannot be amended by the constitutional review procedure too, because they can be deduced in the first place from the same art. 1 and characterize the Republic³⁷. For example, the principle of unity and indivisibility (art. 5), the inviolable rights of the person (art. 2), the principle of equality (art. 3)³⁸. The constitutional review

In virtue of the first transitional provision of the Constitution Enrico De Nicola assumed the title of President of the Republic from 1 January 1948. With the entry into force of the Constitution the same assumed the functions of President of the Republic. In May of the same year Luigi Einaudi was elected President of the Republic.

³⁵ On June 13, King Umberto II voluntarily left Italy without waiting for the definition of the result. With the entrance into force of the Italian Republican Constitution, it was forbidden the access to his male descendants of the Savoia Royal family. This was stated by the XIII transitional and final provision of the Constitution, which was recently abrogated by the Constitutional Law n. 1, 23 October 2002.

³⁶ "Italy is a democratic Republic founded on labour. Sovereignty belongs to the people and is exercised by the people in the forms and within the limits of the Constitution".

³⁷ The first part of the Republican Constitution contains twelve principles that shape the entire republican and democratic system with its normative expression. In fact, after some uncertainties, the idea of incorporating the principles themselves into the text of the Constitution (rather than in a preamble or even in a separate charter of rights) prevailed, in order to put better emphasis on their character of legal principles. A list of recognized rights and duties follows. It develops with particular breadth following a precise criterion, which was defined by Aldo Moro as "progressive sociality": from the rights of freedom to the economic, political and social rights. The second part of the Constitution deals with the State organization and the constitutional guarantees.

³⁸ A. PIZZORUSSO, *Commento dell'art. 139 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (eds), "Commentario alla Costituzione", Bologna-Roma, p. 743. E. GROSSO, V. MARCENÒ *Commento all'art. 139*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (eds.), "Commentario alla Costituzione", Torino, Giappichelli, 2006, pp. 271ff., The limit of the "supreme principles" has been repeatedly referred to by the Italian Constitutional Court. See the Constitutional Court's judgements n. 18/1982, 170/1984, 1146/1988 e 366/1993.

procedure is established at the art.138 and it is different and aggravated as for the ordinary legislative one. In fact, the current Constitution is rigid not as flexible as the *Statuto Albertino*. Of course, the Republican Constitution is the fundamental law and a Constitutional Court has the task of verifying that the laws do not conflict with the Constitution. In the opinion of many scholars the judicial control of the Constitution was the most important real innovation.

2.2 *A compromise for the unity among the political parties at the Constituent Assembly*

Once the Republic was established, the slow and laborious formation of the Republican Constitution by the Constituent Assembly began³⁹. A selective “Committee for the Constitution”, formed by 75 deputies representing equally the political forces of the same Assembly, drafted the project discussed and voted afterward by all the Assembly⁴⁰. The Constituents worked hard for it to be approved by a large majority on 22 December 1947: 453 votes in favor, 62 against on 515 voters. The ballot was secret and by call-vote. The deputies were called one by one in alphabetical order. Each one received a white and a black ball, which had to be inserted in two urns according to the

³⁹ E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in E. CHELI, “Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia”, Bologna, il Mulino, 1978, pp. 15ff., recently republished in the Revue *online* “federalismi.it” at www://federalismi.it/documenti.

⁴⁰ On 19 July 1946 the Constituent Assembly appointed 75 members chosen by the President on the basis of nominations made by the parliamentary groups, so that the participation at the constituent process of all political forces was granted. The Committee’s task was to draft an articulated project, without any indications of criteria and guidelines by the Constituent Assembly. Then this project was discussed and approved by the all Constituents. The Committee’s President was Meuccio Ruini. The Committee divided itself into three Subcommittees: the first one on the rights and duties of citizens; the second one on the constitutional asset of the Republic (inside there was a further division on executive and legislative power); the third one on the economic and social rights and duties. More the second one gave to 10 members of the same Subcommittee the draft of a project about the regional system. Works ended, a Board of Editors led by the same Meuccio Ruini had to put together the results of the three Committees in order to draft a unitary and meaningful project. The Board, composed by 18 members, drafted the above project organizing it in parts, titles and sections, coordinating the articles approved by the 3 Subcommittees. This project was firstly presented, discussed and voted to the Commission of the 75, who approved it with some minor changes. Eventually on 31 January 1947 it was presented to the all Constitutional Assembly.

principle that, when the color of the ball corresponds to the color of the urn, the vote means affirmative⁴¹.

The vast consensus achieved by the Constitution was the result of a compromise among the main currents of politics and thought present in the Assembly: the catholic, essentially represented by the Cristian Democratic Party; the marxist, formed by Socialist and Communist parties and the liberal with eminent people of the prefascist period. In particular, in 1946 the constituent power had to be exercised in a compromise between the two main political parties within the Assembly: the Cristian Democratic Party and the Italian Communist Party⁴². To make this compromise well understood, it is said that the Constitution had been written half in Latin and half in Russian.

In face of fierce criticism expressed by some Constituents about the draft of the Constitution, fruit of this political compromise, the constituent Palmiro Togliatti said “This word does not have a sense of deterioration (...) it would be better to say that we tried to achieve unity, that is to identify what could be the common ground on which different ideological and political currents could flow, but a common ground that was solid enough so that a Constitution could be built over it”⁴³. In the same positive sense Umberto Terracini too said: “Compromise, in its etymology, means that many make promises together, take a commitment, enter into a pact. There’s nothing bad. It’s a necessity of life”⁴⁴.

Nowadays in the constitutional legal scholarship this positive meaning seems to prevail, with the expressions like “unity” and “agreement”⁴⁵. Certainly, the sense of unity, already emerged during

⁴¹ As established by the Rules of Procedure of the Royal Chamber of Deputies which, by choice of the Constituent Assembly itself, was applied to its works, with the sole exceptions of some single autonomous regulatory provisions approved in 1946.

⁴² As written by E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, cit., p. 43. Based on the election outcome the Assembly was composed of 207 deputies of the Christian Democratic Party, 115 Socialists, 104 Communists, 44 deputies from the National Democratic Union, 30 from the “Anyman Front”, 23 from the Republican Party, 16 Liberals of the Right and 20 members from various smaller parties. They were professors, magistrates, layers, politicians but also common people, men and women, who had fought in war for freedom.

⁴³ P. TOGLIATTI, *Intervento in Assemblea Costituente*, 11 March 1947. *Contra* Benedetto Croce in the same meeting of the Constituent Assembly. For an anthology of critical opinions expressed by the Italian legal scholarship about the Republican Constitution see F. GENTILE, P. GRASSO (eds.), *Costituzione criticata*, Napoli, Esi, 1999.

⁴⁴ M. RUINI, *Intervento in Assemblea Costituente*, 12 March 1947.

⁴⁵ E. BETTINELLI, *La Costituente: Veni Creator Spiritus*, in “Il Politico”, n. 2, 2005, p. 208; E. CHELI, *Nata per unire*, Bologna, il Mulino, 2014; U. ALLEGRETTI, *Storia costi-*

the Resistance, carried on, even in the division and in the strong battle between such opposing visions. It's sure that in those times the political and ideological context appeared varied and thwarted. It was an odd period. These political forces found themselves united in the Italian Constituent Assembly on the common ground of the principles of constitutionalism, as it was born a century and a half earlier and it had evolved for over half a century.

Riassunto - Settant'anni di vigenza di una Costituzione sono una realtà sulla quale pare inevitabile meditare. Non solo ripercorrendo la genesi "popolare" della Repubblica italiana e della sua Costituzione ma anche,

in una prospettiva di storia costituzionale, quella dello Statuto Albertino del 1848, carta *octroyée* di origine "monarchica" divenuta nel 1861 la prima Costituzione dell'Italia unita sotto la monarchia sabauda.

tuzionale italiana, cit., 106; A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, pp. 30, 59.

LA FORMA DI GOVERNO ITALIANA NELLA FORMA DI GOVERNO DELL'UNIONE EUROPEA

di Nicola Lupo

1. I dibattiti sulla forma di governo italiana e sull'assetto istituzionale europeo: la necessità di connetterli

Il dibattito in merito alla forma di governo italiana, le sue evoluzioni e le sue prospettate riforme, tende tuttora a essere affrontato più o meno nei medesimi termini in cui fu impostato, oltre settanta anni or sono, in Assemblea Costituente, allorquando si discusse e si approvò l'ordine del giorno Perassi. Un ordine del giorno giustamente celeberrimo, con il quale la II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, nella fase iniziale dei lavori dell'Assemblea Costituente, il 5 settembre 1946, sciolse il nodo relativo, appunto, alla forma di governo da adottarsi per l'Italia. Con tale ordine del giorno la Sottocommissione, “ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema 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”¹.

Come ha osservato, una decina di anni orsono, Leopoldo Elia, si tratta di un ordine del giorno “tanto famoso quanto disatteso”. Al punto che “la storia costituzionale italiana può essere letta, per ciò che riguarda la forma di governo, come un vano tentativo di conseguire in altri modi gli stessi effetti di stabilità e di efficienza governativa promessi nell'ordine

Dipartimento di Scienze Politiche della LUISS Guido Carli di Roma.

¹ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, Roma, Camera dei deputati, 1970, p. 944, ove l'ordine del giorno risulta approvato con 22 voti favorevoli e 6 astensioni.

del giorno degli stabilizzatori, ridotto in pratica solo alla scelta di un sistema parlamentare senza presidi istituzionali”². Le principali riforme istituzionali relative alla forma di governo sono state infatti pensate e presentate, a partire dagli anni Ottanta fino a tempi recentissimi, come altrettanti sviluppi di quell’ordine del giorno, attuato come è noto solo assai parzialmente nella carta costituzionale del 1948³.

Questo contributo, pur riconoscendo la correttezza dell’analisi appena riferita quanto al dibattito sulle riforme istituzionali, prova a muovere da un assunto diverso, persino in qualche modo opposto, circa i caratteri della forma di governo vigente in Italia. Rileva come la forma di governo italiana sia profondamente cambiata per effetto dell’integrazione europea e sostiene quindi che il punto di partenza del dibattito sulle riforme istituzionali non può essere più identificato in quel fondante, ma lontano ordine del giorno, bensì in una forma di governo che, pur restando parlamentare, da allora è profondamente mutata: anzitutto in quanto si è strettamente intrecciata con la forma di governo dell’Unione europea, dando origine a quello che può definirsi come un unico, ancorché articolato, circuito dell’indirizzo politico, che include sia le istituzioni europee, sia quelle dei suoi Stati membri.

L’assunto che si è appena illustrato si fonda a sua volta su una lettura che spesso contrasta con la visione dominante, almeno in Italia, del rapporto tra processo di integrazione europea e Stati membri. In sintesi, si sostiene che gli organi costituzionali dello Stato italiano, così come quelli degli altri Stati membri, lungi dall’essere depotenziati o “bypassati” per effetto dell’adesione prima alle Comunità europee e poi all’Unione europea, sono stati chiamati, in conseguenza del processo di integrazione europea, a svolgere nuove ed ulteriori funzioni, sia, per così dire, “a Roma”, sia “a Bruxelles”. E si osserva come questo fattore di cambiamento abbia inciso pesantemente sugli equilibri e sulle dinamiche della forma di governo italiana, fino a renderla poco paragonabile con quella che avevano in mente i padri costituenti.

² Così L. ELIA, *La “stabilizzazione” del Governo dalla Costituente ad oggi*, in “La Costituzione ieri e oggi. Atti del convegno linceo”, Roma, 9-10 gennaio 2008, Roma, Bardi, 2009, p. 99 sgg..

³ Cfr., tra gli altri, G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all’Assemblea costituente*, in “Quaderni costituzionali”, n. 1, 1981, p. 33 sgg.; *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista di P. Scoppola e L. Elia*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 54 sgg..

L'intreccio tra gli organi costituzionali italiani e le istituzioni dell'Unione europea è particolarmente chiaro per i Ministri e per il Presidente del Consiglio dei Ministri, i quali tutti ne beneficiano, assommando la titolarità di ulteriori funzioni, in quanto membri "di diritto" altresì di istituzioni europee. I primi – e talvolta, in loro vece, i sottosegretari di Stato – entrano infatti, in quanto tali, a far parte del Consiglio (dei ministri) dell'Unione europea, nelle sue varie formazioni, in qualità di "rappresentanti di ciascuno Stato membro, a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto" (secondo la formula impiegata dall'art. 16, par. 2, TUE); il secondo prende parte a pieno titolo al Consiglio europeo, composto come è noto "dai capi di Stato o di governo degli Stati membri", oltre che da un Presidente, che dura in carica due anni e mezzo, dal Presidente della Commissione e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (il quale partecipa ai relativi lavori: art. 15, par. 2, TUE). Anche il Parlamento italiano è stato interessato dal fenomeno, ancorché tendenzialmente in senso opposto, perché deputati e senatori si trovano a convivere, dal 1979 e con ancora maggiore chiarezza dal 2004 (quando è scattato in via generalizzata il divieto di doppio mandato), con altri rappresentanti, egualmente eletti direttamente dai cittadini italiani, che siedono nel Parlamento europeo: pure in questo caso le occasioni di cooperazione e di gioco a somma positiva peraltro non mancano, grazie ai molteplici strumenti che caratterizzano la cooperazione interparlamentare nell'Unione europea⁴. Lo stesso Presidente della Repubblica è stato toccato da tale mutamento, al punto che molte delle opzioni compiute da tale organo costituzionale, ad esempio nella nomina di Presidente del Consiglio e Ministri si spiegano appunto alla luce dell'esigenza di farsi garante del rispetto delle norme poste dai trattati europei e, più in generale, dal diritto dell'Unione europea⁵.

Il processo in questione, infine, non trascura affatto la Corte costituzionale, il potere giudiziario e, ovviamente, le pubbliche amministrazioni, nelle loro varie manifestazioni, ma non saranno queste le

⁴ Su cui si veda. N. LUPO, C. FASONE (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart, 2016.

⁵ Cfr. G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura), "Dinamiche della forma di governo europea tra Unione e Stati membri", Bologna, il Mulino, 2018 in corso di pubblicazione; e, in chiave politologica, S. FABBRINI, *Il Presidente della Repubblica tra cambiamenti politici interni ed europei*, in "Quaderni di Scienza Politica", n. 2, 2016, pp. 177-194.

istituzioni alle quali si rivolgerà qui l'attenzione, posto l'intento di esaminare specificamente le sole dinamiche proprie della forma di governo e dell'indirizzo politico.

D'altronde, nell'ottica dell'ordinamento dell'Unione europea, questo intreccio tra le diverse forme di governo è espressamente codificato dalla fondamentale disposizione di cui all'art. 10, par. 2, secondo periodo, TUE. Nel momento in cui questo stabilisce che "Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini", è chiaro infatti che la legittimazione democratica delle istituzioni europee viene a dipendere anche, e in modo fisiologico e necessario, dal buon funzionamento di ciascuna forma di governo dei suoi Stati membri.

Ne discende, tra l'altro, un interesse, in qualche misura ineludibile, da parte delle istituzioni dell'Unione europea, e anche degli altri Stati membri, a dinamiche ordinate e corrette all'interno della forma di governo di ciascuno Stato membro. Ancorché nelle dichiarazioni pubbliche si continui spesso ad affermare il tradizionale principio di "non ingerenza" da parte delle istituzioni europee e di quelle degli altri Stati membri nei confronti delle principali opzioni politiche compiute a livello nazionale (si pensi alle elezioni politiche, ai referendum, alle crisi di governo, alle posizioni espresse nelle campagne elettorali), il quadro giuridico-istituzionale disegnato dall'art. 10, par. 2, TUE presuppone appunto quell'intreccio e legittima perciò un certo livello di "ingerenza" reciproca. Il principio di "non ingerenza", invero, così come altri rituali tuttora presenti nella politica dell'Unione europea (le bandiere, le foto di gruppo in occasioni delle riunioni del Consiglio europeo, etc.), appaiono più che altro residui di antiche ma persistenti logiche internazionalistiche, del tutto inadatte a rappresentare il quadro effettivo di forme di governo ormai strettamente interrelate e intrecciate tra di loro.

2. *Il circuito dell'indirizzo politico nell'Unione europea e nei suoi Stati membri*

Una conferma dello stretto e necessario intreccio tra la forma di governo dell'Unione europea⁶ e quelle dei suoi Stati membri si rinvie-

⁶ L'applicabilità della nozione di "forma di governo" con riferimento all'Unione europea è tutt'altro che pacifica. Tra coloro che ne fanno uso cfr. C. PINELLI, *Ipotesi sul-*

ne allorquando si adotti e si sperimenti nell'assetto attuale una delle nozioni che tradizionalmente hanno ispirato, nel corso di tutto il XX secolo, il dibattito costituzionalistico italiano appunto in tema di forma di governo: il riferimento è, in particolare, alla nozione di "indirizzo politico".

Si tratta di una nozione che, come è noto e in estrema sintesi, si è affacciata sulla scena, pur sulla base di più risalenti elementi di diritto positivo⁷, nel corso del regime fascista: per effetto, peraltro, di un'ela-

la forma di governo dell'Unione europea, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 1989, p. 315 sgg.; A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminatezza e di conflittualità nella forma di governo europea*, in "Annuario 1999. La Costituzione europea. Atti del XIV Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Perugia, 7-8-9 ottobre 1999)", CEDAM, Padova, 2000, p. 73 sgg.; S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, in G. GUZZETTA (a cura), "Questioni costituzionali del governo europeo", Padova, CEDAM, 2003, p. 67 sgg., spec. p. 71; L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in "Dir. pubbl.", n. 3, 2003, p. 757 sgg.; M. PATRONO, *La forma di governo dell'Unione Europea: una breve storia*, in "DPCE", n. 4, 2003, p. 1763 sgg.; P. COSTANZO, *Oscillazioni della "forma di governo" dell'Unione europea nel "Traité simplifié compliqué"*, in "DPCE", 2008, p. 45 sgg.; G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in "XXI Secolo. Norme e idee", Roma, 2009 (disponibile su http://www.treccani.it/enciclopedia/forma-di-governo-dell-unione-europea_%28XXI-Secolo%29); S. ILLARI, *Sulla nozione di forma di governo e l'ordinamento dell'Unione europea. Aspetti problematici del difficile cammino verso un nuovo ordine politico*, in "Studi in onore di Vincenzo Atripaldi", Napoli, Jovene, 2010, p. 1537 sgg.; F. FABBRINI, E. HIRSCHBALLIN, H. SOMSEN (eds.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, Hart, 2015.

Discussa è anche la qualificazione della forma di governo dell'Unione europea. Alcuni autori tendono ad accostarla a quella parlamentare, parlando di forma di governo "quasi-parlamentare" o "semi-parlamentare": si vedano A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in "Studi in onore di Leopoldo Elia", Milano, Guffrè, 1999, p. 923 sgg., in particolare p. 949; P. MAGNETTE, *L'Union européenne: un régime semi-parlementaire*, in P. DELWIT, J.M. DE WAELE, P. MAGNETTE (sous la direction), "A quoi sert le Parlement européen?", Bruxelles, Complexe, 1999, p. 25 sgg.; S. HIX, *What's Wrong with the Europe Union and How to Fix It*, Cambridge, Wiley, 2013. Altri la qualificano come sistema a separazione di potere, e quindi sono portati ad accostarla alla forma di governo presidenziale: si vedano A. KREPPPEL, *Le implicazioni politiche delle riforme istituzionali: le relazioni tra esecutivo e legislativo nell'Unione europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3, 2009, p. 383 sgg.; S. FABBRINI, *Compound Democracies: why the United States and Europe are becoming similar*, Oxford, Oxford University Press, 2010; S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

⁷ Elementi ricavati soprattutto dalla disciplina delle attribuzioni del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri collocata nel decreto Ricasoli (il R.D. 28 marzo 1867, n. 3629: art. 5), e poi nel decreto Zanardelli (il R.D. 14 novembre 1901, n. 468: art. 6). Sul significato costituzionale, sul valore politico e sulle implicazioni amministrative di tale disciplina, si veda ampiamente E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

borazione teorica compiuta sì in quella fase e con riferimento anzitutto a quell'esperienza, ma da dottrina di ispirazione non autoritaria e dichiaratamente concepita, sin dall'origine, per essere riferita a realtà anche diverse da quella italiana⁸. Essa è stata poi ripresa, adattata e reiteratamente discussa all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, con un dibattito che ha posto le fondamenta della riflessione sull'assetto dei rapporti tra gli organi costituzionali e che è ancora adesso al cuore dell'analisi delle dinamiche delle forme di governo⁹.

Ebbene, già in prima approssimazione, oggi sarebbe ben difficile ritenere che l'indirizzo politico – qualunque sia l'accezione che di tale nozione si accolga e qualunque sia la funzione che si prenda in considerazione (teleologica, strumentale o effettuale, per stare alla tripartizione in fasi proposta da Martines)¹⁰ – sia esclusivamente il frutto dell'attività svolta dagli organi costituzionali nazionali, senza tenere in alcun conto le opzioni che spettano e che vengono definite dalle istituzioni europee (il che corrisponde a dire, in molti casi, dagli organi costituzionali nazionali nell'ambito delle istituzioni europee). In altri termini, sembra innegabile che l'indirizzo politico italiano sia oggi il prodotto anche, in misura significativa, dell'azione delle istituzioni europee: se queste non fossero incluse nell'analisi, ben difficilmente avremmo un quadro corretto di come questa funzione si articola e si sviluppa.

Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948), Milano, Giuffrè, 1972, p. 191 sgg., e E. CATELANI, *Potere e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, Tipografia editrice pisana, 2017, p. 23 sgg..

⁸ Il riferimento è, ovviamente, allo studio di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in "Studi urbinati", 1-4, 1939, p. 53 sgg. (ora in V. CRISAFULLI, *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, p. 3 sgg., con introduzione di M. Dogliani, p. XIX sgg.). Si veda, ampiamente, in proposito, C. TRIPODINA, *L'"indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in "Rivista AIC", n. 1, 2018.

⁹ Sul relativo dibattito, nella dottrina costituzionalistica repubblicana, si vedano, tra i moltissimi, T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 162 sgg.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 75 sgg.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in "Enc. dir.", XXI, Milano, Giuffrè, 1971, p. 134 sgg.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, p. 43 sgg.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988, p. 26 sgg.; M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, Giuffrè, 1998; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in "Quaderni costituzionali", n. 1, 2018, p. 7 sgg..

¹⁰ T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., p. 163.

È una considerazione che non va ovviamente generalizzata, né banalizzata. Essa sembra valere appieno per alcune politiche, che sono state pressoché integralmente “comunitarizzate”, ma pare conservare il suo significato anche quando è riferita a molte competenze concorrenti. E altresì per tutte le altre questioni per le quali i governi degli Stati membri decidono, in genere in seguito ad un confronto in seno appunto al Consiglio europeo, di avviare forme di azione condivisa o coordinata. Una conclusione analoga tende a valere inoltre, a partire dal trattato di Maastricht, per quello che è stato definito l’indirizzo politico-finanziario, e che secondo alcuni godrebbe di una sua autonomia rispetto all’indirizzo politico *tout court*¹¹. Infine, tale considerazione tende ad applicarsi parzialmente, ma per una quota significativa, persino a politiche che apparentemente sono rimaste nella sfera nazionale, le quali tuttavia risentono delle opzioni di fondo maturate in ambito di Unione europea e si sono perciò sensibilmente “europeizzate”¹².

Se si vuole la controprova di questa affermazione circa il ruolo spesso decisivo, e comunque sempre rilevante, delle istituzioni dell’Unione europea nella formazione dell’indirizzo politico, si può riprendere una tradizionale definizione di forma di governo, formulata sulla base dell’elaborazione svolta da Costantino Mortati: le modalità con cui è attribuita ed esercitata dagli organi costituzionali la funzione di indirizzo politico¹³. È evidente, ad esempio, che i fini perseguiti in concreto dall’attività dei pubblici poteri – inclusi quelli italiani – sono oggi decisi per una parte significativa in seno al Consiglio europeo: non solo in fatto, ma anche in diritto, visto che l’art. 15 TUE lo incarica di dare “all’Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo” e di definirne “gli orientamenti e le priorità politiche generali”.

¹¹ Sul relativo dibattito si veda G. RIVISECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, p. 15 sgg., e, per una critica recente, A. GUZZAROTTI, *Crisi dell’Euro e conflitto sociale. L’illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 91 sgg..

¹² Sul processo di europeizzazione di alcune politiche si veda ad esempio, in chiave politologica, P.R. GRAZIANO, *Europeanization and Political Change. The case of Italy*, Abingdon, Routledge, 2013.

¹³ Si vedano C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, CEDAM, 1975, p. 384 sgg. (con specifico riferimento all’“indirizzo politico generale”) e C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, CEDAM, 1973, p. 74 sgg. (ove si sottolinea la necessità di prendere in considerazione, come principale criterio di classificazione delle forme di governo, l’assetto organizzativo nella parte riguardante la composizione e le attribuzioni dell’organo o degli organi titolari della funzione di indirizzo politico).

La vicinanza con la nozione di indirizzo politico è lampante. Anzi, nel difficile gioco di individuare una traduzione soddisfacente di tale nozione in altre lingue, può osservarsi che le versioni linguistiche della succitata disposizione si rivelano essere di grande aiuto. Per esempio, nella versione inglese si parla di “*necessary impetus*” e di definizione delle “*general political directions and priorities*”, offrendo così, con quest’ultima espressione, quella che parrebbe essere la migliore traduzione in inglese della nozione di indirizzo politico.

Tuttavia tale constatazione non deve certo far pensare che il contributo degli organi costituzionali italiani alla determinazione dell’indirizzo politico sia venuto meno e che essi siano stati sostituiti in blocco dalle istituzioni dell’Unione europea. Sarebbe un errore, in cui peraltro le opinioni pubbliche, e talvolta anche gli stessi studiosi, finiscono per essere indotte dai politici, sia nazionali sia europei, i quali tendono spesso a distinguere nettamente e artificiosamente le decisioni assunte “a Roma” (come in ogni altra capitale degli Stati membri), da un lato, e quelle prese “a Bruxelles”, dall’altro: per un verso, gli attori politici nazionali, infatti, hanno tutto l’interesse a negare ogni responsabilità per decisioni che in genere, specie se essi sono parte della maggioranza governativa, concorrono direttamente ad assumere, assieme ovviamente ai politici e ai Governi degli altri Stati membri; gli attori politici europei, per parte loro, preferiscono spesso coltivare una propria autonomia rispetto alla dialettica politica in corso nello Stato membro di appartenenza, finendo a volte per agire in una sorta di “bolla”, priva di influenze dirette delle opinioni pubbliche nazionali.

Il quadro, dunque, non è certo quello di una sostituzione degli organi costituzionali nazionali con quelli europei nella determinazione dell’indirizzo politico, bensì – in piena coerenza con la natura composita del diritto costituzionale vigente, su cui si tornerà in conclusione – quello di un circuito dell’indirizzo politico assai più articolato e complesso. In tale circuito sono coinvolte sia le istituzioni dell’Unione europea, sia quelle di ciascun Stato membro: includendo ovviamente tra le une e le altre anche i relativi cittadini, chiamati ad esprimersi, e ad influire perciò nella fase di avvio del circuito, tanto a livello europeo per l’elezione del Parlamento europeo (elezione che, indirettamente, incide altresì sulla nomina del Presidente della Commissione europea)¹⁴, quanto a livello

¹⁴ Sulla convenzione degli *Spitzenkandidaten*, si veda, per le sue origini, J. PRIESTLEY, N. PEÑALVER GARCÍA, *The Making of a European President*, London, Palgrave MacMillan, 2015. Sui suoi primi effetti, con posizioni variegiate, S.B. HOBOLT, ‘A Vote for the

nazionale, per l'elezione del relativo Parlamento e talvolta altresì per l'elezione del Capo dello Stato¹⁵.

Uno dei modi che è stato individuato per identificare questo circuito dell'indirizzo politico è quello del “sistema parlamentare euro-nazionale”¹⁶. Un sistema, articolato in rapporti e procedimenti di vario genere – fiduciari, di controllo, di supervisione, di indirizzo – che vede protagonisti, da un lato, i parlamenti (europeo, nazionali, subnazionali) e, dall'altro, le varie articolazioni dell'Esecutivo “frammentato” dell'Unione europea (costituito dalla Commissione europea, dal Consiglio europeo, dal Consiglio, ma anche dalla Banca centrale, dalle numerosissime agenzie, e soprattutto dai Governi nazionali)¹⁷.

Lungi dall'essere irrilevanti nell'ordinamento dell'Unione europea, e anche dall'occupare un “campo” tutto loro, seppure multi-livello¹⁸, i

President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections, in “Journal of European Public Policy”, n. 10, 2014, pp. 1528-1540; S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in “Journal of European Integration”, n. 5, 2015, pp. 571-586; M. GOLDONI, *Politicising EU Lawmaking? The Spitzenkandidaten Experiment as a Cautionary Tale*, in “European Law Journal”, n. 3, 2016, pp. 279-295; T. CHRISTIANSEN, *After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system?*, in “West European Politics”, 2016, pp. 992-1010; H. KASSIM, *What's new? A first appraisal of the Juncker Commission*, in “European Political Science”, 2017, pp. 14-33; J.M. GOMEZ, W. WESSELS, *Spitzenkandidaten 2.0. Initial Deficits and Prospects for 2019*, in L. VAI, P.D. TORTOLA, N. PIROZZI (eds.), “Governing Europe. How to Make the EU More Efficient and Democratic”, Bruxelles, Peter Lang, 2017, pp. 49-72.

¹⁵ Sono rappresentati nel Consiglio europeo da Capi di stato eletti a suffragio universale diretto quattro paesi (Cipro, Francia, Romania, Lituania). Gli altri ordinamenti che prevedono l'elezione diretta del Presidente della Repubblica sono invece rappresentati dal Primo Ministro, legato da un rapporto fiduciario con il Parlamento.

¹⁶ Sul sistema parlamentare euro-nazionale cfr. A. MANZELLA, N. LUPO (a cura), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014; N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell'UE: le diverse letture possibili*, in “Rivista AIC”, n. 3, 2014; A. MANZELLA, *Parlamento europei e Parlamenti nazionali come sistema*, in “Rivista AIC”, n. 1, 2015; nonché N. LUPO, *I parlamenti nell'Unione europea: verso un sistema parlamentare euro-nazionale*, in A. TIZZANO (a cura), “Verso i 60 anni dai trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea”, Torino, Giappichelli, 2016, p. 47 sgg..

¹⁷ Sulla natura frammentata dell'Esecutivo dell'Unione europea cfr. P. MAGNETTE, *L'Union européenne: un regime semi-parlementaire*, in P. DELWIT, J.M. DE WAELE, P. MAGNETTE (sous la direction), “A quoi sert le Parlement européen?”, Bruxelles, Complexe, 1999, p. 25 sgg., specialmente p. 28, e D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in “Modern Law Review”, n. 1, 2014, p. 1 sgg..

¹⁸ B. CRUM, J.E. FOSSUM, *The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorizing representative democracy in the EU*, in “European Political Science Review”, n. 1, 2009, p. 249 sgg..

parlamenti nazionali sono stati chiamati, a partire dal trattato di Lisbona, a giocare con maggiore decisione e consapevolezza il loro ruolo anche sullo scenario europeo: anzitutto controllando e indirizzando l'azione del loro Governo, in forza del rapporto fiduciario che, in 27 Stati membri su 28, lega il Governo ad almeno uno dei due rami del Parlamento¹⁹; e, in talune limitate ipotesi, altresì ad intervenire direttamente sui processi decisionali dell'Unione, agendo individualmente o collettivamente, a seconda dei casi (anzitutto mediante il controllo sul principio di sussidiarietà esercitato con l'*Early Warning System*)²⁰.

Se si accoglie la lettura del sistema parlamentare euro-nazionale, può dirsi che la posta in gioco, l'oggetto del contendere, in questo sistema del quale fanno parte i Parlamenti così come gli Esecutivi dell'Unione europea – Parlamenti ed Esecutivi operanti a livello europeo, statale e anche sub-statale – è appunto la definizione dell'indirizzo politico. È nell'ambito di questo sistema, e per effetto delle molteplici relazioni e procedure che legano ciascuna istituzione sia alle altre istituzioni del medesimo ordinamento (a partire ovviamente dal momento elettorale e dal legame fiduciario, elementi che si riscontrano a livello statale, europeo e spesso sub-statale), sia alle istituzioni degli altri ordinamenti, che si sviluppa oggi, a ben vedere, il circuito dell'indirizzo politico.

3. *Gli effetti dell'integrazione europea sulla forma di governo italiana: l'accentuazione dei poteri del Governo e, al suo interno, del Presidente del Consiglio*

Si è partiti dall'affermazione secondo cui il processo di integrazione europea ha inciso profondamente sulla forma di governo italiana.

¹⁹ L'unica eccezione è quella di Cipro, paese che ha adottato una forma di governo presidenziale basata sulla separazione rigida fra il Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale ed il Parlamento.

²⁰ Su cui si vedano, anche alla luce delle esperienze applicative, M. GOLDONI, A. JONSSON (a cura), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, Oxford, Hart, 2017, K. GRANAT, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, Oxford, Hart, 2018, e I. COOPER, *National parliaments in the democratic politics of the EU: The subsidiarity Early Warning Mechanism, 2009–2017*, in "Comparative European Politics", 2018, p. 1 sgg., nonché N. LUPO, *Le molteplici funzioni dell'Early Warning System, alla luce del terzo "cartellino giallo" sui lavoratori distaccati*, in "Dialoghi con Ugo Villani", Bari, Cacucci, 2017, pp. 583-591.

Ma ancora non si è avuto modo di rilevare in che modo e quali siano stati gli organi costituzionali che ne hanno maggiormente beneficiato e quelli che, all'opposto, ne hanno subito gli effetti negativi.

In estrema sintesi, può rilevarsi che – come si è ormai pacificamente riconosciuto in letteratura²¹ – le dinamiche dell'Unione europea hanno accentuato il ruolo del Governo, che può far leva sul fatto di essere l'istituzione chiamata a rappresentare l'interesse nazionale nel processo decisionale dell'Unione europea. Come è noto, è infatti ai Governi degli Stati membri che è affidato il compito prima di identificare l'interesse nazionale, ricavandolo dal confronto con la molteplicità di *stakeholders* pubblici e privati coinvolti, e poi di negoziare in ambito europeo affinché esso sia tenuto in adeguata considerazione nel corso di tutto il processo decisionale.

Per il Governo italiano l'Unione europea ha rappresentato un fattore di rafforzamento non da poco, che gli ha consentito di proporsi, specie in Parlamento, come punto di riferimento e guida dell'attività legislativa nei tanti settori oggetto di normazione europea e altresì nelle vesti di sostanziale protagonista – assieme ai Governi degli altri Stati membri e alle istituzioni dell'Unione – dell'attività in essere in sede europea.

Del resto, su un piano più generale, il Governo di ciascuno Stato membro dell'Unione, una volta “europeizzato”, è diventato una istituzione più rilevante, e fors'anche più potente, e, al tempo stesso, ancora più sfuggente e proteiforme di quanto già non fosse, e agevolmente in grado perciò di rifuggire dalle sue responsabilità e dal controllo del parlamento e della stessa opinione pubblica²². Come

²¹ Si vedano, tra gli altri, P. PEREZ TREMPS, *Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. ROLLA (a cura), “Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici”, Milano, Giuffrè, 1991, p. 93 sgg.; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 70 sgg.; V. SCHMIDT, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, New York, Oxford University Press, 2006, p. 65 sgg.; K.M. JOHANSSON, J. TALLBERG, *Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change*, in “West European Politics”, n. 2, 2010, p. 208 sgg.; N. LUPO, G. RIVISECCHI, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. CERRETO (a cura), “La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie”, Roma, Italianeuropei, 2010, p. 288 sgg., specialmente p. 293 sgg.; S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in “Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide”, Napoli, Jovene, 2011, p. 33 sgg.

²² Si veda N. LUPO, *Il Governo italiano*, in “Giurisprudenza costituzionale”, n. 2, 2018, p. 915 sgg..

già si è osservato, nella forma di governo dell'Unione europea il potere Esecutivo finisce infatti per essere "frammentato", distribuito cioè tra una molteplicità di istituzioni, tra le quali appunto i Governi nazionali, e quindi un potere assai difficile da unificare intorno a un unico indirizzo politico, ma al tempo stesso pressoché impossibile da controllare per i parlamenti e le opinioni pubbliche sia nazionali, sia europea (sempre che si possa fare riferimento a un'opinione pubblica europea in senso proprio).

Quanto al livello ministeriale si pensi, in particolare, alla figura del Ministro dell'economia, il quale ha esercitato, almeno a partire dall'inizio degli anni Novanta, un ruolo estremamente significativo. Un Ministro che è stato altresì caratterizzato da un profilo tecnico spiccato, in modo da potere reggere efficacemente il duro e qualificato confronto che si svolge, tra i suoi colleghi, in seno al Consiglio dell'Unione europea, nella formazione Economia e Finanza-ECOFIN, che si riunisce in genere una volta al mese, perlopiù preceduto da riunioni dell'Eurogruppo (organo informale che comprende i soli ministri dell'area Euro e che è dotato di un suo presidente, il quale dura in carica due anni e mezzo)²³.

I medesimi fattori, per altro verso, hanno esaltato il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri, che in ambito di Unione europea rappresenta e coordina le linee di azione espresse dal suo Governo, collocandosi in una posizione di sovraordinazione che in genere è riconosciuta ai suoi "colleghi" europei, non a caso definiti perlopiù "Premier", ma che gli è stata spesso negata nell'ordinamento italiano²⁴.

Questo effetto discende con notevole chiarezza dall'istituzionalizzazione di quelli che erano in origine i vertici europei e hanno dato luogo prima al Consiglio europeo e successivamente al "vertice euro"

²³ Cfr. l'art. 2 del protocollo n. 14 allegato al trattato di Lisbona (sull'Eurogruppo). Le modalità di lavoro dell'Eurogruppo sono strettamente coordinate con quelle del "vertice Euro" o "Eurosummit", di cui si dirà subito *infra* nel testo.

²⁴ Cfr. G. AMATO, *La funzione di governo, oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in "Associazione italiana dei costituzionalisti, Anuario 2001, Il Governo", Padova, Cedam, 2002, p. 259 sgg., spec. p. 266, secondo cui il contesto allargato in cui opera il Governo "valorizza e potenzia la figura del Presidente del Consiglio". Cfr. anche P. MILAZZO, *Articolo 95*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura), "La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo", vol. II, Bologna, il Mulino, 2018, p. 219 sgg.. Per una riaffermazione del principio del Presidente del Consiglio come *primus inter pares* si veda la sentenza n. 262 del 2009 della Corte costituzionale (sulla legge n. 124 del 2008, il c.d. "lodo Alfano") su cui si veda, criticamente, E. CA TELANI, *Potere e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, cit., p. 293 sgg..

o “Eurosummit”: istituzione che raccoglie i capi di Stato e di Governo dell’Eurozona, anch’esso dotato di un presidente eletto per due anni e mezzo (e composto anche dal Presidente della Commissione, e con la partecipazione del presidente della Banca centrale europea)²⁵. Va inoltre considerato che il Consiglio europeo è andato progressivamente ampliando le proprie funzioni: pur essendo qualificato dal trattato di Lisbona come titolare di un ruolo di tipo essenzialmente ed esclusivamente strategico²⁶, essendo, come si è visto, chiamato a dare “all’Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo” e a definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali” (Art. 15, par. 1, primo periodo, TUE), esso si è ulteriormente rafforzato nella prassi, sia come organo di gestione della crisi economico-finanziaria, sia come organo “di chiusura”. Il Consiglio europeo, da un lato, si è riunito con cadenza sostanzialmente mensile per fronteggiare la crisi economica, almeno al fine di consentire un confronto tra gli Stati membri, e talvolta anche per approntare alcune delle misure immaginate per limitarne i danni e per prevenire crisi future²⁷; dall’altro, in sostanziale deroga alla previsione del trattato secondo cui il Consiglio europeo “non esercita funzioni legislative” (art. 15, par. 1, secondo periodo, TUE), tale istituzione è stata spesso chiamata a raggiungere o comunque a facilitare un accordo su singoli provvedimenti, laddove il Consiglio – neanche

²⁵ Cfr. l’art. 12 del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell’Unione economica e monetaria (il c.d. “Fiscal Compact”). Dalle sue regole di funzionamento si deduce che le riunioni del vertice euro “si svolgono, nella misura del possibile, dopo le riunioni del Consiglio europeo” e che è l’Eurogruppo a curare i lavori preparatori e ad assicurare il seguito delle riunioni del vertice euro (anche grazie a riunioni “di norma mensili” tra i rispettivi presidenti, più il Presidente della Commissione e, previo invito, il Presidente della Banca centrale europea): si vedano le *Regole per l’organizzazione dei lavori del vertice euro*, marzo 2013, all’indirizzo https://www.consilium.europa.eu/media/20365/qc3013400itc_web.pdf.

²⁶ Sul Consiglio europeo nel trattato di Lisbona si veda, per tutti, W. WESSELS, *The European Council*, London, Palgrave, 2016, p. 69 sgg. (con ampie indicazioni sulla sua evoluzione storica a partire dai vertici degli anni Settanta). Sulle origini e l’evoluzione di tale istituzione si veda anche F. CAPOTORTI, *Lo status giuridico del Consiglio alla luce dell’Atto unico*, in “Rivista di diritto internazionale”, 1988, p. 5 sgg., C. ZANGHÌ, voce *Consiglio Europeo*, in “Enc.dir., Aggiornamento”, vol. I, Milano, Giuffrè, 1997, p. 379 sgg., e, più diffusamente, C.R. CARCHIDI, *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 2 sgg..

²⁷ Per un grafico che riassume il numero delle riunioni del Consiglio europeo dal 1986 al 2014 cfr. W. WESSELS, *The European Council*, cit., p. 4.

nella sua formazione “Affari generali” – non sia riuscita a pervenire ad una posizione comune, o comunque a deliberare sul punto²⁸.

Ebbene, è evidente che nell’ambito del Consiglio europeo ciascun capo di governo ha modo di confrontarsi e, inevitabilmente, di specchiarsi con i suoi colleghi, svolgendo così un ruolo cruciale, a nome e in rappresentanza del proprio Paese, nella programmazione, nella negoziazione e nella definizione di una serie di *policies* che spesso rientrerebbero, di regola, nelle competenze di singoli Ministri.

4. *Il faticoso adeguamento delle strutture governative*

Un rafforzamento del Presidente del Consiglio dei ministri si riscontra altresì, seppure in termini assai meno decisi, se si ha riguardo alle dinamiche proprie dell’assetto ministeriale. Se sul piano politico il rafforzamento del Presidente del Consiglio si è profilato da subito in termini abbastanza chiari, assai più lento e faticoso è risultato essere il processo di adeguamento delle sue strutture amministrative.

Qui, come è noto, l’assetto del Governo sulle questioni europee è stato a lungo dominato dal Ministero degli Affari Esteri: l’*imprinting* originario del processo di integrazione europea come costruzione di una organizzazione internazionale ha concorso a determinare questa opzione, per cui la rappresentanza dell’Italia in seno alle istituzioni comunitarie è stata tradizionalmente assicurata dalla Farnesina, la quale ha inizialmente svolto una funzione di coordinamento delle diverse amministrazioni ministeriali coinvolte. In questa chiave, anche la struttura che rappresenta “l’avamposto nazionale a Bruxelles”, ossia la rappresentanza permanente presso l’Unione europea, e che partecipa, per l’Italia, al Comitato dei rappresentanti permanenti COREPER, è sempre dipesa, sin dalla sua istituzione (con D.P.R. 28 gennaio 1958, n. 16), dal Ministero degli Affari Esteri²⁹.

²⁸ Si veda, sinteticamente, U. PUETTER, S. FABBRINI, *Catalysts of integration. The role of core intergovernmental forums in EU politics*, in “Journal of European Integration”, n. 5, 2016, p. 633 sgg. e, per alcuni esempi, P. BOCQUILLON, M. DOBBELS, *An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting*, in “Journal of European Public Policy”, n. 1, 2014, p. 20 sgg..

²⁹ Cfr. M. SAVINO, *L’amministrazione nazionale e l’Europa: l’eterna rincorsa*, in “Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese”, Milano, Giuffrè, 2008, p. 123 sgg. Un legame tra la rappresentanza permanente e le due Camere è stato configurato dall’art. 3 della legge n. 234 del 2012, attraverso

È solo nel corso degli anni Settanta che l'esclusività della competenza del Ministero degli Affari Esteri ha cominciato ad incrinarsi, per effetto di un duplice processo: in primo luogo, con l'ampliamento delle competenze delle Comunità, la settorializzazione delle politiche e una maggiore responsabilizzazione dei Ministeri di settore; in secondo luogo, con il coinvolgimento, nella funzione di coordinamento, del CIPE e, soprattutto, della Presidenza del Consiglio, spesso anche grazie alla nomina (per la prima volta, nel 1980: Vincenzo Scotti nel governo Cossiga II) di un apposito Ministro per il coordinamento degli affari comunitari, senza portafoglio e (solo dal settembre 1981, con il governo Spadolini I) a capo di un apposito Dipartimento, cui inizialmente sono state affidate competenze relative soprattutto alla c.d. "fase discendente"³⁰. Bisogna comunque attendere la seconda metà degli anni Ottanta, quando, con l'approssimarsi del completamento del mercato unico, si è acquisita maggiore consapevolezza del rilievo dell'ordinamento comunitario, perché intervenga il legislatore, in particolare con la legge n. 183 del 1987 (detta appunto "legge Fabbri", dal nome dell'allora ministro Fabio Fabbri) e con la legge n. 400 del 1988 (sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio), oltre che con la legge n. 86 del 1989 ("legge La Pergola", anche qui dal nome del ministro che ne avviò l'iter, Antonio La Pergola): interventi legislativi di notevole respiro, che hanno avuto il pregio di superare la precedente situazione, frutto di decisioni occasionali, spesso assunte addirittura con semplici ordini di servizio³¹, ma che hanno presentato qualche contraddizione interna e non hanno sciolto definitivamente i nodi relativi alla titolarità del coordinamento delle politiche europee, specie quanto alla c.d. "fase ascendente"³².

apposite intese delineate, peraltro ancora non stipulate. Si può inoltre ricordare che al vertice della rappresentanza permanente a Bruxelles è sempre stato nominato personale della carriera diplomatica, con il rango di ambasciatore (salvo una brevissima e contestata eccezione durante il Governo Renzi, che nel marzo 2016 nominò Carlo Calenda, già vicesegretario e futuro ministro per lo sviluppo economico).

³⁰ Si veda. A. MASSAI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie*, in "Quaderni costituzionali", n. 2, 1982, p. 481 sgg., specialmente p. 483; M.P. CHITI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie e la riforma degli apparati di governo*, in "Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 1. Seminari 1989-1990", Milano, Giuffrè, 1991, p. 235 sgg..

³¹ Si veda M.P. CHITI, *Il coordinamento delle politiche comunitarie e la riforma degli apparati di governo*, cit., p. 239.

³² La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente" è assai diffusa nella dottrina italiana (ma pressoché sconosciuta al di fuori dei nostri confini): essa, seppure

Nei tre decenni successivi, infatti, le politiche europee sono state oggetto di equilibri mutevoli all'interno dei governi che si sono succeduti. Un ruolo di primo piano ha continuato a spettare al Ministero degli Affari Esteri (dove tuttora opera una Direzione generale per l'Unione europea), anche per effetto del processo di costante revisione dei trattati fino al trattato di Lisbona³³. Il Ministero dell'Economia si è ritagliato – a livello politico come a livello amministrativo – una specializzazione e una *expertise* sulle politiche economiche e monetarie, divenute come è noto cruciali a partire dal trattato di Maastricht. Il Presidente del Consiglio, anche grazie al già sottolineato ruolo centrale svolto dal Consiglio europeo, ha finito per occuparsi direttamente di questioni europee, a volte oscurando, specie a livello politico, la posizione del Ministro degli Affari Esteri.

In tutto ciò l'originario Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, pur oggetto di ulteriori interventi legislativi – con il decreto legislativo n. 303 del 1999 e le leggi n. 11 del 2005 e n. 234 del 2012, che pure ne hanno previsto un (moderato) potenziamento³⁴ – e di conseguenti ridenominazioni (fino all'attuale Dipartimento per gli affari europei), ha finito per essere, come era

di una qualche utilità a fini didattici, finisce per produrre una serie di effetti perversi nei procedimenti normativi e amministrativi (cfr. R. IBRIDO, *Formulating and Implementing EU Law and Policies: 'Ascending' and 'Descending' Phases and Beyond*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (eds.), "The Italian Parliament in the European Union", Oxford, Hart, 2017, p. 55 sgg., e C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente", e il suo superamento*, in corso di pubblicazione in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura), *L'attuazione del diritto UE in Italia*, Bari, Cacucci, 2018. Probabilmente, le sue origini risalgono proprio all'inizio degli anni Ottanta, quando essa risultò strumentale nella resistenza che sia alcuni ministeri di settore, sia il Ministero degli Affari Esteri frapposero nei confronti della cessione delle relative competenze al neo-istituito Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio.

³³ Si veda C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 2011, p. 361 sgg., specialmente p. 386; M. STEFAN, *Art. 56*, in L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura), "Commentario alla legge 24.12.2012, n. 234", Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 511 sgg., specialmente p. 514.

³⁴ Si veda S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona: un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 181; E. CATELANI, *Potere e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, cit., p. 219; E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura), *L'attuazione del diritto UE in Italia*, cit.

del resto immaginabile, la struttura più debole³⁵: dotata di scarso radicamento e schiacciata tra i ministeri di settore, ovviamente gelosi delle proprie prerogative, la tradizionale competenza del Ministero degli Affari Esteri e, infine, gli uffici direttamente a supporto del Presidente del Consiglio. Non è un caso che a volte, anche nei Governi che si sono succeduti nell'ultimo trentennio, la figura del Ministro *ad hoc* per gli affari europei sia venuta meno – con l'affidamento delle relative deleghe ad un sottosegretario o ad un altro Ministro – e che, sul piano politico, il peso del Ministro sia risultato cruciale unicamente allorquando vi sia stato uno stretto raccordo con il Presidente del Consiglio³⁶.

Né la scelta di istituire un apposito comitato interministeriale cui affidare il coordinamento delle politiche europee (denominato prima Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari-CIACE, poi Comitato Interministeriale per gli Affari Europei-CIAE)³⁷, è riuscita fin qui a garantire un effettivo svolgimento di questo ruolo. L'istituzione di un comitato interministeriale è senz'altro il frutto di un'opzione comprensibile alla luce del fatto che le politiche europee incidono sulle competenze di pressoché tutti i Ministeri, ma appare per sua stessa natura inidonea ad affrontare e seguire le tante opzioni che quotidianamente la partecipazione e l'attuazione delle politiche europee richiede al Governo italiano: opzioni che pertanto continuano ad essere definite con modalità e secondo logiche distinte a seconda dei casi. Non sempre avendo ben presente l'esigenza di identificare il prima possibile e in termini univoci l'interesse nazionale, al fine di rappresentarlo tempestivamente e incisivamente in tutte le sedi utili.

³⁵ Si veda G. GROTANELLI DE' SANTI, *The Impact of EC Integration on the Italian Form of Government*, in F. FRANCONI (ed.), "Italy and EC Membership Evaluated", London, Pinter, 1992, p. 179 sgg., specialmente p. 186; e C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, cit., p. 387.

³⁶ Esempio può considerarsi il caso del governo Monti, con Enzo Moavero Milanesi (già suo capo gabinetto quando Monti era Commissario europeo) quale ministro per le politiche dell'Unione europea; e lo stesso Monti titolare *ad interim*, per quasi 9 mesi, anche del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

³⁷ Cfr. S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, cit., e P. VELLA, Art. 2, in L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura), "Commentario alla legge 24.12.2012, n. 234", Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 22 sgg.

5. *Un diritto costituzionale “composito” non solo nella tutela dei diritti, ma anche nell’articolazione dei poteri*

In conclusione, si può abbozzare qualche sommaria riflessione sulle caratteristiche di un diritto costituzionale in cui la disciplina della forma di governo si rinviene, come si è rilevato, in parte nella Costituzione italiana e in parte nei trattati europei. Il diritto che regola queste relazioni finisce per essere un diritto appunto “composito”, formato da norme di natura diversa (diritto costituzionale statale, diritto dell’Unione europea, diritto internazionale, diritto regionale), che si intrecciano e si contaminano reciprocamente.

La convivenza tra le norme costituzionali nazionali e quelle europee è, del resto, ritenuta elemento assolutamente fisiologico dalla teoria che afferma la natura “composita” della Costituzione dell’UE, secondo cui essa è vista come il risultato dell’autolimitazione di ciascun ordinamento (quelli di ciascuno Stato membro e quello europeo) a vantaggio dell’altro³⁸.

Questa auto-limitazione è resa possibile dall’inclusione, in ciascun ordinamento, di apposite “clausole-valvola”: tali possono considerarsi il richiamo, nei trattati europei, alle tradizioni costituzionali comuni, il riconoscimento delle identità nazionali insite nella loro struttura costituzionale e i diversi rinvii contenuti in una serie di disposizioni più specifiche che richiedono la conformità con le singole Costituzioni nazionali. Reciprocamente, svolgono una funzione analoga, in senso opposto, le norme delle Costituzioni degli Stati membri che, in modo più o meno esplicito, e più o meno cauto, danno copertura al processo di integrazione europea³⁹.

Più in particolare, clausole-valvola generali sono, per l’ordinamento europeo, quelle di cui all’art. 4, par. 2, TUE (sulle identità co-

³⁸ Per la teoria del “*composite constitutional order*”, si veda L.M. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Groningen, Europa Law, 2007; L.M. BESSELINK, *The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order*, in N. LUPO, C. FASONE (eds.), “Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution”, Oxford, Hart, 2016, p. 23 sgg.

³⁹ Qualche ulteriore spunto in proposito è in M. CLAES, *Constitutionalizing Europe at its Source: The “European Clauses” in the National Constitutions: Evolution and Typology*, in “Yearbook of European Law”, n. 2, 2012, p. 81 sgg.; M. CLAES, *Le “clausole europee” nelle costituzioni nazionali*, in “Quaderni costituzionali”, n. 2, 2005, p. 283 sgg., nonché N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Conclusion. “Silent” Constitutional Transformations: The Italian Way of Adapting to the European Union*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (eds.), “The Italian Parliament in the European Union”, Oxford, Hart, 2017, p. 317 sgg., specialmente p. 320 sgg..

stituzionali nazionali, che l'Unione si impegna a rispettare) e all'art. 6, par. 3, TUE (sulle tradizioni costituzionali comuni, che fanno parte del diritto UE in quanto principi generali); e reciprocamente, per l'ordinamento italiano, quella di cui all'art. 11 Cost. Clausole-valvola specifiche sono, per l'ordinamento europeo, presenti in tutte quelle disposizioni dei trattati in cui compare un riferimento alla necessaria conformità con le norme costituzionali di ciascuno Stato membro (cfr., in particolare, gli artt. 42, 48, 49, 50 e 54 TUE e gli artt. 25, 218, 223, 262, 311 e 367 TFUE); e, reciprocamente, per l'ordinamento italiano, quelle collocate negli artt. 97, primo comma, Cost. (aggiunto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012), 117, primo comma, Cost. (come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001) e 119, primo comma, Cost. (come novellato da entrambe le suddette leggi costituzionali)⁴⁰.

In una Costituzione composita, del resto, sono proprio le norme procedurali ad acquistare una spiccata rilevanza⁴¹. Norme che delineano procedimenti i quali si possono dire anch'essi "euro-nazionali": in quanto, per un verso, coinvolgono istituzioni nazionali ed europee e, per altro verso, sono altresì disciplinati in parte dal diritto UE e per altra parte dal diritto nazionale. Procedimenti di tal tipo sono stati, da tempo, individuati nel diritto amministrativo⁴², ma, a ben vedere,

⁴⁰ Non sorprende, perciò, che di recente una delle forze politiche più dichiaratamente contrarie al processo di integrazione europea abbia presentato un'iniziativa di revisione costituzionale volta a sopprimere tutte le clausole europee specifiche presenti nella Costituzione italiana, pur lasciando in vigore quella generale di cui all'art. 11 Cost.: cfr. A.C., XVIII legislatura, n. 298, presentata il 23 marzo 2018, recante "Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea", della quale la Commissione affari costituzionali ha iniziato l'esame nella seduta dell'11 ottobre 2018.

⁴¹ Cfr., tra gli altri, con varietà di approcci, ma convergendo nel sottolineare l'accresciuta importanza delle norme di procedura, gli spunti offerti da G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Padova, Cedam, 1994, p. 102 sgg., A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in "Quaderni costituzionali", n. 1, 2002, p. 35 sgg., e N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. VI; L. CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, il mulino, 2018, specialmente p. 122 sgg.

⁴² Cfr., ad esempio in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 307 sgg.; G. MASTRODONATO, *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Bari, Cacucci, 2008, p. 99 sgg.; C. ECKES, J. MENDES, *The right to be heard in composite procedures: Lost in betweenprotection?*, in "European Law Review", n. 36, 2011, p. 651 sgg.; F. BRITO BASTOS, *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, in "Common Market Law Review", n. 55, 2018, p. 101 sgg.

essi interessano anche, in misura cospicua, il diritto costituzionale e il diritto parlamentare.

A dimostrazione del fatto che la natura composita della Costituzione europea riguarda non solo – come da tempo si è avvertito – la dimensione della tutela (multilivello) dei diritti, con il relativo dialogo tra le Corti, ma altresì la dimensione organizzativa delle Costituzioni: quella che inverte il principio della separazione tra i poteri, assicurandone nel contempo l'articolazione, l'equilibrio e il costante confronto.

Abstract - The contribution aims at connecting the studies and the debates on the Italian form of government, on the one side, and on the EU institutions on the other side. It argues that the “circuit of political direction” is unique, although articulated and complex. Subsequently, it examines the main effects originated by the European integration on

the Italian form of government, consisting in an increase of the powers of the Government and of the President of the Council as well as the adaptation of the administration. In conclusion, it shows how the composite European Constitution is made of legal provisions related both to the protection of fundamental rights and the separation of powers.

IL LAVORO COME DOVERE

di Massimo Cavino

1. *Il concetto unitario di lavoro nella Costituzione repubblicana*

I termini lavoro e lavoratori, nonché il riferimento a specifiche situazioni lavorative, compaiono in diverse disposizioni costituzionali, così che la dottrina fu originariamente impegnata nella identificazione di una concezione unitaria del fondamento stesso della nostra democrazia.

La riflessione sulla definizione del concetto di lavoro accolto dalla nostra Costituzione si è sviluppata, come è noto, intorno alla contrapposizione tra un significato ampio, comprensivo di ogni attività rivolta al progresso materiale o spirituale del paese, ed uno ristretto, che lo riduce alla prestazione d'opera in condizioni di subordinazione economica¹.

Per giungere ad una concezione unitaria del concetto di lavoro si è reso quindi necessario stabilire quale, tra i due significati, sia assiologicamente prevalente e qualifichi l'altro in termini di specialità.

Com'era ovvio sono state proposte due soluzioni² fortemente influenzate dalla posizione pregiudiziale degli interpreti: se propensi

Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro".

¹ C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, Feltrinelli, 1958, p. 50 sgg.; M. MAZZIOTTI, *Lavoro (dir. cost.)*, in "Enciclopedia del diritto", Milano, Giuffrè, 1973, XXIII, p. 339 sgg..

² Estranea all'una e all'altra è la posizione di Giuseppe Ugo Rescigno che prende le mosse da una sua definizione di lavoratori ricomprendendo nella categoria quanti "partiscono col proprio corpo un dispendio di energie fisiche e nervose al fine di procacciare a se stessi i mezzi necessari per la propria vita ed eventualmente per la vita di coloro che sono a loro carico" (G.U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in "Diritto pubblico", 2009, p.

ad affermare la priorità del concetto di lavoro limitata alla posizione subordinata del prestatore d'opera, contrapposta al capitale, essi hanno stabilito una relazione stretta tra l'articolo 1, comma 1, Cost., e il progetto di emancipazione sociale di cui al secondo comma dell'art. 3³; se orientati a concepire il lavoro come qualsivoglia attività diretta al progresso sociale del paese, essi hanno ricondotto il fondamento lavoristico della Repubblica al contenuto del secondo comma dell'art. 4 Cost., che pone in capo ai cittadini il dovere di agire in tal senso.

Così, tra i primi interpreti della Costituzione, Ugo Natoli prende le mosse dalla considerazione della natura del nuovo regime repubblicano⁴ per sostenere la prevalenza assiologica del "fatto lavoro" inteso come la situazione soggettiva del lavoratore subordinato. Ciò lo porta a concludere che "non può apparire dubbio che il significato del termine lavoro adoperato nell'art. 1, I comma, sia da ricollegare piuttosto alla indicazione contenuta nell'art.3 II comma, anziché alla generica nozione di attività socialmente utile delineata nell'art. 4 II comma. Esso indica, perciò, non tanto questa attività (la cui previsione ad oggetto di un dovere di carattere generale, a ben guardare, rappresenta una delimitazione, che incide immediatamente sulla posizione costituzionale delle altre forze componenti il regime, di quelle, cioè, solitamente note come forze del privilegio economico) quanto, invece, quella particolare specificazione di tale attività in cui si concreta, il fatto lavoro"⁵.

34). Non si tratta di una concezione del lavoro e dei lavoratori necessariamente collegata alla condizione di soggetti economicamente deboli (Rescigno vi riconduce i dirigenti al vertice delle grandi imprese), ma piuttosto molto vicina a quella propria dei fisici che per lavoro intendono il dispiego di energia. Alla luce di questa definizione Rescigno individua (*Costituzione come progetto apicale e generale, eguaglianza sostanziale, lavoro*, in A. D'ATENA (a cura), "Studi in onore di Pierfrancesco Grossi", Milano, Giuffrè, 2012, p. 1062) come lavoratori quanti offrono la propria attività ad altri in cambio di una retribuzione (il lavoratore dipendente di cui all'art.36 Cost.), i coltivatori diretti (artt. 44 e 47 Cost.), gli artigiani (art.45 Cost.), gli imprenditori (art.41 Cost.), i liberi professionisti (art.33 Cost.). Giunge così ad escludere dall'ambito dei lavoratori alcune categorie di cittadini: a) le persone che non sono lavoratori ma che svolgono una attività che concorre al progresso materiale o spirituale del Paese (art. 4, comma 2, Cost.); b) i minorenni che ancora non lavorino, i pensionati, i disoccupati senza colpa e gli invalidi. A questi pare di poter aggiungere gli studenti maggiorenni.

³ C. MORTATI, *Commento all'articolo 1*, in G. BRANCA (a cura), "Commentario alla Costituzione, Artt. 1-12", Bologna, Zanichelli, 1975, p. 11 sgg., in particolare p. 13.

⁴ U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 62 sgg..

⁵ U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, cit., p. 64.

Sulla stessa posizione si colloca Luciano Micco: “Dire che è fondata sul lavoro, pur non smentendo che al lavoro in senso lato possa ridursi il contributo sociale di altre (rispetto agli “*économiquement faibles*”) fasce di soggetti, significa operare una scelta, acquisire, coerentemente con i fondamenti materiali del nostro assetto costituzionale, un determinato valore (che ha improntato peculiarmente di sé gli indirizzi direttivi, costituzionalmente fissati, dell’azione dello Stato) il quale appartiene ad una certa esperienza storica e non ad altre, e che anzi serve come valutazione della rilevanza costituzionale di queste ultime, a cui è storicamente estraneo, ma al quale esse sono normativamente ricondotte dalla nostra Carta”⁶. Sarebbe quindi l’emancipazione delle classi sociali economicamente svantaggiate e “la funzione assegnata al lavoro come centro motore di mobilità sociale” l’aspetto positivo dell’articolo 1 della Costituzione, e in questo senso si potrebbe immaginare che l’attribuzione di significato proceda dall’articolo 3, comma 2, all’articolo 1 e poi conclusivamente all’articolo 4 della Costituzione⁷: i valori emancipatori del lavoro subordinato (articolo 3, comma 2) fondano la Repubblica (articolo 1) e diventano l’unità di misura per valutare il rilievo costituzionale delle altre forme di lavoro (articolo 4, comma 2).

La seconda ipotesi di lettura stabilisce, come abbiamo detto, un collegamento diretto tra il contenuto dell’articolo 1, comma 1, e quello dell’articolo 4, comma 2, Cost.

Da subito Carlo Esposito chiarisce che la concezione del lavoro accolta dal primo articolo della Costituzione repubblicana è ampia: “Significa che l’ordinamento giuridico conosce (e riconosce) la importanza fondamentale che ha il lavoro in Italia e che perciò in Italia tutti devono lavorare, ricchi e poveri, indipendentemente dal bisogno personale di trarre dal lavoro il proprio sostentamento. Essa inoltre, dando al lavoro il significato di una attiva partecipazione alla costruzione dell’Italia, fa che il diritto al lavoro proclamato dall’art. 4 della Costituzione assuma una colorazione pubblicistica. Infine la proclamazione che il lavoro (tutte le specie di lavoro di cui all’art.4) è a base dell’esistenza della Repubblica giustifica che siano in particolare tutelate quelle forme di lavoro e quei lavoratori che ne hanno maggior bisogno; e che sia affermato che quei lavoratori manuali o in genere

⁶ L. Micco, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1966, p. 161 sgg..

⁷ L. Micco, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, cit., p. 162.

subordinati, che storicamente sono stati esclusi dalla direzione economica e politica del paese, abbiano diritto di parteciparvi”⁸.

È questa l’interpretazione che ha finito col prevalere. Fedele all’intenzione del Costituente, essa è coerente con l’impianto complessivo della Carta costituzionale di cui non contraddice il progetto di emancipazione sancito dal secondo comma dell’articolo 3.

Questo infatti non afferma che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che impediscono l’effettiva partecipazione *dei lavoratori* alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese, stabilendo così una identità tra il concetto di lavoratore e quello di soggetto socialmente debole. Il riferimento è agli ostacoli che impediscono la partecipazione *di tutti i lavoratori*, dal che si conclude che il concetto di lavoratore sia più ampio, comprensivo dei cittadini che già sono in grado di partecipare alla organizzazione del Paese e di quelli che invece abbisognano dell’intervento perequativo della Repubblica.

Sono quindi lavoratori non soltanto i prestatori d’opera dipendenti, ma anche gli imprenditori (artigiani e non), i liberi professionisti.

Ma lo sono senz’altro anche gli studenti, siano essi minorenni o maggiorenni, posto che lo studio costituisce la stessa premessa del lavoro.

Sono lavoratori i disoccupati senza colpa, purché in cerca di occupazione, posto che la ricerca di occupazione è attività di per sé funzionale al raggiungimento delle finalità indicate dall’articolo 4, comma 2 della Costituzione.

Devono poi essere compresi nella categoria anche i pensionati, che non possono e non devono essere considerati nella nostra società come popolazione inattiva, e che sono chiamati ad assolvere compiti di solidarietà sociale non necessariamente collegati alla logica del mercato del lavoro (sostegno alla famiglia, impegno nel volontariato, partecipazione politica etc.).

E per quanto possa apparire provocatorio, devono essere considerati lavoratori anche i cittadini che traggono il loro reddito esclusivamente dal capitale.

Secondo Rescigno questi ultimi, la categoria dei *rentier*, sono esclusi dal diritto di partecipare alla organizzazione del Paese perché

⁸ C. ESPOSITO, *Commento all’art.1 della Costituzione*, in “Rassegna di diritto pubblico”, 1948;

C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, p. 12.

non producono beni o servizi per il mercato e la “loro disuguaglianza è pienamente gradita perché li rende ricchi senza necessità di dare nulla in cambio”⁹.

Essi sono compresi nella definizione più ampia di lavoratori semplicemente perché non corrispondono alla descrizione di essi fornita da Rescigno che rimane ancorato alla concezione marxista della contrapposizione tra lavoro e capitale¹⁰.

L’immagine del capitalista col cilindro, l’idea per cui il godimento della rendita del capitale possa prescindere da qualsivoglia organizzazione e attività, non corrisponde alla realtà delle cose. Non è possibile che la rendita del capitale (ove il termine rendita e capitale paiono essere utilizzati più in una prospettiva ideologica che macro-economica) si esaurisca nel mero consumo da parte del *rentier*, senza la produzione di effetti economici ulteriori, che ben possono, e quindi devono, essere orientati al progresso materiale e spirituale della società.

2. *Il lavoro politico*

Il concetto unitario di lavoro come “attiva partecipazione alla costruzione dell’Italia”, attiva partecipazione di tutti i lavoratori, ha una evidente connotazione politica.

Essa presuppone però una concezione etica del lavoro che deve essere precisata.

⁹ G.U. RESCIGNO, *Costituzione come progetto apicale e generale, eguaglianza sostanziale, lavoro*, cit., p. 1064 sgg..

¹⁰ Rescigno, coerentemente con le sue premesse ideologiche, giunge alla critica del programma costituzionale complessivo: si veda G.U. RESCIGNO, *Costituzione come progetto apicale e generale, eguaglianza sostanziale, lavoro*, cit., p. 1074 sgg.: “Il programma costituzionale complessivo, come consegnato nell’intero testo, e prima ancora come è presente nella realtà legittimata dallo stesso testo, contempla sia l’eguaglianza e la partecipazione di tutti i lavoratori, sia la differenziazione senza limiti tra gli individui in termini di patrimonio e di reddito. Chi vince allora? Chi determina che cosa, quando, dove si produce, quali persone saranno assunte al lavoro, quali sono i livelli di reddito dei lavoratori, e quindi, indirettamente, quali consumi secondo le diverse categorie di reddito, chi domina nella produzione di quotidiani e spettacoli televisivi, e così via per tutte le questioni che comportano mercato e denaro (e cioè la stragrande maggioranza, e comunque quelle decisive per la vita quotidiana)? La risposta mi pare inevitabile e senza dubbi. Chi vuole davvero che vinca il lavoro, e non il capitale, deve chiedersi quale costituzione, e cioè quale società organizzata, è in grado di ottenere davvero questo risultato”.

Per coglierne pienamente le implicazioni non è sufficiente dire che essa non è limitata alla contrapposizione tra lavoro e capitale: occorre definirla.

Così è utile prendere le mosse dalla riflessione di Felice Battaglia che nel 1951 scriveva che “tra le due concezioni del lavoro che oggi si dividono il campo, quella idealistica e quella marxistica per cui il lavoro è attività compiuta dell’uomo in un mondo suscettivo di essere razionalizzato, e quella più problematica e critica, per cui il lavoro come l’uomo che lo esprime presenta tutte le antinomie e i contrasti di un’essenza duplice e ambigua, abbiamo mostrato di preferire quest’ultima”¹¹.

Il lavoro viene concepito da Battaglia come manifestazione della personalità: “lavoro è ogni esplicitamento dello spirito, in quanto attività, siano i suoi fini meramente teoretici o altrimenti pratici. L’atto dello spirito che comunque intenda sé o le cose, che le cose ponga o trasformi, è lavoro”¹².

Con il lavoro ciascuno manifesta la sua “individualità profonda ed etica”; indica il posto che desidera occupare nel mondo: “il lavoro ci interessa profondamente, in quanto dal suo esito ci valutiamo e siamo valutati nell’ordine etico della vita”¹³.

Muovendo da questa premessa possiamo pienamente comprendere il senso della concezione del lavoro come partecipazione, accolta dalla nostra Costituzione.

Quando fonda sul lavoro le istituzioni democratiche della Repubblica, e sancisce il dovere in capo ad ogni cittadino di svolgere una attività che concorra al progresso materiale o spirituale della società, la Costituzione repubblicana disegna l’orizzonte verso il quale deve svolgersi la personalità di ognuno. Essa impone ad ogni cittadino di scegliere il proprio posto nella costruzione della Repubblica.

Nel quadro della Costituzione repubblicana il lavoro è azione politica, è manifestazione pratica della cittadinanza.

Il lavoro è lavoro politico perché la Costituzione, nella valutazione della eticità dei suoi fini particolari, impone di partecipare attivamente e consapevolmente ad un progetto politico, nel quale quegli stessi fini particolari si fondono in un orizzonte di senso generale.

Si tratta di una specificazione della natura etica del lavoro.

¹¹ F. BATTAGLIA, *Filosofia del lavoro*, Bologna, Zuffi, 1951, p. 253.

¹² F. BATTAGLIA, *Filosofia del lavoro*, cit., p. 173.

¹³ F. BATTAGLIA, *Filosofia del lavoro*, cit., p. 176.

Il lavoro politico non è infatti soltanto proiezione della personalità del cittadino nella società; è manifestazione della volontà di mutamento, di progresso della società. Esso non può cioè esaurirsi in una attività interna alla società, che collochi il lavoratore in una specifica posizione, o gli consenta di salire o scendere i gradi di un ordine sociale comunque immutabile; ma piuttosto deve consistere nel perseguimento di finalità ad essa esterne, che conducano alla sua trasformazione, al suo progresso.

3. *I doveri inderogabili di solidarietà e l'efficacia immediata del dovere costituzionale di lavorare*

Il concetto di lavoro come attiva partecipazione alla realizzazione del progetto politico costituzionale determina la specifica posizione soggettiva del cittadino che trova la sua disciplina all'articolo 4 della Costituzione.

Essa è unitaria malgrado la duplice prospettiva nella quale è calata dalla disposizione costituzionale, sul piano dei diritti e su quello dei doveri.

È anzi tale duplicità che permette di cogliere nella sua unità la posizione soggettiva del cittadino, che ha il diritto di esprimere il contenuto etico della sua personalità e il dovere di metterlo a disposizione della collettività.

Nella nostra riflessione ci concentreremo sulla doverosità del lavoro, poiché essa definisce gli ambiti di esercizio del diritto.

Una prima questione, che pure aveva suscitato dibattito, può dirsi superata: quella relativa alla natura giuridica dei doveri costituzionali¹⁴, e quindi del dovere di lavorare.

La giuridicità dei doveri costituzionali¹⁵ si può dire definitivamente riconosciuta nel momento in cui si afferma il valore normativo di

¹⁴ Per quanto concerne la definizione del concetto aderiamo alla posizione di Lombardi: si veda G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in "Enciclopedia del diritto", Aggiornamento VI, Milano, Giuffrè, 2002, p. 360 sgg. per cui devono essere intesi come doveri costituzionali in senso proprio solo quelli in capo agli individui, non invece quelli degli organi costituzionali che dovrebbero essere definiti come "competenze" o come *officia*. Lombardi riconduce ai doveri in senso proprio anche quelli in capo ai titolari degli organi costituzionali.

¹⁵ Contro la natura giuridica del dovere di lavorare G. D'EUFEMIA, *Le situazioni soggettive del lavoratore dipendente*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 24. Nel dibattito sulla giu-

tutte le disposizioni costituzionali, abbandonando la distinzione tra principi e regole, tra norme programmatiche e norme immediatamente efficaci¹⁶.

Più complesso e non del tutto risolto è il dibattito¹⁷ intorno al rapporto tra il dovere di lavorare, posto al secondo comma dell'articolo 4, e i doveri inderogabili di solidarietà sanciti all'articolo 2 della Costituzione.

La dottrina costituzionalistica ha assunto posizioni differenti rispetto alla natura delle disposizioni costituzionali di cui all'articolo 2 della Costituzione: se esse debbano essere intese come espressione di norme di apertura piuttosto che di chiusura, rispetto al catalogo dei diritti e dei doveri.

Alla prima posizione aderisce Augusto Barbera che muovendo da una interpretazione aperta dell'articolo 2 rispetto ai diritti giunge a sostenere che: “se si perviene alla conclusione che in ordine alle libertà l'art. in commento si pone come una norma anche di apertura verso altri valori che emergono dalla realtà sociale sottostante, altrettanto bisogna concludere per i doveri. Nella misura in cui sarà quindi possibile una maggiore apertura verso nuovi spazi di libertà parallelamente non potranno non aprirsi nuovi orizzonti per una maggiore affermazione di doveri di solidarietà”.

ridicità del dovere di lavorare ha assunto un peso rilevante il tema della sua sanzionabilità (G.F. MANCINI, *Commento all'art. 4*, in “Commentario della Costituzione italiana” a cura di G. BRANCA, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 257 sgg.) Anche in Assemblea costituente: il testo dell'articolo 4 proposto dalla Commissione dei settantacinque (articolo 31 del progetto) prevedeva in effetti un terzo comma in forza del quale “L'adempimento di questo dovere è condizione per l'esercizio dei diritti politici”. La stessa commissione non si dichiarò contraria alla soppressione, chiesta da più parti. Cfr. però P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1953, p. 151 per il quale “l'interprete deve oggi ritenere che gli oziosi possano essere privati del diritto di voto, in quanto moralmente indegni, ai sensi dell'art. 48³ Cost.”. In argomento C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit., p. 63; G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, cit., p. 361, e più recentemente F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 219.

¹⁶ Cfr. da ultimo G. SILVESTRI, *L'interpretazione nel diritto del lavoro*, in “Diritto pubblico”, 2018, p. 23 sgg..

¹⁷ Per una ricostruzione puntuale cfr. A. CERRUTI, *Il dovere di concorrere al progresso materiale o spirituale della società nello Stato costituzionale di diritto*, in M. CAVINO, I. MASSA PINTO (a cura), *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, il Mulino, p. 189 sgg.; F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 52 sgg..

In tale prospettiva i doveri vengono rappresentati come un limite generale funzionale al godimento dei diritti¹⁸.

Giorgio Lombardi mostra però come questa proposta interpretativa nasconda un'insidia: sostenere che il catalogo dei doveri sia aperto quanto quello dei diritti rischia di compromettere il confine tra clausola di doverosità e clausola di libertà senza giungere "ad una sorta di funzionalizzazione immanente dei diritti, perché con questo ci si limiterebbe ad aprire uno spazio "conformativo" al legislatore, risolvendo la doverosità in una apertura tendenzialmente illimitata al potere discrezionale del detentore momentaneo della maggioranza. Da un'attribuzione di competenza si passerebbe insensibilmente ad una frustrazione dello spazio di garanzia che la costituzione, invece, dovrebbe rappresentare, e da un fondamento di legittimità collegato al modo d'essere dell'obbligo politico, ci si ridurrebbe a mera legalità. La clausola di doverosità renderebbe operanti a vuoto (*leer laufende*) i diritti che la costituzione, enunciandoli, vorrebbe, invece, garantire"¹⁹.

Secondo Lombardi l'impostazione criticata deve essere respinta "poiché il *proprium* dei doveri costituzionali, come del resto è caratteristica comune di tutte le situazioni limitative, è quello di una serie di precetti che la costituzione contiene per permettere la loro attuazione evitando il pericolo di una serie di interventi lasciati all'arbitrio del legislatore". E ciò lo porta a concludere per la posizione costituzionale "tendenzialmente illimitata" dei diritti e per la tipicità dei doveri²⁰: la prestazione di doverosità descritta genericamente all'art. 2 Cost. "diviene determinabile soltanto in relazione alla puntuale individuazione di specifici e tassativi doveri [...]. La conseguenza è dunque che i doveri riconosciuti nella Costituzione sono quelli di cui agli art. 4, 30, 48, 52, 54 e 53"²¹.

¹⁸ Cfr. P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione. Lezioni*, Padova, CEDAM, 1966, p. 51 sgg..

¹⁹ G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, cit., p. 360.

²⁰ Alla impostazione di Lombardi aderisce M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in "Diritto e società", 1980, in particolare p. 781.

La tipicità dei doveri costituzionali è invece argomento che ha portato A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, CEDAM, 1990, p. 14, a sostenere la tesi, contraddetta dallo sviluppo della realtà costituzionale, della chiusura del catalogo dei diritti.

²¹ G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, cit., p. 362 sgg., *passim*. Con particolare riferimento al dovere di lavorare cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 457.

Ma se questo è il rapporto che intercorre tra libertà e doverosità, se non esiste una clausola aperta di doverosità capace di conformare in via generale i diritti perché i doveri costituzionali sono solo quelli stabiliti espressamente dalla Costituzione, questi ultimi devono essere concepiti *magis ut valeant*.

Se si deve respingere l'idea di una generale funzionalizzazione dei diritti come conseguenza di una lettura aperta del catalogo dei doveri, non si può d'altro canto negare la portata conformativa di quei doveri²² che sono stati l'oggetto di una precisa scelta costituente.

Diversamente da quanto generalmente viene affermato, i doveri costituzionali possono avere una immediata efficacia normativa che si manifesta, in termini negativi, nella possibilità di stabilire limiti al godimento di diritti dei consociati.

Ferma la distinzione tra doveri e obblighi, vero che solo i secondi sono strutturalmente idonei ad imporre prestazioni, non si deve trascurare la forza conformativa che i primi possono esercitare negativamente sulle libertà.

Così l'intervento del legislatore, come prescritto dall'art. 23 Cost., occorre per definire, se necessario²³, contenuti obbligatori del dovere; quando cioè ai consociati sia positivamente richiesta una prestazione personale o patrimoniale.

Non quando il dovere, di per sé, costituisce il limite negativo che conforma il godimento di un diritto.

4. *Il dovere di lavorare come limite al godimento di diritti*

L'immediata efficacia del dovere di lavorare si misura concretamente in relazione a specifiche fattispecie.

²² Che G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., proponendo una tesi poi accolta dalla dottrina costituzionalistica (F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit.) riconduce al principio di solidarietà.

²³ Come avremo modo di vedere al § 5, la possibilità di imporre obblighi in applicazione del dovere di lavorare è limitata ad ipotesi eccezionali, o comunque speciali. Rispetto al dovere di lavorare riesce quindi difficile seguire il pensiero di G. LOMBARDI, *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in "Giurisprudenza italiana", 1967, parte I, Sez. I, p. 14, che rileva "a proposito della nota di *inderogabilità*, propria dei doveri costituzionali, come essa determini la necessità di attuazione del dovere, in modo completo e senza residui, attraverso *obblighi* stabiliti da leggi".

Si consideri il diritto al mantenimento dei figli maggiorenni da parte dei genitori.

L'articolo 337 *septies*, comma 1, del codice civile stabilisce che “il giudice, valutate le circostanze, può disporre in favore dei figli maggiorenni non indipendenti economicamente il pagamento di un assegno periodico. Tale assegno, salvo diversa determinazione del giudice, è versato direttamente all'avente diritto”²⁴.

Questa disposizione, in relazione alla situazione dei figli di genitori separati, specifica un principio che la giurisprudenza ha affermato come diritto vivente in termini generali: l'obbligo di concorrere al mantenimento ex artt. 147 e 148 del codice civile, come adempimento del dovere imposto dall'art. 30, comma 1, Cost., non viene meno col raggiungimento della maggiore età dei figli, ma permane fino a quando essi non abbiano raggiunto l'indipendenza economica.

La giurisprudenza civile è però costante anche nell'affermare che il diritto al mantenimento viene meno quando il figlio, messo nelle condizioni di poter accedere alla indipendenza economica opponga un rifiuto ingiustificato; oppure quando il figlio manifesti una inerzia colpevole (protraendo senza profitto gli studi nel tempo)²⁵.

I giudici civili non si riferiscono esplicitamente al dovere di lavorare; pare però evidente che il giudizio sul rifiuto del figlio o sulla sua inerzia possono essere connotati giuridicamente solo in relazione ad esso.

Particolare attenzione merita poi la disciplina introdotta al comma 4 dell'articolo 18 della legge n. 300 del 1970 e dalla legge n. 92 del 2012 per la quale, nel caso di licenziamento senza giustificato motivo o senza giusta causa, il giudice “annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro di cui al primo comma e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore ha percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione”.

²⁴ La disposizione, introdotta dall'articolo 55, comma 1, del d. lgs. n. 154 del 2013, riproduce il contenuto dell'articolo 155 *quinquies* del codice civile, a sua volta introdotto dall'articolo 1 della legge n. 54 del 2006.

²⁵ Da ultimo cfr. Cassazione civile, Sez. VI, n. 5088 del 5 marzo 2018.

Il legislatore del 2012 ha recepito il principio della deducibilità dell'*aliunde perceptum* che la giurisprudenza aveva elaborato sulla base dell'interpretazione dell'articolo 1223 del codice civile e costantemente applicato.

Ma la novella del 2012 ha ampliato l'ambito della deducibilità a quanto il lavoratore avrebbe potuto percepire "dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione": non solo quindi l'*aliunde perceptum* ma anche l'*aliunde percipiendum*.

Anche la deducibilità dell'*aliunde percipiendum* era stata elaborata dalla giurisprudenza del lavoro sulla base di una interpretazione degli articoli 1175 e 1227 del codice civile. Essa è stata però applicata con cautela²⁶ e, comunque, nella ricostruzione sistematica del quadro normativo, non è mai stato preso in considerazione l'articolo 4, comma 2, della Costituzione.

Anche la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale della norma su cui stiamo riflettendo, non ha ritenuto di prendere in considerazione il dovere costituzionale di lavorare. Con la sentenza n. 86 del 2018 ha affermato – non considerando la differenza concettuale che distingue l'*aliunde perceptum* dall'*aliunde percipiendum* – "Ed è appunto (e solo) in tale prospettiva risarcitoria (ed in applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno*) che si spiega e si giustifica l'ulteriore previsione della detrazione, dall'indennità dovuta dal datore di lavoro a titolo di risarcimento del danno, di quanto il lavoratore abbia percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché di quanto il medesimo avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione".

Ciò dipende dal disagio che la dottrina e la giurisprudenza (comune e costituzionale) hanno sempre manifestato rispetto ad una interpretazione del dovere di lavorare che potesse condurre all'affermazione di un obbligo positivo²⁷.

Si è così preferita una interpretazione sistematica fondata sui principi di correttezza del diritto civile che male si adattano al rapporto

²⁶ Cfr. A. AVONDOLA, *Meccanismi di moderazione del danno nel nuovo art.18 dello Statuto dei lavoratori: l'ospite sgradito*, in "WP CSDLE Massimo D'Antona", 180/2013, p. 19.

²⁷ Cfr. A. AVONDOLA, *Meccanismi di moderazione del danno nel nuovo art.18 dello Statuto dei lavoratori: l'ospite sgradito*, cit., p. 20.

tra datore di lavoro e lavoratore licenziato senza giustificato motivo o giusta causa.

La diligente ricerca di una nuova occupazione non è tuttavia imposta da alcun obbligo: essa deve però essere valutata al fine di definire l'operatività del limite che il dovere costituzionale di lavorare pone al diritto al risarcimento del danno.

5. *Dovere di lavorare e obbligo di lavorare. Ipotesi eccezionali e speciali*

Disponendo che ogni cittadino ha il dovere di lavorare secondo le sue possibilità e la sua scelta l'articolo 4, comma 2, della Costituzione stabilisce che, generalmente, non possa essergli imposto alcun obbligo.

Il diritto alla scelta impedisce di configurare l'imposizione dell'obbligo a svolgere una attività determinata; e l'ipotesi che non si presentino concrete occasioni di lavoro, contemplata dall'articolo 38 della Costituzione, impedisce di stabilire un obbligo a svolgere qualsivoglia attività.

Questo rapporto tra doverosità e libertà disegnato dalla norma costituzionale può però essere alterato in casi eccezionali ed essere declinato in forme diverse in relazione a situazioni speciali.

Si può certamente immaginare che un obbligo di lavorare, spinto fino all'imposizione di una determinata mansione, possa essere imposto dalla deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere²⁸.

Come abbiamo detto il legislatore, nel rispetto dell'articolo 23 della Costituzione, può però stabilire un obbligo di lavoro anche in relazione a situazioni che si presentano, non già eccezionali, ma speciali nel quadro dei normali rapporti tra autorità e libertà.

Era questo il caso del lavoro dei detenuti: "Con l'espressione "lavoro dei detenuti", "lavoro carcerario" e "lavoro penitenziario" si intende, tradizionalmente, l'attività – consistente nello svolgimento di compiti strumentali al funzionamento delle carceri o alla produzione di beni e/o servizi ulteriori – imposta con finalità rieducativa ai soggetti in stato di detenzione in istituti penitenziari per adulti, cioè i *condannati* e gli *internati*"²⁹.

²⁸ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 231 sgg..

²⁹ F. MARINELLI, *Il lavoro dei detenuti*, in "WP CSDLE Massimo D'Antona", 234/2014, p. 2.

Conformemente ai principi sanciti dall'art. 27 della Costituzione³⁰ la legge n. 354 del 1975 (c.d. ordinamento penitenziario) orienta il trattamento del condannato e dell'internato al suo reinserimento sociale. Così all'articolo 15 dispone che "1) Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia. 2) Ai fini del trattamento rieducativo, salvo casi di impossibilità, al condannato e all'internato è assicurato il lavoro".

E all'articolo 20 disciplinava puntualmente il lavoro carcerario stabilendo che esso fosse obbligatorio (comma 3), non avesse carattere affittivo e dovesse essere remunerato (comma 2), che dovesse essere organizzato in modo da riflettere l'organizzazione e i metodi del lavoro nella società libera (comma 5)³¹.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che i principi costituzionali sul lavoro devono trovare applicazione anche in relazione a quello svolto in regime carcerario, pur nella specificità che lo caratterizza.

Con la sentenza n. 158 del 2001 la Corte costituzionale ha chiarito che la stessa obbligatorietà, che rappresentava evidentemente il carattere oggettivo di maggiore differenziazione rispetto al lavoro nella società libera "si pone come uno dei mezzi al fine del recupero della persona, valore centrale per il nostro sistema penitenziario non solo sotto il profilo della dignità individuale ma anche sotto quello della valorizzazione delle attitudini e delle specifiche capacità lavorative del singolo. La legge prevede, perciò, che al condannato sia assicurato un lavoro, nella forma consentita più idonea, ivi comprese quella dell'esercizio in proprio di attività intellettuali, artigianali ed artistiche (art.

³⁰ Per una ricca ricostruzione del dibattito sulla evoluzione del modo di concepire il lavoro carcerario cfr. F. MARINELLI, *Il lavoro dei detenuti*, cit., p. 4, nota 13. Sulla compatibilità della disciplina del lavoro carcerario con le norme di diritto internazionale si vedano le considerazioni critiche di G. CAPUTO, *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti?*, in "Costituzionalismo.it", 2/2015.

³¹ L'articolo 20 (commi 7-10) disciplina il collocamento al lavoro dei detenuti stabilendo come criterio generale (comma 6) che "Nell'assegnazione dei soggetti al lavoro si deve tener conto esclusivamente dell'anzianità di disoccupazione durante lo stato di detenzione o di internamento, dei carichi familiari, della professionalità, nonché delle precedenti e documentate attività svolte e di quelle a cui essi potranno dedicarsi dopo la dimissione, con l'esclusione dei detenuti e internati sottoposti al regime di sorveglianza particolare di cui all'art. 14-bis della presente legge".

49 del d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431) o quella del tirocinio retribuito (quattordicesimo e quindicesimo comma dell'art. 20 in esame)³².

L'obbligatorietà del lavoro carcerario incontrava per altro limiti significativi.

Il secondo comma dell'articolo 15 dell'ordinamento penitenziario subordina l'assicurazione di un lavoro ai detenuti alle concrete possi-

³² La Corte in quella occasione ha pronunciato una sentenza additiva dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 20, sedicesimo comma, dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui non riconosce il diritto al riposo annuale retribuito al detenuto che presti la propria attività lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione carceraria. Essa ha sottolineato che "La Costituzione sancisce chiaramente (art. 35) che la Repubblica tutela il lavoro "in tutte le sue forme ed applicazioni", e (all'art. 36, terzo comma) che qualunque lavoratore ha diritto anche alle "ferie annuali retribuite, e non può rinziarvi"; garanzia che vale ad assicurare il soddisfacimento di primarie esigenze del lavoratore, fra le quali in primo luogo la reintegrazione delle energie psicofisiche. È ovvio che le rilevate peculiarità del rapporto di lavoro dei detenuti comportano che le concrete modalità (di forme e tempo) di realizzazione del periodo annuale continuativo retribuito (con sospensione dell'attività lavorativa), dedicato al riposo o ad attività alternative esistenti nell'istituto carcerario, devono essere compatibili con lo stato di detenzione. Esse possono, quindi, diversificarsi a seconda che tale lavoro sia intramurario (alle dipendenze dell'amministrazione carceraria o di terzi), oppure si svolga all'esterno o in situazione di semilibertà; diversificazioni che spetta al legislatore, al giudice o all'amministrazione precisare". Rispetto al lavoro carcerario la Corte costituzionale aveva già avuto modo di affermare, con la sentenza n. 1087 del 1988, che "per quanto non possa ritenersi che tale genere di lavoro sia del tutto identico, specie per la sua origine, per le condizioni in cui si svolge, per le finalità cui è diretto e che deve raggiungere, non può assolutamente affermarsi che esso non debba essere protetto specie alla stregua dei precetti costituzionali (artt. 35 e 36 Cost.)". Per questo motivo la Corte, pur ricordando che il compenso dovuto al detenuto al detenuto per il suo lavoro non è una retribuzione ma una remunerazione o mercede, ha concluso che "una remunerazione di gran lunga inferiore alla normale retribuzione sarebbe certamente diseducativa e controproducente; il detenuto non troverebbe alcun incentivo ed interesse a lavorare e, se lavorasse egualmente, non avrebbe alcun interesse ad una migliore qualificazione professionale. Gran parte delle finalità attribuite al lavoro carcerario sarebbero frustrate e vanificate. Il che in concreto non è alla stregua della legislazione in esame. Infatti, la norma censurata stabilisce anzitutto il principio della equa remunerazione. Essa sancisce che la mercede per ciascuna categoria di lavoratori è equitativamente stabilita. Inoltre, sono specificamente richiamati i contenuti del precetto costituzionale (art. 36 cost.). Si prevede, infatti, che la mercede debba essere determinata in relazione alla quantità ed alla qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione ed al tipo di lavoro del detenuto. Infine, si prende in considerazione il trattamento previsto dai contratti collettivi. Vero è che è stabilito un trattamento minimo non inferiore ai due terzi del salario previsto da quest'ultimi, ma trattasi solo di una determinazione nel minimo, mentre non può escludersi l'osservanza del criterio della relazione con la quantità e la qualità del lavoro prestato e nemmeno possono trascurarsi, secondo il precetto costituzionale, i bisogni della famiglia di chi lavora".

bilità dell'amministrazione penitenziaria; non sono poi previste sanzioni per il detenuto che rifiuti di adempiere all'obbligo di lavoro.

Per questo, a oggi, i detenuti lavoratori non superano il 25% della popolazione carceraria³³.

Alla luce di queste criticità deve essere letta la nuova disciplina del lavoro carcerario introdotta con il D.lgs. n. 124 del 2018, in attuazione della legge delega n. 103 del 2017. L'articolo 2 del decreto riscrive l'art. 20 dell'ordinamento penitenziario confermando che il lavoro carcerario non ha carattere affittivo, deve essere remunerato e organizzato in modo da riflettere l'organizzazione e i metodi del lavoro nella società libera.

Viene però eliminata l'obbligatorietà muovendo dalla considerazione che l'efficacia del trattamento volto al reinserimento sociale sia fortemente condizionata dalla adesione spontanea del condannato³⁴.

Altra ipotesi di lavoro obbligatorio è quella che concerne le prestazioni di pubblica utilità, ovvero prestazioni di attività non retribuite in sostituzione di pene detentive.

L'istituto³⁵ trova la sua disciplina nell'articolo 54 della legge n. 274 del 2000 che, al secondo comma dispone "Il lavoro di pubblica

³³ Cfr. F. MARINELLI, *Il lavoro dei detenuti*, cit., p. 9.

³⁴ Il novellato articolo 20 dell'ordinamento penitenziario estende la possibilità accedere al lavoro anche ai soggetti ospitati nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza; chiarisce che l'amministrazione penitenziaria può organizzare e gestire attività di produzione di beni o servizi, sia all'interno che all'esterno dell'istituto; prevede la possibilità per gli organi centrali e territoriali dell'amministrazione penitenziaria di stipulare apposite convenzioni di inserimento lavorativo con soggetti pubblici o privati interessati a fornire opportunità di lavoro a detenuti e internati; introduce la possibilità di vendita dei prodotti delle lavorazioni penitenziarie o dei servizi delle prestazioni dei detenuti e degli internati a prezzo pari o anche inferiore al loro costo, tenuto conto, per quanto possibile, dei prezzi praticati per prodotti o servizi corrispondenti nella zona in cui è situato l'istituto. Prevede (anche in alternativa alla normale attività lavorativa) la possibilità per i detenuti o internati di esercitare attività di produzione di beni da destinare all'autoconsumo e riconosce ai detenuti e agli internati, in considerazione delle loro attitudini, la possibilità di essere ammessi per proprio conto, a svolgere attività artigianali, intellettuali o artistiche, nell'ambito del programma di trattamento.

³⁵ Ipotesi di prestazione di attività lavorative in sostituzione di pene pecuniarie erano già presenti negli articoli 19, comma 5, e 24, comma 2, del Codice Zanardelli del 1889 in relazione alla multa e all'ammenda. L'articolo 49 dell'ordinamento penitenziario del 1975 prevedeva poi che venissero espiate "in regime di semilibertà le pene detentive derivanti dalla conversione di pene pecuniarie, sempreché il condannato non sia affidato in prova al servizio sociale o non sia ammesso al lavoro alle dipendenze di enti pubblici". Tale ultima disposizione è stata abrogata dall'articolo 110 della legge n. 689 del 1981 che, a sua volta, ha introdotto (all'art. 102), in sostituzione delle pene pecuniarie la misura del

utilità non può essere inferiore a dieci giorni né superiore a sei mesi e consiste nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato”.

Originariamente limitato alle fattispecie di reato di competenza del giudice di pace, l’ambito applicativo del lavoro di pubblica utilità è esteso a diverse ipotesi³⁶.

Il lavoro di pubblica utilità, nella sua originaria concezione, rappresentava esclusivamente una forma di esecuzione della pena: per questo motivo esso non è remunerato e la sua applicazione è subordinata alla volontà dell’imputato. E per la stessa ragione esso deve essere svolto con “modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato” (art. 54, comma 3, della legge n. 274 del 2000).

lavoro sostitutivo definito (all’art. 102) come “prestazione di un’attività non retribuita, a favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, o presso enti, organizzazioni o corpi di assistenza, di istruzione, di protezione civile e di tutela dell’ambiente naturale o di incremento del patrimonio forestale, previa stipulazione, ove occorra, di speciali convenzioni da parte del Ministero di grazia e giustizia, che può delegare il magistrato di sorveglianza. 2) Tale attività si svolge nell’ambito della provincia in cui il condannato ha la residenza, per una giornata lavorativa per settimana, salvo che il condannato chieda di essere ammesso ad una maggiore frequenza settimanale”. Sul lavoro sostitutivo cfr. C.F. GROSSO, *I principi ispiratori e le linee di tendenza della legge*, in “Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981, n. 689”, Magistratura Democratica, Sezione Piemonte e Valle d’Aosta e Istituto Piemontese di Scienze Economiche e Sociali A. Gramsci, Milano, Franco Angeli, 1982, p. 23 sgg.; R. BERTONI, E. LUPO, G. LATTANZI, L. VIOLANTE, *Modifiche al sistema penale. Legge 24 novembre 1981, N. 689. II, Querela, oblazione, pene pecuniarie, pene accessorie e altre misure*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 174 sgg..

³⁶ Nei casi di violazione del Codice della strada, previsti all’art. 186 comma 9-bis e art. 187 comma 8-bis del D.lgs.285/1992; nei casi di violazione della legge sugli stupefacenti, ai sensi dell’art. 73 comma 5 bis del D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309; come obbligo dell’imputato in stato di sospensione del processo e messa alla prova, ai sensi dell’art. 168 - bis del codice penale, introdotto dalla legge 28 aprile 2014 n. 67; congiuntamente alla pena dell’arresto o della reclusione domiciliare, ai sensi dell’art. 1, comma 1, lett. i) della legge 28 aprile 2014 n. 67, ancora in attesa della regolamentazione prevista dai decreti legislativi in corso di emanazione; come obbligo del condannato ammesso alla sospensione condizionale della pena, ai sensi dell’art. 165 codice penale e art. 18 - bis delle Disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale modalità di attuazione del programma di trattamento del detenuto ammesso al lavoro all’esterno ai sensi dell’art. 21, comma 4 - ter dell’ordinamento penitenziario introdotto dal decreto legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito nella legge n. 94/2014.

A questa originaria impostazione è però stata affiancata la concezione del lavoro di pubblica utilità come forma di trattamento carcerario.

Il decreto legge n. 78 del 2013, all'art. 2, comma 1, lettera a), ha infatti introdotto il comma 4 *ter* all'articolo 21 dell'ordinamento penitenziario in forza del quale i detenuti e gli internati di norma possono essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito, tenendo conto anche delle loro specifiche professionalità e attitudini lavorative, nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività. Norma ripresa dal decreto legislativo n. 124 del 2018.

L'efficacia di queste misure pare essere molto al di sotto delle aspettative³⁷.

Abstract - The essay suggests a unitary reconstruction of the concept of labour included into the Italian Constitution and marks the political value conferred to it by the Constitution itself. The duty to work as stated in article 4 of the Italian Constitution is analyzed in the light of the general discussion on

constitutional duties. In this perspective, the essay offers a *magis ut valeat* interpretation of the article 4 of the Constitution. Special attention is given to the duty of work intended as a limit to the enjoyment of rights and to the cases in which from that duty derives a clear legal obligation.

³⁷ Nel dossier del Servizio studi del Senato del giugno 2018, relativo allo schema del D.lgs. n. 124 del 2018, reperibile all'URL http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/gi0012.pdf?_1540874164316 (ultimo accesso il 30 ottobre 2018) si legge "il lavoro di pubblica utilità, come modalità di trattamento penitenziario sembra aver trovato fino ad oggi scarsa attuazione pratica. Come mostrano le statistiche, infatti, dal 2013 ad oggi i lavori pubblica utilità sono svolti a titolo di sanzione accessoria per i reati stradali".

EL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL: FUNCIONES Y DISFUNCIONES DE UN CONCEPTO

por José Joaquín Jerez

1. Algunas consideraciones previas sobre el porqué del tema elegido

En los últimos tiempos se viene produciendo una utilización del concepto de «patrimonio cultural inmaterial» que guarda poca o ninguna relación con las razones que determinaron su incorporación a los ordenamientos jurídicos contemporáneos y con las funciones que éstos le atribuyen en orden a la protección de tradiciones culturales intangibles. Estas desviaciones constituyen una genuina manifestación de los riesgos que se derivan de una consideración meramente utilitarista del derecho, predominante en nuestros días, al servicio de finalidades distintas de aquellas que son propias de las instituciones jurídicas en presencia y, por tanto, de espaldas a la razón que las sustenta. Entre las disfunciones apreciables en la aplicación del referido concepto cabe destacar, en particular, las dos siguientes:

a) La primera de ellas consiste en que la normativa reguladora del patrimonio cultural inmaterial es invocada en no pocas ocasiones, y por razones de diverso calado, para la defensa de ciertas realidades en las que el aspecto cultural es secundario o, cuando menos, no es prevalente, lo que contribuye a la degradación tanto de la categoría misma de patrimonio cultural inmaterial como de las realidades que en el mismo se cobijan.

Así sucede señaladamente con la consideración cada vez más frecuente de la religión y, en particular, de algunas manifestaciones religiosas, como un patrimonio cultural inmaterial susceptible de pro-

Universidad Pontificia de Comillas y Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad Complutense (Madrid). Relazione presentata al 56^{mo} Convegno annuale dell'Istituto Internazionale di Studi Europei "Antonio Rosmini", Bolzano, ottobre 2017.

tección. En este caso, la noción de patrimonio cultural inmaterial es utilizada para sortear los límites que los principios constitucionales de libertad religiosa y laicidad del Estado imponen a la expresión pública de los símbolos y prácticas de un determinado credo confesional, al tiempo que la religión queda reducida, como consecuencia de la aplicación del mencionado concepto, a un mero producto cultural, a un hecho religioso, sin significación trascendente.

b) La segunda de las disfunciones advertidas deriva de que el patrimonio cultural inmaterial, por su propia naturaleza, propicia la entrada de factores ideológicos y políticos en su determinación y el consiguiente relativismo cultural, especialmente cuando la realidad que se pretende proteger entra en colisión con otros bienes que también se consideran susceptibles de salvaguarda.

Son varios los ejemplos que podrían ponerse de esta situación. Aca-so el mejor de ellos se encuentre en la regulación de los espectáculos taurinos en aquellos países que cuentan con una arraigada tradición en este ámbito. Pese a la presencia objetiva y secular en la vida de estos pueblos, la inclusión de la tauromaquia dentro de la categoría de patrimonio cultural inmaterial ha sido discutida por razones diversas, no siempre vinculadas a la protección de los animales, e incluso se ha llegado a acordar su prohibición. El proceso ha consistido en asociar la tauromaquia con una serie de valores y relegar a un segundo plano el dato real de la existencia de dicho arte y de su continuidad a lo largo de los siglos en un determinado lugar: la identificación de la tauromaquia con tales valores ha sido así combatida por quienes defienden otros opuestos. De este modo, la controversia tiende a plantearse cada vez con más frecuencia en términos exclusivamente idealistas y, por ende, subjetivos, que son extraños a la idea misma de cultura y patrimonio cultural.

2. *Aproximación al concepto de patrimonio cultural inmaterial y a su fundamentación comunitaria*

Antes de entrar en el análisis de las disfunciones apuntadas, es preciso ahondar, siquiera sea de forma somera, en el origen y alcance de la noción misma de patrimonio cultural inmaterial.

La protección integral del patrimonio cultural inmaterial, como realidad unitaria, es relativamente moderna. En sus primeras regulaciones, la normativa internacional y nacional en materia de patrimonio

cultural se centraba en la protección de los bienes históricos y artísticos tangibles, especialmente de aquellos de carácter monumental. Sin embargo, desde mediados del siglo pasado y a impulsos principalmente de la doctrina italiana, se puso en marcha un proceso paulatino de ampliación del concepto de «bienes culturales» que ha llevado a incluir dentro de esta categoría a todas aquellas expresiones de la vida comunitaria que constituyen una manifestación relevante del modo de ser de un concreto grupo humano a lo largo del tiempo.

Asimismo se tomó conciencia de la necesidad de dotar al patrimonio cultural inmaterial de una regulación jurídica diferenciada, ya que las tradicionales medidas de conservación de los bienes de carácter histórico y artístico no eran, por su propia naturaleza, aplicables a los bienes culturales intangibles. El patrimonio cultural inmaterial requería una serie de medidas de salvaguardia que, partiendo de su expreso reconocimiento, permitieran su mantenimiento y transmisión en las mejores condiciones a las generaciones futuras.

A nivel internacional existen ya algunas referencias al patrimonio cultural inmaterial en instrumentos convencionales que datan de la década de los setenta del siglo pasado, aunque se trata de menciones aisladas y fragmentarias. Pero la primera regulación de conjunto en la materia vino dada por la «Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial», que fue aprobada por la Conferencia General de la UNESCO celebrada en París en el año 2003. En el marco de la Convención, numerosos Estados han procedido a la aprobación de normas internas en la materia: en España, la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, contiene una regulación coherente con lo dispuesto en la Convención.

Dentro de la categoría de «patrimonio cultural inmaterial» se incluyen – de acuerdo con el artículo 2 de la Convención – “los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes”; en particular, tienen esta consideración “las tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma”, las “artes del espectáculo”, los “usos sociales, rituales y festivos”, los “conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo” y las “técnicas artesanales tradicionales”.

Sin embargo, no todas las manifestaciones de esta naturaleza pueden considerarse patrimonio cultural inmaterial, sino solo aquellas que infundan un “sentimiento de identidad y continuidad” a las “comunidades, grupos y en algunos casos los individuos”. El sentimiento de

identidad existe cuando éstos reconocen que tales expresiones forman parte de su patrimonio cultural, mientras que el de continuidad está presente cuando se trata de usos y prácticas que se transmiten de generación y generación y son recreados constantemente.

El fundamento comunitario del patrimonio cultural inmaterial, en los términos que acaban de ser expuestos, obliga a su reconocimiento por los poderes públicos en aquellos concretos ámbitos en que tales manifestaciones colectivas se encuentren presentes, con el único límite de que sean “compatibles” con “los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes”, “el respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos” y el “desarrollo sostenible”. Siempre que respeten este límite, la protección del patrimonio cultural inmaterial no puede supeditarse a consideraciones ajenas al sentimiento de identidad y continuidad de las comunidades, grupos e individuos que provengan de instancias superiores.

Las medidas de salvaguardia para la protección del patrimonio cultural inmaterial son todas aquellas que se dirijan a la “identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión – básicamente a través de la enseñanza formal y no formal – y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos”. Su aplicación corresponde al Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Internacional y a las autoridades nacionales de los Estados parte. Tienen particular importancia las de identificación y documentación del patrimonio cultural inmaterial, como presupuesto previo para la adopción de cualquier tipo de protección de estos bienes. De ahí la obligación de elaborar una Lista del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, a cargo del mencionado Comité, así como un inventario del patrimonio cultural inmaterial de interés nacional, que compete a las autoridades internas.

La asunción del concepto de patrimonio cultural inmaterial por el ordenamiento internacional y las legislaciones nacionales tiene una utilidad evidente en orden a preservar las tradiciones que, por su carácter intangible, no son susceptibles de protección con los instrumentos previstos para los bienes culturales materiales. Pero la experiencia adquirida durante estos años ha puesto de manifiesto las disfunciones ya advertidas al comienzo de estas líneas y que a continuación se pasan a exponer, comenzando por la primera de ellas, resultante de la aplicación de dicho concepto para la protección y fomento de realidades, como la religiosa, en la que los aspectos culturales son secundarios.

3. *Patrimonio cultural inmaterial, libertad religiosa y laicidad del Estado*

Las religiones no están incluidas en el ámbito de aplicación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003. Sin embargo, la UNESCO ha entendido que las religiones “infunden un sentimiento de identidad y continuidad en las comunidades” y que, por tal razón, “los usos sociales”, “los rituales” y “los actos festivos” inspirados en las religiones son elementos del patrimonio cultural inmaterial dignos de protección. De acuerdo con ello, las prácticas religiosas pueden ser objeto de salvaguardia con base en un argumento identitario, es decir, en cuanto expresan la pertenencia a una determinada comunidad a lo largo del tiempo, pero no como manifestación de una concreta fe religiosa.

Pese a que la normativa reguladora del patrimonio cultural inmaterial es únicamente aplicable, conforme a lo expuesto, a la protección de las tradiciones culturales de carácter religioso pero no a la religión misma, no son pocos los supuestos en que ha sido utilizada por las autoridades nacionales para la adopción de medidas de reconocimiento y protección de determinados símbolos o conmemoraciones religiosas que, más allá de sus derivaciones culturales, tienen un significado ante todo trascendente, en conexión con un determinado credo, y que, por tal razón, podrían entrar en colisión con los principios constitucionales de laicidad y libertad religiosa.

3.1 *Exposición de algunos casos relevantes*

El concepto de patrimonio cultural inmaterial ha sido esgrimido, por razones operativas o de mera oportunidad, para defender la presencia del crucifijo en las aulas escolares italianas o la celebración de la Semana Santa en España y en Colombia, frente a quienes, en aplicación de los mencionados principios, cuestionaban su mantenimiento por considerar que se trataba de afirmaciones de fe religiosa proscritas en el espacio público.

A) El crucifijo en las aulas escolares como expresión del patrimonio cultural inmaterial italiano

La controversia se planteó hace más de una década, con ocasión de la demanda presentada por una ciudadana italiana exigiendo la retirada

del crucifijo de las escuelas públicas, por entender que atentaba contra el derecho a educar a sus hijos conforme a sus propias creencias.

Con independencia de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se mostrase finalmente contrario a esta pretensión, la paradoja es que, a resultas de las implicaciones de los principios de libertad religiosa y laicidad, el Estado italiano demandado y las organizaciones no gubernamentales de inspiración católica intervinientes en el proceso se vieron obligadas a defender la presencia de crucifijo en las aulas ponderando su significado cultural por encima del religioso, mientras la parte demandante y las entidades que intervinieron en su defensa se afanaban en resaltar que era ante todo un símbolo religioso.

Entre los antecedentes de este caso figura que el Ministro de Instrucción, Universidades e Investigación italiano aprobó en el año 2002 una directiva por virtud de la cual ordenó la adopción de las medidas oportunas para garantizar la presencia del crucifijo en las aulas escolares, argumentando que “no vulnera el pluralismo religioso ni se puede considerar que restringe la libertad de conciencia garantizada por la Constitución, toda vez que no señala una confesión específica sino que constituye únicamente una expresión de la civilización y la cultura cristianas y, en consecuencia, forma parte del patrimonio universal de la Humanidad”.

En el año 2006, la señora Lautsi interpuso una demanda en la que solicitaba la retirada del crucifijo de las aulas, alegando – como ya se ha adelantado – que la presencia de este símbolo religioso vulneraba el derecho a educar a sus hijos de acuerdo con sus convicciones religiosas y filosóficas. Tras ser desestimada su demanda en la jurisdicción interna, acudió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, insistiendo en que el crucifijo era un símbolo religioso y en que, por tal razón, el Estado italiano había vulnerado tanto el artículo 9 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, que consagra la libertad de pensamiento, conciencia y religión, como el artículo 2 del Protocolo número 1 del mismo Convenio, que reconoce el derecho de los padres a una educación “conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas”.

En su contestación a la demanda, el Gobierno italiano señaló que el crucifijo, además de símbolo religioso, “posee otros significados” que “pueden ser compartidos al margen de la fe cristiana”, destacando que “el mensaje de la cruz es un mensaje humanista, que puede leerse independientemente de su dimensión religiosa, constituido por un conjunto de principios y valores que forman parte de nuestras demo-

cracia”; para el Estado demandado, la cruz no era “el signo de preferencia por una religión”, sino el recuerdo de “una tradición cultural y unos valores humanistas que comparten otras personas además de los cristianos”.

En el procedimiento ante la Sala intervino una organización no gubernamental denominada *Greek Helsinki Monitor*, que apoyó a la parte demandante y se opuso a las tesis del Estado demandado, sosteniendo que “el crucifijo sólo puede ser percibido como símbolo religioso” y que la afirmación de que “la cruz es algo más de un símbolo religioso y es portadora de valores humanistas es ofensiva para la Iglesia”.

En Sentencia de 3 de noviembre de 2009, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estimó la demanda de la señora Lautsi, apreciando la vulneración del artículo 9 del Convenio y del artículo 2 del Protocolo número 1. El Tribunal entendió que “el símbolo del crucifijo tiene una pluralidad de significados”, entre el cuales “el significado religioso es predominante”, concluyendo que “la exposición obligatoria de un símbolo de una confesión concreta en el ejercicio de la función pública respecto a situaciones específicas sujetas al control gubernamental, en particular en las aulas, restringe el derecho de los padres a educar a sus hijos según sus convicciones y el derecho de los niños escolarizados a creer o no creer”.

El Gobierno italiano solicitó la remisión del asunto a la Gran Sala, ante la que defendió que el crucifijo era un “símbolo cultural e identitario”: en primer lugar, porque representaba “los principios y valores que constituyen el fundamento de la democracia y de la civilización occidental”; y, en segundo término, porque era la expresión de una “particularidad nacional, caracterizada especialmente por unas estrechas relaciones entre el Estado, el pueblo y el catolicismo, que se explican por la evolución histórica, cultural y territorial de Italia, y por un profundo y antiguo arraigo de los valores del catolicismo”. Por estas razones, la presencia del crucifijo en las aulas equivalía – para las autoridades italianas – “a preservar una tradición secular”, contribuía a “hacer comprender a los niños la comunidad nacional en la que quieren integrarse” y se basaba en “el derecho de la comunidad a transmitir su cultura y el de los hijos a descubrirla”.

La reiteración de este argumento identitario se combinó con la defensa de una interpretación incluyente del principio de neutralidad religiosa, que se deja ver cuando el Gobierno italiano criticó que la sentencia de la Sala hubiera entendido que dicho principio implicaba la exclusión de cualquier tipo relación entre el Estado

y las confesiones, cuando en realidad comportaba que los poderes públicos debían tener en cuenta todas las religiones. A juicio de la parte recurrente, la sentencia confundía el principio de “neutralidad” religiosa, que es un concepto inclusivo, con la “laicidad”, que es un concepto excluyente.

En el recurso ante la Gran Sala intervinieron diversos Estados europeos y organizaciones no gubernamentales, así como treinta y tres miembros del Parlamento Europeo. Entre estos terceros intervinientes hubo quienes apoyaron a la parte demandante, sosteniendo que el crucifijo es un símbolo religioso cuya presencia en las aulas es contraria al derecho de los padres a educar a sus hijas conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas, y quienes se pusieron del lado del Estado demandado, argumentando que el crucifijo era símbolo de la identidad cultural y nacional de muchos países y transmitía, más que un mensaje religioso, unos valores morales básicos: entre estos últimos figuraban numerosos Estados miembros del Consejo de Europa, lo que probablemente influyó decisivamente en el sentido en que se resolvió el asunto.

En Sentencia de 18 de marzo de 2011, la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos dio la razón al Gobierno italiano, aunque por razones parcialmente distintas de las esgrimidas por el Estado demandado.

La desestimación de la demanda no se basó, en efecto, en la consideración del crucifijo como un símbolo cultural e identitario. El Tribunal tuvo claro, y así lo dejó dicho expresamente, que “el crucifijo es ante todo un símbolo religioso”, precisando que la cuestión de “si el simbolismo religioso agota o no el significado del crucifijo” no era algo que debiera tener en cuenta para la decisión del caso.

Sin embargo, la Gran Sala aceptó, de forma implícita, una interpretación incluyente del principio de neutralidad religiosa que le llevaría a rechazar la demanda, argumentando, en primer lugar, que el crucifijo es “un símbolo pasivo” que no comporta un adoctrinamiento, y, en segundo término, que “los efectos de la mayor visibilidad que la presencia del crucifijo otorga al cristianismo en el espacio escolar deben ser relativizados”, teniendo en cuenta que el Estado italiano permite la presencia de otras religiones en las aulas.

El Tribunal concluyó así que la decisión de las autoridades italianas de mantener los crucifijos en las escuelas públicas estaba “dentro de los límites del margen de apreciación de que dispone el Estado demandado en el marco de su obligación de respetar, en el ejercicio de las funciones que asume en el campo de la educación y la enseñanza,

el derecho de los padres de asegurar esta educación y esta enseñanza de acuerdo con sus convicciones religiosas y filosóficas”.

Las vicisitudes de este proceso constituyen un botón de muestra de las dificultades que existen en las sociedades modernas para una defensa de las creencias religiosas en el espacio público, que se ha tratado de articular, de forma indirecta y, por ende, inconsistente, a través de instituciones – como el patrimonio cultural inmaterial – pensadas para otros propósitos.

B) *La Semana Santa como patrimonio cultural inmaterial en España y en Colombia*

La declaración de la Semana Santa como patrimonio cultural inmaterial se ha utilizado en ocasiones como valladar frente a los excesos laicistas que piden su supresión (así ha sucedido en España) o incluso como instrumento de fomento del credo católico (tal y como ha ocurrido en Colombia):

i) En España, la polémica se planteó en el año 2015, con ocasión de la aparición en la escena política del partido de extrema izquierda «Podemos», que ha obtenido una importante representación parlamentaria en las últimas elecciones generales y accedido a la alcaldía de algunos importantes municipios. Algunos dirigentes de este partido cuestionaron la retransmisión de la misa dominical por la televisión pública estatal, así como la celebración de la Semana Santa.

En este contexto, el Gobierno de la Nación, en manos del Partido Popular, de ideología liberal-conservadora, aprobó el Real Decreto-ley 384/2017, de 8 de abril, declarando que la Semana Santa es una manifestación representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial. La justificación de esta declaración, contenida en el artículo 2 de este Real Decreto-ley, es la siguiente:

“La Semana Santa, conmemoración de la pasión, muerte y resurrección de Jesucristo, comprende en España toda una serie de celebraciones, entre las que destacan las procesiones, con una gran diversidad de manifestaciones por todo el territorio español.

No existe un único modelo de celebración de la Semana Santa española, sino que esta manifestación encuentra en el país múltiples variables. Es, por tanto, un fenómeno plural que, aun compartiendo rasgos esenciales a lo largo de la geografía española, no permite establecer modelos de fiesta.

La Semana Santa en España comprende una gran diversidad de valores culturales, desde su función como forma de expresión de la religiosidad popular a su papel como marcador identitario, pasando por su importancia como vehículo de conocimientos tradicionales y su relación con oficios artesanos, así como con las múltiples obras muebles e inmuebles de valor artístico.

Desde época medieval, las celebraciones de Semana Santa han funcionado como formas de expresión de la religiosidad popular y como referentes identitarios, no sólo para el mundo católico, sino también para gran parte del conjunto de la población y para las comunidades implicadas, que han convertido a la Semana Santa en un fenómeno plural en el que participan todos los géneros y capas sociales, en muchos casos al margen de la práctica religiosa.

La Semana Santa en España, como fenómeno plural, tiene una gran proyección internacional, en especial para Latinoamérica, no sólo como referente religioso, sino también como referencia social e identitaria”.

Con esta declaración se ha querido realmente proteger la Semana Santa más como una expresión del credo católico que como un evento cultural: buena prueba de ello es que la consideración de patrimonio cultural inmaterial no se circunscribe a las celebraciones internacionalmente conocidas que existen en determinadas ciudades, sino a la Semana Santa en su conjunto, con independencia de la localidad en que se celebre y de su mayor o menor entidad cultural. En razón de las exigencias impuestas por los principios de libertad y neutralidad religiosa, esta protección no se quiso justificar en razones de fe, sino en el sentimiento identitario subyacente en esta conmemoración cristiana. Las cautelas adoptadas por el Gobierno para evitar ser acusado de transgredir tales principios llegaron al punto de que ese mismo día, por Real Decreto 383/2017, de 8 de abril, reconoció al Carnaval – fiesta de significado bien opuesto a la Semana Santa – como patrimonio cultural inmaterial.

ii) Un problema similar se ha planteado en Colombia, con ocasión de sendas leyes de 2004 y 2013 que autorizaron el otorgamiento de subvenciones públicas para la celebración de las procesiones católicas de Semana Santa en determinados municipios colombianos (Pamplona, Tunja y Popayán), previa su declaración de patrimonio cultural inmaterial.

Las procesiones de Semana Santa de Popayán se encuentran incluidas en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural de la Huma-

nidad de la UNESCO. Las procesiones de Semana Santa de Pamplona y Tunja, por su parte, forman parte del patrimonio cultural inmaterial de Colombia.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional colombiana, la declaración como patrimonio cultural inmaterial de determinados bienes o manifestaciones culturales asociadas a la religión no autoriza por sí sola a que el Estado destine recursos públicos con miras a su promoción e incentivo. Para que el destino de recursos públicos sea constitucionalmente adecuado al principio de neutralidad religiosa del Estado, deben concurrir las dos siguientes condiciones: en primer lugar, que la medida tenga “una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente”; y, en segundo término, que la medida sea “susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones”.

En los asuntos examinados, el fallo de la Corte Constitucional de Colombia fue diferente, en función de la preponderancia del elemento cultural o religioso:

- En la Sentencia C-224/2016, de 4 de mayo, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Ley que autorizaba la aportación de recursos públicos para la celebración de las procesiones de Semana Santa en Pamplona, “por cuanto en ella subyacen elementos de orden estrictamente religioso que en definitiva benefician a una confesión en particular”, es decir, porque dicha aportación carecía de una justificación secular preponderante.

La Corte llegó a esta conclusión a la vista de lo dispuesto en uno de los párrafos de la exposición de motivos de Ley, que decía así: “La Semana Santa en Pamplona, que data desde el siglo XVI hasta el siglo XXI, traería sumos beneficios para fortalecer la fe católica, así como se mostraría a Colombia y al mundo la riqueza religiosa que existe en la ciudad de Pamplona. Además, atraería muchas personas piadosas a participar de los imponentes actos religiosos y también a aquellas personas interesadas en conocer y apreciar joyas de carácter histórico-cultural, promoviéndose así el turismo en esta región de Colombia”.

Atendiendo a la exposición de motivos de la Ley, la Corte entendió que, aun cuando las procesiones de Semana Santa en Pamplona eran parte de la historia del municipio, “es evidente que el objetivo principal de la autorización al municipio para asignar partidas presupuestales, es fortalecer la fe católica y atraer a personas piadosas a participar de los imponentes actos religiosos”, mientras que su “fin secundario es la activación del turismo en la región”.

- En las Sentencias C-554/2016, de 12 de octubre, y 567/16, de 19 de octubre, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la Ley que autorizaba la aportación de recursos públicos para la celebración de las procesiones de Semana Santa en Tunja y Popayán, al considerar que en estos municipios, y a diferencia de lo que había sucedido con el de Pamplona, el legislador no perseguía una finalidad religiosa sino fundamentalmente secular.

Ambos pronunciamientos se refieren a supuestos prácticamente idénticos, pero, por su mayor elaboración conceptual, es preciso detenerse en los razonamientos contenidos en la sentencia relativa a las procesiones de Semana Santa de Popayán.

En este fallo, la Corte Constitucional apreció que la Ley examinada tenía “una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente” y que el incentivo económico otorgado por la Ley era “susceptible de conferirse a otros credos en igualdad de condiciones”.

Esta justificación *secular* no era otra que la protección del patrimonio cultural inmaterial que constituyen las procesiones de Semana Santa de Popayán. En tal sentido, la Corte observó que en la exposición de motivos de la Ley se aludía a la necesidad de preservar un “un valiosísimo rasgo cultural pleno de implicaciones de todo orden en un medio que, sobreponiéndose a muy difíciles circunstancias, ha encontrado en el apego a la autenticidad de su cultura un mecanismo de defensa como sociedad”. Para la Corte, las procesiones de Semana Santa de Popayán “son ante todo prácticas colectivas, que no se pueden explicar exclusivamente con fundamento en el elemento religioso, toda vez que contribuyen a su realización periódica hondas y fuertes motivaciones alimentadas por factores no religiosos como la tradición cultural, la belleza artística, el amplio arraigo histórico, los sentimientos de identidad colectiva, la cohesión social que propicia, la vocación igualitaria de su desarrollo, su potencial económico y turístico, entre otros”. Por tanto, aunque la medida de otorgar incentivos económicos para su celebración “podía tener efectos religiosos”, la Corte entendió que “su impacto primordial real recae sobre el factor cultural”. Esta justificación secular reunía además todas las notas exigidas por la jurisprudencia constitucional colombiana para la adopción de medidas económicas de protección de determinadas manifestaciones religiosas: era una justificación *importante*, porque la protección del patrimonio cultural es un imperativo constitucional y una obligación de derecho internacional; *verificable* y *consistente*, porque las procesiones de Popayán habían contribuido a la aparición de una serie de

técnicas y conocimientos que, desde el siglo XVI, se habían transmitido de generación en generación y tenían un elemento identitario; y *suficiente*, en el sentido de que era adecuada, necesaria y proporcional con el fin que persigue.

Por otra parte, la Corte apreció que las medidas de salvaguardia de las procesiones de Semana Santa de Popayán eran “susceptibles de conferirse a otros credos en igualdad de condiciones, e incluso a manifestaciones culturales que no tengan vínculos objetivos con el hecho religioso”; en este punto, se tuvo en cuenta que una Ley del año 2001 había autorizado la asignación de partidas presupuestarias con destino a la compra de bienes y ejecución y terminación de obras para la celebración de los Carnavales de Barranquilla y Pasto. Como puede apreciarse, un razonamiento muy similar al que utilizó el Gobierno español con ocasión de la declaración de la Semana Santa como patrimonio cultural inmaterial.

3.2 Consideraciones críticas sobre los casos examinados

En los tres supuestos – italiano, colombiano y español – el problema subyacente es el mismo. Se acude al argumento identitario, base del concepto de patrimonio cultural inmaterial, para proteger o promover la religión católica a través de acciones positivas – sea la colocación de un crucifijo en las aulas, sea la subvención económica o la protección de la Semana Santa – que, de no realizarse al amparo de dicho concepto, podrán ser consideradas contrarias a la libertad religiosa. Dicho con otras palabras, se recurre al concepto de patrimonio cultural inmaterial para eludir las consecuencias del principio de neutralidad del Estado.

Este modo de proceder tiene una doble consecuencia:

i) Por una parte, se violenta la noción de patrimonio cultural inmaterial, que es utilizada para adoptar medidas de salvaguardia dirigidas no tanto a preservar las manifestaciones culturales sino las religiosas de un determinado credo.

Esa situación se hizo evidente – como hemos visto – en el procedimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con ocasión de la disputa relativa a la presencia del crucifijo en las aulas, que el Gobierno italiano y las organizaciones católicas defendieron aludiendo a su consideración de símbolo cultural.

Y lo mismo ha sucedido después con la declaración de la Semana Santa española, en su conjunto, como patrimonio cultural inmaterial.

Ciertamente, el grado de elevación artística al que han llegado las celebraciones religiosas que conmemoran la pasión, muerte y resurrección de Jesucristo en algunas ciudades españolas justifican su protección desde el punto de vista cultural. Pero no puede afirmarse que en todas las localidades españolas suceda lo mismo. Pese a ello, el Gobierno español optó por una declaración de alcance general, lo cual evidencia el fin predominantemente religioso – la protección de las procesiones de Semana Santa frente a quienes pedían su supresión – de la medida adoptada.

Con un criterio más selectivo (y, por tanto, más respetuoso con la noción de patrimonio cultural inmaterial) operó el legislador colombiano, al circunscribir ese reconocimiento a la Semana Santa de determinados municipios en los que, efectivamente, existía una riqueza cultural asociada al rito religioso digna de salvaguardia: en uno de estos municipios, no obstante, la Corte Constitucional entendió que la medida había sido adoptada con el propósito de fomentar la práctica de la religión católica y, por ello, declaró su inconstitucionalidad.

ii) Por otra parte, una utilización desviada del concepto de patrimonio cultural inmaterial, en los términos señalados, convierte a la religión en un mero hecho inmanente, el denominado hecho religioso, entendido como una serie de manifestaciones históricas, culturales y sociales susceptibles de conformar la identidad del grupo, comunidad o país en que se practican y, por ende, protegibles a través de la normativa reguladora del patrimonio cultural inmaterial.

Esta visión de la religión, ajena a cualquier consideración trascendente y basada en un fundamento identitario, fue objeto de un agudo análisis, al poco de recaer la primera de las sentencias del caso *Lautsi*, por parte del jurista italiano Daniele Mattiussi¹.

La censura del autor a la utilización de un argumento identitario para la defensa del crucifijo en las aulas es extensible, por identidad de razón, a todos aquellos supuestos en los que, como en el caso *Lautsi*, se pretende defender el credo católico al amparo de la legislación de patrimonio cultural inmaterial.

Se trata, por otra parte, de una crítica muy actual, dado que cada vez es más frecuente que los Gobiernos conservadores o democristianos, e incluso la propia Iglesia Católica, acudan al concepto de patri-

¹ D. MATTIUSSI, *A proposito del crocifisso sfrattato*, in “Instaurare”, Settembre-Dicembre 2009 (<http://www.instaurare.org/XXXVIII3.pdf>); D. MATTIUSSI, *La retirada del crucifijo*, in “Verbo”, n. 479-480, 2009, pp. 745-749.

monio cultural inmaterial para eludir las consecuencias de los principios de libertad y neutralidad religiosa.

En efecto, se aprecia una abierta contradicción en quienes, desde el mundo católico y de forma mayoritaria, critican la retirada de los símbolos católicos de las instituciones oficiales y, al mismo tiempo, aceptan las premisas (la libertad religiosa y la neutralidad o incluso la laicidad del Estado) que hacen posible esa retirada.

De acuerdo con los postulados del constitucionalismo, la prohibición de símbolos religiosos en los entes públicos o, en general, de cualquier tipo de manifestación religiosa vinculada a tales entes, debe entenderse coherente con el reconocimiento de dicha libertad y la separación entre Iglesia y Estado.

No lo es, en cambio, la posición de aquellos que, sin renegar del principio de libertad religiosa, pretenden combatir sus consecuencias, y lo hacen acudiendo a un razonamiento de carácter identitario que desvaloriza y, en alguna medida, se avergüenza del significado religioso del credo que profesan.

La apelación al sentimiento comunitario como instrumento de defensa de los símbolos o expresiones religiosas en los espacios oficiales ha sido objetada por la carencia de un fundamento objetivo. Ninguna persona o colectivo – se ha escrito – tiene derecho, en nombre de su identidad, a imponer a otros sus opciones. No todas las identidades colectivas son respetables (no lo son, por ejemplo, la mutilación genital, ni el matrimonio por conveniencia, ni la práctica de sacrificios humanos). La defensa de los símbolos y expresiones religiosas en el espacio público con base en un discurso identitario “se transforma en opresión”² de la mayoría, sin ofrecer a la minoría las razones objetivas que justifican dicha defensa.

Esta suerte de comunitarismo ha venido coronada por una interpretación del principio de laicidad en términos de neutralidad religiosa, es decir, en términos inclusivos y no excluyentes (a la americana, no a la francesa). Pero los problemas planteados por la aplicación del principio de libertad religiosa no pueden darse por resueltos, a juicio de Danilo Castellano³, con la aplicación de una laicidad incluyente que, por su propia naturaleza, no permite dar salida a aquellas situaciones en que las contradicciones sociales están marcadas y son insal-

² D. MATTIUSSI, *La retirada del crucifijo*, cit., p. 748.

³ D. CASTELLANO, *El problema de la laicidad en el ordenamiento jurídico contemporáneo*, in “Verbo”, n. 481-482, 2010, pp. 23-37.

vables. En tiempos de Benedicto XVI ya se advirtió desde instancias vaticanas, aunque de manera tímida, contra los riesgos de esta tesis⁴, que desvaloriza el sentido trascendente de la religión y conduce a un callejón sin salida⁵.

4. *Patrimonio cultural inmaterial y relativismo cultural: el caso de la tauromaquia*

En razón de su carácter intangible, la determinación del patrimonio cultural inmaterial no es siempre una cuestión pacífica. Por principio, los poderes públicos están obligados a reconocer y salvaguardar aquellas manifestaciones culturales en las que aflora el sentimiento de pertenencia y continuidad existente en una comunidad (artículo 2 del Convenio para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial). En la práctica, sin embargo, tales manifestaciones son sometidas a un test de contraste y adecuación a los valores ideológicos y políticos dominantes que corresponde realizar a las autoridades competentes, y sólo las que superan dicho test se hacen acreedoras de su inclusión en tal categoría. De este modo, la existencia de un determinado hecho cultural, aun de implantación generalizada, no se considera suficiente para su declaración como patrimonio cultural inmaterial, que se remite a la decisión última del legislador. Y lo mismo sucede, pero con mayor intensidad, cuando se trata de tradiciones culturales arraigadas exclusivamente a nivel local que no gozan de una aceptación fuera de dicho ámbito. En tales circunstancias, se viene asistiendo a un proceso de subjetivación del patrimonio cultural inmaterial y a la desprotección de las tradiciones culturales minoritarias.

4.1 *La subjetivación del patrimonio cultural inmaterial*

El tratamiento que las autoridades españolas han otorgado a la tauromaquia es el mejor ejemplo de la relativización de la noción de patrimonio cultural inmaterial. En España, las corridas de toros están

⁴ M. AYUSO, *La vuelta de la libertad religiosa. ¿Un punto de inflexión?*, in “Verbo”, n. 485-486, 2010, p. 420

⁵ M. AYUSO, *El callejón sin salida de la libertad religiosa*, in “Verbo”, n. 539-540, 2015, pp. 989-999.

extendidas por todo el territorio nacional: todas las grandes ciudades cuentan con una plaza destinada a la celebración de este espectáculo, por no hablar del sinfín de localidades de menor población que también disponen de esta infraestructura. No en vano, a la tauromaquia se le atribuye el apelativo de “fiesta nacional”. Por pretendidas razones de protección animal que, en el fondo, esconden pulsiones de tipo nacionalista, algunas Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña e Islas Baleares) prohibieron las corridas de toros. El legislador estatal declaró entonces la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial. El Tribunal Constitucional admitió la competencia estatal para dicha declaración, aunque dejando la puerta abierta a que otras mayorías parlamentarias de signo distinto pudiesen revocarlo. El reconocimiento de la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial carece así de un fundamento objetivo (no se basa pues en su acreditada presencia en todo el territorio nacional sino en una determinación normativa en tal sentido) y sería, por ello, susceptible de una eventual revisión.

La situación esbozada tiene el trasfondo de los problemas seculares de articulación territorial del Estado español. Durante décadas, la tauromaquia fue considerada un espectáculo de masas que, por afectar al orden público, quedaba bajo la competencia del Ministerio de la Gobernación, actualmente denominado Ministerio del Interior. Tras la aprobación de la Constitución española de 1978 y la creación del Estado de las Autonomías, las Comunidades Autónomas asumieron competencias en materia de espectáculos públicos. Al amparo de ellas, algunas Comunidades – aquellas con una importante presencia nacionalista – así como determinados municipios de sus ámbitos territoriales respectivos, empezaron a poner trabas a la celebración de las corridas de toros. La justificación esgrimida fue, en la mayor parte de los casos, la protección de los animales, de los toros en este caso, aunque, en el fondo de esta oposición, latía la oposición a la tauromaquia como fiesta nacional.

El punto de inflexión se produjo cuando la Comunidad Autónoma de Cataluña aprobó la Ley 28/2010, de 3 de agosto, por la que se prohibieron “las corridas de toros y los espectáculos con toros que incluyan la muerte del animal y la aplicación de las suertes de la pica, las banderillas y el estoque, así como los espectáculos taurinos de cualquier modalidad que tengan lugar dentro o fuera de las plazas de toros”. De esta prohibición, que se extendía – de acuerdo con el inciso final del precepto – a todos aquellos espectáculos en que se viera involucrado un toro, aun cuando no concluyeran con su muerte, quedaron

expresamente excluidos los *correbaus* en cualquiera de sus modalidades – sea el *bou embolat*, en el que se colocan antorchas en los cuernos del animal para luego soltarlo por las calles, sea el *capllaçat*, en el que se atan cuerdas a los cuernos del toro para conducirlo por las calles de la ciudad –, por tratarse de festejos con honda raigambre en Cataluña, lo cual vino a evidenciar que la razón última de la prohibición de las corridas de toros no era la protección de los animales sino la caracterización de tales corridas como una fiesta española.

El Gobierno reaccionó contra esta prohibición, interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana 28/2010. Poco después, las Cortes Generales aprobaron la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, que declaró la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial, y la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, en cuya disposición final sexta se reiteraba la inclusión de la tauromaquia dentro de tal categoría.

La Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 177/2016, de 20 de octubre, declaró la inconstitucionalidad de la Ley catalana 28/2010, ponderando que, tras su aprobación, las Leyes estatales 18/2013 y 10/2015 hubieran reconocido la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial. En este pronunciamiento se sostuvo que la tauromaquia es una “manifestación cultural con indudable presencia en la realidad social” y que “la existencia de rechazo, desafección o desinterés de parte de la población respecto a este espectáculo” o “el hecho que la aceptación de ese carácter no sea pacífico” no priva a las corridas de toros de su carácter cultural. Pero esta afirmación se hizo al solo efecto de justificar la competencia del Estado en la materia y no al de concluir que la consideración de la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial resultase obligado. En tal sentido, el Tribunal señaló que la decisión de declarar a las corridas de toros como patrimonio cultural inmaterial “podría discutirse desde el punto de vista de la opción tomada por el legislador pero, en la perspectiva que nos es propia, no puede considerarse un ejercicio excesivo de las competencias que corresponden al Estado en materia de cultura”. De este modo, se estaría admitiendo que, con otra mayoría parlamentaria, las Cortes Generales pudieran excluir las corridas de toros de la lista nacional de patrimonio cultural inmaterial.

En esta jurisprudencia subyace un principio relativista que, más allá del asunto de la tauromaquia, desvaloriza la noción misma de patrimonio cultural inmaterial: la determinación de esta categoría constituye – según el Tribunal – una decisión formal del legislador, quien, en

consecuencia, carecería de cualquier obligación positiva en este ámbito. La protección de las manifestaciones culturales no depende pues de que efectivamente lo sean, es decir, de su carácter intrínsecamente cultural, sino de que los poderes públicos así lo aprecien.

4.2 *La desprotección de las tradiciones culturales minoritarias*

Uno de los objetivos del Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003, reconocido en su preámbulo, es la protección de las expresiones culturales minoritarias, de ahí que se incluyan en su ámbito todas aquellas usos y prácticas que las “comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos” consideran un elemento constitutivo de su identidad en el tiempo.

Pese a ello, la experiencia española y comparada pone de manifiesto la dificultad de aplicar los mecanismos de protección del patrimonio cultural inmaterial a tradiciones locales que no gozan de una aceptación a nivel estatal o que chocan con los valores dominantes en este ámbito, lo que ha llevado en algunos casos incluso a su prohibición: así ha sucedido con el Toro de la Vega de Tordesillas, y lo mismo puede ocurrir en un futuro no lejano con las corridas de toros en Colombia, actualmente admitidas en aquellos municipios donde tienen un arraigo local, pero en trance de supresión. La situación reviste caracteres similares en Francia, donde las corridas de toros solo existen en el sur del país y hay una fuerte oposición a su reconocimiento como patrimonio cultural inmaterial.

A) *El Toro de la Vega de Tordesillas*

El diferente tratamiento que las autoridades públicas españolas han dispensado a este festejo taurino, respecto de las corridas de toros, pone de manifiesto que la pervivencia de las tradiciones locales, aun expresando un sentimiento de continuidad y pertenencia a una determinada comunidad, se encuentra ineludiblemente condicionada a su aceptación en ámbitos ajenos a la misma, sobre la base de parámetros ideológicos y políticos de diversa índole.

Las corridas de toros, aunque cuestionadas por un sector de la población, gozan de un arraigo generalizado en toda España y tienen seguidores de todas las ideologías políticas, tanto en las derechas como en las izquierdas. Una eventual decisión de prohibir las corridas de to-

ros tendría un relevante coste electoral. Por tal razón, la declaración de la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial, y su consiguiente protección en toda España, ha sido hasta el momento tolerada.

No ha sucedido lo mismo cuando se trata de espectáculos taurinos con muerte de animal con un arraigo meramente local y que han sufrido las críticas de los sectores animalistas, como es el caso del Toro de la Vega de Tordesillas. Este festejo taurino consiste en la suelta de un toro en la plaza del pueblo que es perseguido por unos picadores a caballo hasta la vega del río Duero con el fin de darle muerte. El animal es indultado si se superan los límites geográficos o el tiempo establecido al efecto.

El Toro de la Vega se viene celebrando al menos desde el año 1534 y fue declarado Fiesta de Interés Turístico Nacional en 1980 y espectáculo taurino tradicional en 1989. En el año 2011, ante las presiones animalistas, el Ayuntamiento de Tordesillas, con el acuerdo de los dos partidos mayoritarios (Partido Popular – de ideología liberal-conservadora – y Partido Socialista Obrero Español – de adscripción socialdemócrata –), acordaron iniciar los trámites para solicitar a la UNESCO el reconocimiento del festejo como patrimonio cultural inmaterial.

Cinco años más tarde, en 2016, y ante el recrudecimiento de las tensiones entre defensores y detractores del acto, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en manos del Partido Popular, prohibió que, durante la celebración del Toro de la Vega, se diera muerte al toro. El Gobierno de la Nación, del mismo partido y que tres años antes había declarado la tauromaquia como patrimonio jurídico inmaterial, no reaccionó ante esta prohibición.

Esta inacción se justificó en que el Toro de la Vega no tenía nada que ver con la Tauromaquia. Y ciertamente es así. Pero hubo otra razón determinante de la decisión adoptada: el avance social y, por ende, electoral del movimiento de defensa de los animales. En este escenario, se optó por sacrificar esa tradición local con un doble objetivo: proteger por comparación a la tauromaquia y evitar el coste electoral derivado de su celebración.

Adviértase que el Toro de la Vega es una fiesta celebrada única y exclusivamente en la localidad de Tordesillas, con un censo actual de unos 9.000 habitantes. En cambio, las críticas a la celebración de este torneo provenían de todos los lugares de España y eran muy numerosas: baste pensar que el Partido Animalista contra el Maltrato Animal (PACMA), opuesto al festejo, obtuvo en las últimas elecciones generales 286.000 votos.

En estas circunstancias, el líder del Partido Socialista Obrero Español, que era entonces el principal partido de la oposición, se apresuró a manifestar que, si llegaba al Gobierno, prohibiría el Toro de la Vega. Y ello pese a que el Alcalde de Tordesillas, de su mismo partido, tenía potestad para prohibirlo. A la postre, el festejo fue prohibido con el asentimiento de todos los partidos políticos.

El hecho de que se tratase de una fiesta que, siendo de ámbito local, podía resultar perjudicial electoralmente a nivel nacional a aquella o aquellas fuerzas políticas que decidieran mantenerla, tuvo un peso considerable en la prohibición del Toro de la Vega, más que cualquier consideración inherente a la defensa y protección de los animales.

B) *Las corridas de toros en Francia*

La tauromaquia fue prohibida en el año 1850, tipificándose las corridas de toros como un delito de crueldad con los animales. Pese a la prohibición, siguieron celebrándose en algunas plazas del Sur de Francia. Por tal razón, en el año 1952 se modificó el Código Penal con el fin de excluir del mencionado delito a las corridas de toros “cuando exista una tradición local ininterrumpida”.

En el año 2010, el Observatorio Nacional de Culturas Taurinas anunció la inscripción de las corridas de toros en la lista de patrimonio cultural inmaterial francés, al amparo de la Convención de la Salvaguarda para el Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO.

En realidad, no hubo una decisión administrativa formal del Ministerio de Cultura y Comunicación en relación a dicha inscripción, que se materializó colgando en su página web una ficha técnica de inventario de patrimonio inmaterial dedicada a la tauromaquia y se corroboró respondiendo afirmativamente a las preguntas parlamentarias formuladas en relación con la cuestión.

Varias asociaciones de defensa de los animales interpusieron recurso contencioso-administrativo contra dicha decisión. Durante la tramitación del proceso, la ficha técnica de inventario de patrimonio cultural inmaterial dedicada a las corridas de toros desapareció de la página web del Ministerio. Por ello, la Corte Administrativa de Apelación, en *arrêt* de 1 de junio de 2015, entendió que la decisión de incluir a los toros en la lista nacional de patrimonio cultural inmaterial había sido derogada, declarando la finalización del proceso contencioso-administrativo por pérdida sobrevenida de su objeto. El Observatorio

Nacional de Culturas Taurinas interpuso recurso de casación, que fue desestimado por el Consejo de Estado, en *arrêt* de 27 de julio de 2016.

El caso francés evidencia nuevamente que las tradiciones locales, pese a serlo y gozar por ello de una arraigada aceptación (tal es el caso de la tauromaquia en el mediodía francés), encuentran serios obstáculos en ser reconocidas cuando no se adaptan a los valores culturales dominantes.

C) *Las corridas de toros en Colombia*

El Estatuto Nacional de Protección de los Animales, aprobado por Ley del año 1989, excluye a las corridas de toros (además del rejoneo, el coleo, las novilladas, las corralejas, las becerradas, las tientas y las riñas de gallos) de la regla general de prohibición y sanción del maltrato animal, mientras que el Reglamento Nacional Taurino, aprobado por una Ley de 2004, define a la tauromaquia como una “expresión artística del ser humano”.

La Sentencia de la Corte Constitucional C-666/2010, de 30 de agosto, entendió que la celebración de las corridas de toros y de las demás actividades mencionadas en el Estatuto no vulneraba el deber de protección de los animales y era constitucional, siempre y cuando se cumplieran una serie de condiciones, entre ellas la de que se realizaran “en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad” (Bogotá, Calí, Medellín y Manizales, fundamentalmente). La constitucionalidad de las corridas de toros se basó en su consideración de expresión cultural, que, en cuanto tal, “implica obligaciones para el Estado en su conservación y realización” y “puede servir como sustento para excepcionar el deber de protección animal”, con independencia de que susciten un mayor o menor grado de aceptación o incluso el rechazo o desafección de algunos, que “habrán de escoger, libremente, si acuden a una determinada exhibición o espectáculo o si se detienen en la contemplación de los mismos”.

Dos años más tarde, en 2012, el entonces recién elegido alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, anunció que dejarían de celebrarse corridas de toros en la capital colombiana, esgrimiendo nuevamente razones de protección de los animales; a tal fin, decidió no renovar el contrato a la empresa Corporación Taurina de Bogotá, que explotaba la plaza de toros La Santamaría. La empresa recurrió la decisión de la Alcaldía, interponiendo la correspondiente acción de tutela. La Corte Constitu-

cional, en Sentencia T-296/2013, de 22 de mayo, estimó el recurso, ordenando a las autoridades municipales que adoptasen las medidas oportunas para la reanudación de las corridas de toros en Bogotá, con base en los argumentos expuestos en la Sentencia C-666/2010.

La polémica ha vuelto a plantearse después de que en el año 2016 se modificara el delito de maltrato de los animales, despenalizando, de forma genérica y total, las actividades permitidas por el Estatuto Nacional de Protección de los Animales de 1989, entre ellas las corridas de toros. La Sentencia de la Corte Constitucional C-041/2017, de 1 de febrero de 2017, declaró la inconstitucionalidad de esta modificación legislativa, por entender que una despenalización incondicionada de tales actividades incumplía lo dispuesto en la Sentencia C-666/2010, de 30 de agosto, y, por ende, era contraria al deber constitucional de los animales, otorgando al Congreso de la República un plazo de dos años para que procediera a la adaptación de la legislación vigente.

Con ocasión de este fallo, el Gobierno colombiano ha remitido al Congreso un proyecto de ley en el que se prohíbe la tauromaquia en Colombia, también en aquellos lugares en donde hasta el momento venía siendo un tradición local, dando un paso más (y bien significativo) respecto de lo señalado por la jurisprudencia constitucional.

5. *A modo de conclusión*

La noción de patrimonio cultural inmaterial, pese a su indudable utilidad como mecanismo de protección de aquellas manifestaciones culturales intangibles que son parte de vida comunitaria, se ha convertido en un instrumento de las luchas ideológicas, sociales y políticas del nuevo siglo.

La indeterminación del concepto inherente a su naturaleza inmaterial ha propiciado su puesta al servicio de tales luchas, siempre en un sentido y con una finalidad distinta de la estrictamente cultural para la que fue concebido.

Se aprecia así que los poderes públicos acuden a esta categoría, por razones de conveniencia u oportunidad, para adaptar medidas de salvaguarda y fomento de determinadas realidades que entran en colisión con determinados principios del constitucionalismo liberal y que, sin ese pretexto (el de protección de la cultura), no podrían adoptarse: se trata, en efecto, de realidades que no tienen un carácter cultural, por más que tengan manifestaciones en este ámbito.

Por contra, no son pocos los hechos culturales debidamente acreditados que encuentran serios obstáculos para ser reconocidos como patrimonio cultural inmaterial, al no superar, o superar con dificultades, el control de adecuación a los valores convencionalmente admitidos en las sociedades modernas: con ello, la determinación del patrimonio cultural inmaterial constituye una decisión soberana del poder legislativo, al margen de los requisitos exigidos para la inclusión en tal categoría, o como descarnadamente ha sostenido la jurisprudencia constitucional española, una “opción del legislador”.

Bien puede afirmarse, en definitiva, que las disfunciones del concepto analizado no son, en su aplicación práctica, menores ni menos importantes que las funciones para las que fue diseñado.

VITA E MORTE DEI CRISTIANI D'ORIENTE

di **Andrea Riccardi**

Introduzione

Il tema “vita e morte dei cristiani d’Oriente” può sembrare marginale di fronte al nostro mondo globale, con tutti i suoi problemi e i suoi drammi. Ma chi sono i cristiani d’Oriente? Nel senso più largo del termine, sono un universo vasto e articolato, composto da almeno quattro famiglie: gli ortodossi; le antiche Chiese orientali, tra cui la Chiesa copta (con otto milioni di fedeli in Egitto); la Chiesa assira (con poco più di 300.000 fedeli, ma un tempo diffusa sino all’India e alla Cina); le Chiese cattoliche orientali, nate da distacchi delle precedenti Chiese per congiungersi alla Chiesa cattolica. La storia di queste articolazioni è teologico-dogmatica, ma anche cultural-politica. Un mio amico, monsignor Neophytos Edelby, siriano e vescovo greco-cattolico di Aleppo, figlio di un greco-cattolico e di un’armena, diceva molti anni fa: “siamo figli di divorziati. Le divisioni tra cristiani sono nate in Oriente”.

Vorrei però, parlando dei cristiani d’Oriente, toccare soprattutto la vicenda dei cristiani in Medio Oriente. Sono le comunità cristiane delle origini, da cui si mosse il cristianesimo degli apostoli, tanto che ad Antiochia – si legge negli Atti degli apostoli – per la prima volta i discepoli di Gesù furono chiamati cristiani. E ancora oggi molte Chiese orientali sono guidate da un primate che porta il titolo di patriarca di Antiochia (cui si aggiunge “e di tutto l’Oriente”). Il loro patrimonio teologico-culturale è di grande importanza: basti pensare a Giovanni

Professore emerito di Storia contemporanea, Università di Roma Tre; fondatore della Comunità di S. Egidio. *Lectio Magistralis* tenuta per l’inaugurazione del Dottorato in Storia. Università di Pavia, 27 febbraio 2018.

Crisostomo, Padre della Chiesa della seconda metà del IV secolo, il cui nome è stato dato alla liturgia più diffusa delle Chiese ortodosse, oppure a Isacco il Siriaco, morto all'inizio dell'VIII secolo e appartenente alla tradizione che oggi definiamo assira, la cui spiritualità ha circolato tra diverse Chiese cristiane. Ma non è solo una questione di archeologia cristiana o culturale. D'altra parte, in Medio Oriente, i cristiani sono una solida garanzia di pluralismo in paesi tutti musulmani. La loro scomparsa renderà più totalitarie le società di questa regione.

Non è un caso che lo Stato arabo più pluralista sia il Libano, nato dal disegno di evitare, in almeno un Paese musulmano, che i cristiani fossero minoritari: indipendente dal 1943 con la regola di una prevalenza politica cristiana (il Capo dello Stato è sempre un maronita), oggi non più giustificata da un punto di vista demografico. Tuttavia non si sono tenuti più censimenti per non ufficializzare la condizione minoritaria dei cristiani. In Libano si respira, però, aria di libertà. Non è un caso che tutte le Chiese di Antiochia (anche con sede a Damasco in Siria) abbiano voluto collocare qui un'altra sede patriarcale: i greco-cattolici, i greco-ortodossi, i siro-ortodossi. In Libano ha sede il patriarcato maronita, alla testa di una comunità tutta cattolica (che non ha un'omologa ortodossa) che rappresenta il nerbo e la confessione cristiana maggioritaria del Paese. In Libano si trova anche il patriarcato siro-cattolico, circa 100.000 fedeli, staccatosi nel 1600 dai siro-ortodossi. Ma soprattutto ha sede in Libano il *catholicos* della Grande Casa di Cilicia, il secondo primate armeno, dopo quello dell'Armenia ex sovietica, trasferitosi qui nel 1933 nei pressi di Beirut.

Il trauma del Novecento

Gli armeni di Cilicia, nel 1922, abbandonarono drammaticamente la loro terra, venuta a far parte della Repubblica turca di Atatürk, dopo che l'occupante francese si era ritirato. In Libano, considerato terra di rifugio per i cristiani, si assistette al drammatico arrivo di una popolazione cristiana in fuga, convinta che non si potesse più vivere sotto il dominio turco. Paul du Véou ci ha lasciato un testo preudente, *Passion de Cilicie*, in cui descrive nel 1938 il "tradimento" francese nei confronti dei cristiani e il conseguente esodo dei cristiani stessi. Il libro intendeva impedire un altro "tradimento" della Francia, secondo gli amici dell'Oriente cristiano: l'abbandono del sangiacato di Alessandretta alla Turchia. In esso si trova Antiochia, madre del cristianesimo

d'Oriente, poi ceduta alla Turchia nel 1939, dove sopravvive oggi un pugno di cristiani.

Ma c'è anche il Mussa Dagh, la montagna dove cinquemila armeni nel 1915 resistettero all'esercito turco che voleva deportarli, finché le navi francesi non giunsero a salvarli. La storia è nota, perché Franz Werfel, scrittore praghese ed ebreo, ne ha fatto la base di un romanzo famoso, *I quaranta giorni del Mussa Dagh*, pubblicato nel 1933, dopo che l'autore si era incontrato con gli orfani e gli esuli armeni dispersi in Siria. Oggi sulla montagna restano solo una quarantina di famiglie armene con una chiesa senza prete. Gli armeni e i cristiani del Medio Oriente hanno alle spalle un trauma che ha sconvolto la loro storia nel Novecento e la segna ancora oggi: il genocidio del 1915 nell'impero ottomano.

Prima di addentrarmi in questa vicenda, divenuta decisiva per la storia dei cristiani d'Oriente, devo spiegare perché ho parlato di "tradimento" francese. Non solo perché durante la prima guerra mondiale, Francia, Gran Bretagna e Italia denunciarono i massacri turchi dei cristiani e le loro truppe furono accolte come liberatrici. Ma soprattutto perché la Francia aveva da secoli un rapporto speciale di protezione dei cristiani, specie dei cattolici. Il patriarca maronita, ancora oggi, nella Francia laica è ricevuto all'Eliseo dal presidente della Repubblica con gli onori di un capo di Stato. I cattolici erano protetti dalla Francia e dai suoi agenti nei territori dell'impero ottomano. La Francia faceva da tramite con la Sublime Porta per petizioni e lamentele da parte dei cristiani. Nel 1860 la Francia fece un intervento militare "umanitario" (*ante litteram*) per proteggere i cristiani libanesi e siriani. I russi tutelavano gli ortodossi e li finanziavano a partire dal 1857 tramite la Società imperiale russo-palestinese, che realizzò l'imponente *Russian Compound*, ancora visibile a Gerusalemme.

I cristiani erano "clienti" delle potenze "cristiane", le quali si servivano di loro per intromettersi nelle faccende ottomane e per allargare la propria influenza. Per i cristiani d'Oriente, invece, erano semplicemente i protettori in nome della comune fede. Non c'era, però, coincidenza di interessi tra le potenze cristiane e i cristiani orientali. Il mondo occidentale "cristiano" è divenuto nel tempo il grande spazio di immigrazione dei cristiani orientali, una vera diaspora, sorretta da varie gerarchie e organizzazioni ecclesiastiche. Si tratta di un fenomeno numericamente rilevante, al punto che forse ci sono più cristiani mediorientali fuori dall'Oriente che in Oriente. Il patriarcato assiro, nel 1933, ha trasferito la propria sede a Chicago ed è rientrato solo

recentemente in Kurdistan. Alla diaspora in Occidente si pongono nuove domande: che vuol dire essere cristiani d'Oriente in Occidente? Certo questi fedeli conservano il rito e la tradizione religiosa, mentre permane la comunità etnico-minoritaria come riferimento. Ma manca il radicamento nelle terre d'origine e soprattutto l'identità di popoli minoritari in terra musulmana. Si diventa una comunità religiosa tra le altre e non si è più una Chiesa-popolo, com'è nel mondo musulmano.

Metz Yeghern, Seyfo...

Ma ritorniamo al trauma del 1915, di cui da poco si è celebrato il centenario, misurando quanto ancora la cultura ufficiale turca resista ad ammettere la realtà del primo genocidio del Novecento. Si dice che Hitler, spingendo i suoi militari a essere spietati contro gli ebrei, nel 1939 abbia detto: "Chi si ricorda più degli armeni?". Nel 1915, gli armeni ottomani furono uccisi nei loro insediamenti o avviati in lunghe marce (dall'altissima mortalità anche per l'intervento dei curdi predatori) verso la morte nel deserto siriano a Deir el Zor, località fino a ieri occupata da Daesh. Un milione di morti? Un milione e mezzo? Moltissimi orfani e donne sono stati inseriti a forza nelle famiglie musulmane e convertiti. Tanto che, nella Turchia degli ultimi anni, sono riemerse storie di donne convertite all'islam e sposate in famiglie musulmane, che hanno conservato cripticamente l'identità armeno-cristiana. È avvenuto il – così dicono gli armeni – *Metz Yeghern*, il Grande Male.

Perché ucciderli? La storiografia turca, che ridimensiona i numeri dei caduti, parla di insurrezione armena contro l'impero in guerra e di collaborazione con i russi che combattevano contro la Sublime Porta. In realtà si è trattato dell'eliminazione preventiva di una nazione non assimilabile alla maggioranza perché cristiana, della quale i turchi temevano processi secessionisti. Il Grande *Jihad*, proclamato dal califfo con l'ingresso dell'impero in guerra, mobilitava le masse turche contro i *giaour*, gli infedeli. C'era necessità della collaborazione della popolazione musulmana per compiere una così vasta pulizia etnica. Fu anche una grande operazione di appropriazione di beni, strappati a gruppi cristiani ricchi. Infatti nel 1915 avvenne non solo l'eliminazione degli armeni, ma anche degli altri cristiani, che pure non avevano mai condotto alcuna politica nazionalista. È il tema che ho trattato in un recente volume, *La strage dei cristiani*, per il centenario di quella vicenda.

Seyfo è chiamato in lingua siriana: la “spada”, il tempo della spada in cui furono uccisi siriani-ortodossi, assiri, caldei (la discussione sull’entità del massacro oscilla tra i 275.000 e i 750.000 morti). Un vero martirologio. Gli assiri (eredi di una lunga storia di espansione missionaria fino all’Asia e nella quale i viaggiatori segnalavano ancora, nelle chiese assire, la persistenza di memorie cinesi), rifugiati da secoli nella montagna dell’Hakkari come una tribù tra le altre tribù curde, presero le armi e compirono un lungo esodo in Persia e poi in Iraq, per non più ritornare nella montagna ancestrale, oggi abbandonata. Il loro patriarca Mar Shimun Benyamin fu ucciso nel 1918 da un agha curdo (suo fratello era stato assassinato dai turchi, nel corso del massacro di armeni a Istanbul il 24 aprile 1915). Il patriarcato assiro era ereditario di zio in nipote, fatto unico in Oriente, durato tre secoli e abolito solo nel 1976. Furono uccisi pure i caldei, assiri uniti a Roma, oggi una comunità che abita prevalentemente l’Iraq, raccolta attorno al patriarcato caldeo di Baghdad.

Subì violenti massacri anche la Chiesa siriana, che nulla sapeva di nazionalismo, ma aveva il suo cuore nel Tur Abdin, oggi in Turchia prossimo alla Siria: un’area riparata dalla storia, dove questi cristiani (considerati eretici dal potere bizantino in quanto nestoriani) vivevano un’esistenza agricola accanto a un’imponente rete di monasteri, che ancora si può visitare. Monaci siriani abitano ancora oggi i monasteri di Mar Gabriel e Dar el Zafarani, un tempo sede patriarcale. In quest’area, bella da un punto di vista artistico, restano poche famiglie, perché dal 1920 i siriani sono emigrati in Siria prima e poi, dagli anni Sessanta, in Europa. *Seyfo* fu una vicenda di massacri, ma anche di integrazioni forzate nella società musulmana. È significativo che ad Adiyaman, una città turca di più di 100.000 abitanti, dopo che il governo turco ha recentemente concesso la riapertura della chiesa siriana, accanto ai pochi cristiani noti sono riemersi anche cristiani siriani e armeni, discendenti di quelli spazzati via dal genocidio e vissuti a lungo nel nascondimento.

La vocazione di vivere insieme

Dopo la fine della prima guerra mondiale, i cristiani si sono chiesti: come è possibile vivere ancora in sicurezza con i musulmani? Il genocidio ha messo in discussione la realtà dei cristiani d’Oriente, prima nell’impero arabo e poi in quello ottomano: vivere insieme con la

maggioranza musulmana. Si discute sul grado di tolleranza del regime musulmano (certo maggiore di quella di certi periodi della storia europea), anche se si deve tener presente l'insicurezza tipica del mondo ottomano sino al Novecento. I cristiani, come gli ebrei, erano *dhimmi*, cittadini di seconda categoria, sottoposti a tassazione e discriminati. Ma avevano un loro spazio. Godevano di un'autonomia interna sulle questioni civili e di famiglia, raccolti in *millet*, una subnazione, guidata dal patriarca. Patriarchi e vescovi erano considerati funzionari civili dell'impero. Il patriarca ortodosso di Costantinopoli guidava il *rum millet* (*millet* dei romani), quello degli ortodossi nell'impero ottomano (non solo greci, ma arabi e balcanici). Il patriarca armeno di Costantinopoli guidava l'*ermen millet*, mentre il gran rabbino era alla testa degli ebrei. Nell'Ottocento seguirono altri *millet*: armeno-cattolici, greco-cattolici e caldei per interessamento della Francia, e siriaci per quello britannico.

I cristiani, nel mondo ottomano, non rappresentavano un fronte unico, ma erano divisi. Gestirli così era più agevole per il potere musulmano. In un certo senso, i cristiani si mimetizzavano in tante comunità, giocandosi anche in una serie di rapporti locali. Si faceva sentire l'azione missionaria cattolica sulle comunità ortodosse, che arrivò a formare le Chiese cattoliche orientali, che gli ortodossi chiamano "uniate" (espressione del desiderio di Roma – quasi legittimante – di radicarsi nelle terre d'origine del cristianesimo). Fino agli anni Sessanta c'è stata competitività tra comunità cristiane. Non era possibile alcuna azione missionaria verso i musulmani, perché l'apostasia di un musulmano, *ridda*, veniva sanzionata con la pena di morte. Era interdetto il matrimonio tra un cristiano e una musulmana, mentre era consentito quello di una cristiana con un musulmano a condizione che la prole fosse allevata nella religione paterna. Le comunità cristiane erano progressivamente logorate da questa situazione e dalle pressioni sociali. La Chiesa normalmente si identificava con l'etnia.

La storia del cristianesimo in Medio Oriente è quella di un vivere insieme con i musulmani, attraversando tempi duri e periodi migliori: i cristiani hanno resistito per secoli in un quadro di convivenza. Rappresentavano la parte più alfabetizzata della popolazione (anche per l'opera dei missionari): il tasso di scolarizzazione era molto più alto rispetto a quello dei musulmani. La vera rottura avvenne con il trauma del 1915, nell'impatto con la volontà di pulizia etnica del nazionalismo turco (precedentemente non esisteva un'identità nazionale dei turchi, che si consideravano, in larga parte, solamente come musulma-

ni). Il territorio corrispondente alla Repubblica turca fu “ripulito” dei cristiani con stragi, espulsioni, scambio di popolazioni con la Grecia: nel 1914 i non musulmani erano il 19, 1% e nel 1945 scendevano all’1, 5% per conoscere poi una costante decrescita. Oggi i fedeli del patriarcato di Costantinopoli, chiamato la Grande Chiesa di Cristo, prestigioso nel mondo cristiano, sono meno di duemila.

Diversa è la situazione dei cristiani, dopo la prima guerra, nel mondo arabo rispetto alla Turchia. Qui c’è la speranza di vivere insieme. I mandati europei in Siria, Iraq, Libano e Palestina offrivano una qualche garanzia, ma soprattutto i cristiani insistevano sull’arabità delle loro comunità. Anzi i cristiani arabi – in particolare i greco-ortodossi e i greco-cattolici siro-libanesi, ma anche i copti - sono stati accanto ai musulmani nel cuore della *Nahda*, la rinascita araba, base del panarabismo, con la congiunzione della cultura araba con la modernità e la razionalità. L’islam è una delle componenti, seppure decisiva, dell’arabità, che però non si identifica del tutto con la fede musulmana. Alcuni gruppi cristiani intravedono infatti un’arabità laica.

Nel 1947 sorse in Siria, per diffondersi in Iraq, il partito Ba’th, che ebbe tra i fondatori e come ideologo il greco-ortodosso Michel Aflaq, che unì socialismo a panarabismo, favorevole alla libertà di opinione. Il regime degli Assad in Siria e quello di Saddam Hussein in Iraq, pur ispirati al Ba’th, si sono rivelati invece dure dittature. Pur professando l’islam come religione ufficiale, mantennero tuttavia una certa laicità e frenarono – anche con metodi violenti - il radicalismo musulmano e i fratelli musulmani. I patriarchi stabilirono un rapporto diretto con i regimi, trovando in essi una protezione. Questo spiega perché ancora oggi, dopo anni di terribile guerra in Siria, i patriarchi greco-ortodosso, greco-cattolico e siriano appoggino il regime ba’thista di Assad. In Siria i cristiani erano una minoranza di circa il 10%, che si sentiva appoggiata dall’alawita Assad, esponente di un’altra minoranza. Nello stesso Egitto i copti, guidati prima dal papa Shenouda e poi dal papa Thawadros, hanno appoggiato il regime di Mubarak e sostengono quello di Al Sisi, considerandolo un argine all’estremismo.

Rinnovamento spirituale

Nel Novecento, dopo il trauma del 1915, l’adesione dei fedeli, anche per motivi identitari, resta forte, ma il mondo cambia. Non si tratta più di convivere con l’islam negli orizzonti piuttosto immoti della

città musulmana. Stimoli e problematiche nuove giungono nel mondo cristiano. Le Chiese cattoliche orientali vivono l'impatto del Concilio Vaticano II, anche se il rinnovamento conciliare in Oriente è diverso da quello dell'Occidente cattolico. Queste Chiese avevano subito, nei decenni, un processo di latinizzazione, cioè di assunzione della pietà e delle forme del cattolicesimo. In esse si sviluppa, con più incisività, una pastorale attenta ai fedeli.

La Chiesa maronita, centrale in Libano, soffre le dolorose lotte del Paese, mentre con il patriarca Sfeir (1986-2011) ha sostenuto l'identità libanese. Sul Libano, Giovanni Paolo II ha molto investito, considerandolo essenziale per la sopravvivenza dei cristiani in Medio Oriente, quasi l'incarnazione di un messaggio (volle, fra l'altro, tenere un sinodo per il Libano nel 1995). I maroniti stessi sono stati dilaniati da lotte intestine legate alle differenti politiche dei notabili della comunità. La Chiesa greco-cattolica, guidata dal patriarca Maximos V Hakim (1967-2000), presente in Siria e in Libano, vicina al regime siriano di Assad, si è impegnata molto nell'organizzazione della diaspora fuori dal Medio Oriente, mentre ha costruito rapporti stretti con la Chiesa greco-ortodossa, guidata dal patriarca Ignazio Hazim (1979-2012), tanto da prospettare un'unificazione delle due branche cristiane, che hanno la stessa liturgia e tradizione (sono divise dal 1724).

Greco-cattolici e greco-ortodossi insistono sul carattere arabo del loro cristianesimo (i maroniti sottolineano, invece, la loro origine fenicia). Un evento del nazionalismo arabo fu l'elezione nel 1899 di un patriarca arabo ortodosso di Damasco, non più greco, com'era da sempre e come Costantinopoli desiderava. Gli ortodossi rappresentano la Chiesa più araba tra quelle orientali. Nel 1942 veniva fondato il movimento della *Jeunesse Orthodoxe* con un programma di rinnovamento contro la passività tradizionalista del laicato ortodosso. Il patriarca Hazim proveniva da questo movimento. L'Università ortodossa di Balamand è un prodotto di questa rinascita.

Il rinnovamento più incisivo è avvenuto nella Chiesa copta, concentrata in Egitto che raccoglie – pare – circa otto milioni di fedeli ed è la più grande in Oriente. Due figure di papi e patriarchi (come si chiamano quelli di Alessandria), marciano questo processo in un Egitto che, dal 1928, conosce l'ascesa dei fratelli musulmani e, dal 1952, diviene il centro del nazionalismo arabo. Si tratta di due monaci, Cirillo VI (1959-1971) e Shenouda (1971-2012), che lavorano per la rinascita dei monasteri egiziani, residui di un passato glorioso ma, allora, ridotti

allo stremo. I due patriarchi promuovono il movimento delle Scuole della domenica, sul modello protestante, che opera un rinnovamento della cultura biblica e della partecipazione dei laici alla Chiesa: da questo movimento provengono nuovi monaci, che recuperano il valore della tradizione patristica.

Le chiese tornano a riempirsi e avviene una promozione culturale e religiosa dei fedeli copti. Il patriarca, i vescovi ed il clero assumono la guida della Chiesa, marginalizzando il consiglio laico della comunità e le grandi famiglie copte (tra cui la più nota sono i Ghali, quella dell'ex segretario dell'ONU). Si rafforza l'identità copta, seppure in una forma di ripiegamento comunitario, perché gli spazi pubblici in Egitto si chiudono soprattutto con l'islamizzazione della società e dei quadri dello Stato. Papa Shenouda ha protestato contro la costituzione repubblicana del 2007, che prevedeva la Sharia, la legge musulmana, come fonte principale per legiferare. Non ripercorro i forti conflitti con lo Stato (ricordo solo che nel 1981 il presidente Sadat impone la tutela di un comitato a Shenouda e il suo esilio in monastero). Oggi, dopo l'intervento militare contro i fratelli musulmani, il papa Thawadros e il Grande Imam dell'Università islamica di Al Azhar, al Tayyb, costituiscono un'asse che appoggia il presidente Al Sisi.

C'è futuro per i cristiani in Medio Oriente?

La Chiesa copta ha sofferto molti attacchi terroristici da parte dei radicali e dallo stesso Daesh, che hanno fatto numerose vittime, colpendo persino la cattedrale di Alessandria che era stata da poco lasciata dal papa Thawadros. Venti cristiani copti, operai edili che lavoravano in Libia, sono stati catturati e sgozzati da Daesh e il filmato, che ha ripreso le esecuzioni sulla riva del mare con un minaccioso messaggio rivolto all'Europa, è stato diffuso in tutto il mondo. La Chiesa li ha inseriti nell'elenco dei martiri. Partecipare oggi alle celebrazioni liturgiche in una chiesa egiziana rappresenta un atto di coraggio. Eppure la grande comunità copta, nonostante il logorio dell'emigrazione, sembra resistere consapevole di avere una funzione nel Paese.

Ci sono invece comunità cristiane in Medio Oriente a rischio di annientamento. Il caso più drammatico è in Iraq, dove – durante il regime di Saddam Hussein – i cristiani godevano di protezione (uno di loro, Tareq Aziz, è stato vicepremier). L'allora patriarca caldeo, Bidawid, considerava quella la migliore situazione per i cristiani. Il

dramma è cominciato con l'invasione americana dell'Iraq nel 2003 e la crisi del Paese. La "crociata" per la democrazia (era questo lo spirito con cui Bush aveva intrapreso la guerra) ha, tra l'altro, distrutto i cristiani. Erano molto più di un milione prima della guerra a Saddam: oggi ne restano 250.000. Molti sono emigrati, taluni morti, altri uccisi come nell'attentato del 2010 alla chiesa di Nostra Signora a Baghdad, quando i terroristi entrarono durante una liturgia domenicale e uccisero 55 fedeli. Nella crisi dell'Iraq i cristiani pagano oggi un prezzo altissimo, mentre la vita è divenuta impossibile a Baghdad dove, invece, si erano radunati sfuggendo il Kurdistan anche per le storiche pressioni dei curdi.

I cristiani erano concentrati storicamente nella Piana di Ninive, nel Nord Iraq, adiacente al Kurdistan. Qui, nell'ultimo decennio, si era ipotizzata la creazione di un'area protetta con garanzie internazionali. Il patriarca caldeo Sako aveva però espresso perplessità sulla creazione di quello che considerava un "ghetto" cristiano, mentre altre personalità cristiane laiche o ecclesiastiche dissentivano da tale posizione. Da parte della Santa Sede non era venuta un'iniziativa. Ma tutto è cambiato nell'agosto 2014, quando i cristiani – ben 120.000 – sono stati costretti a un esodo dalla Valle di Ninive e da Mossul, a causa della vittoria di Daesh. L'alternativa era convertirsi all'islam o fuggire. Sulle porte delle case cristiane compariva la lettera "nou", per indicare la presenza dei *nassiri*, cioè dei cristiani in arabo. Sono stati distrutti millenari santuari cristiani, mentre per la prima volta – dal secondo secolo dopo Cristo – non veniva celebrata la liturgia cristiana in quella terra, conquistata dallo Stato islamico.

Gran parte dei cristiani si trova oggi in Kurdistan, dove il governo curdo segue una politica di protezione dei cristiani. Dopo la fine del sedicente califfato, si prospetta un ritorno dei cristiani a Mossul e a Ninive, ma con quali garanzie di sicurezza? Tra di loro forte è la spinta a emigrare (la presenza cristiana irakena e siriana tra i rifugiati in Giordania è notevole). Anche i cristiani siriani sono stati duramente colpiti dalla guerra che dura dal 2011. Massacri, uccisioni e rapimenti sono all'ordine del giorno. Più di 200 cristiani assiri sono stati rapiti da Daesh, perché considerati combattenti, mentre molti sono stati uccisi. Nel lungo assedio di Aleppo, che un decennio fa contava circa 300.000 cristiani, ne restano 40.000, mentre metà delle trenta chiese sono state distrutte. Era la più grande comunità cristiana in Medio Oriente, dopo quella del Cairo e di Beirut. Durante l'assedio i cristiani sono rimasti nell'area sotto controllo governativo, subendo costanti bombardamenti.

Mentre l'episcopato siriano appoggia Assad nonostante i crimini, i cristiani, se possono, fuggono: di due milioni presenti nel Paese, ne resta forse meno di un milione. Ormai la strategia dei cristiani d'Oriente, quella di appoggiarsi alla protezione di governi forti o dittature, non regge più in Siria e in Iraq. Resta in campo ancora per l'Egitto. Quale futuro allora?

La vicenda dei cristiani in Medio Oriente viene interpretata come un episodio dello scontro tra Occidente e islam con un modello classico che farebbe dei cristiani d'Oriente le avanguardie della cristianità occidentale. Recentemente il premier ungherese Orbán ha ricevuto i patriarchi siriaci (cattolico e ortodosso) e ha versato loro due milioni di dollari, identificando la sua nazione con i cristiani colpiti dai musulmani (a Budapest c'è un vicesegretario di Stato per la protezione dei cristiani perseguitati). I cristiani orientali diventano una legittimazione della politica nell'Est europeo di argine contro i musulmani. Ma siamo all'utilizzazione politica. Non si deve inquadrare la vicenda (drammatica) dei cristiani d'Oriente nello scontro tra islam e Occidente-cristianesimo. Tutto è molto più complesso. E poi quale islam? Daesh è l'islam antico o un'edizione globale dell'identità musulmana? Anche l'islam ha tanti volti e molti musulmani sono consapevoli del dramma rappresentato dalla perdita del cristianesimo in Oriente.

Le terre mediorientali non torneranno a essere il mosaico di cristiani, yazidi, mandei e antiche minoranze. Era certamente un "resto" della storia, ma anche una realtà che spingeva l'islam a riconoscere l'altro e a praticare la tolleranza. La vicenda dei cristiani d'Oriente, durata due millenni (quasi uno e mezzo con l'islam) sembra volgere alla fine. *Vie et mort des chrétiens d'Orient* è il titolo di un voluminoso libro di Jean-Pierre Valognes del 1994, quando la situazione non era così tragica, come oggi con il radicalismo islamico. L'autore si chiedeva se non fosse arrivata già l'ora della fine, dopo tredici secoli di resistenza per tenere aperto uno spazio di libertà. Si apre l'opzione dell'emigrazione in Occidente. La fine dei cristiani avviene proprio nel tempo della democrazia e dei diritti umani: è incredibile, ma è così! È un cambiamento decisivo nell'ecologia sociale e umana del Medio Oriente, che porta alla fine di un "convivente" di sempre, garanzia di pluralismo, argine contro il totalitarismo dell'islam o almeno la completa omogeneità religiosa, che vuol dire anche politico-sociale.

Non è scontato che il trend negativo sia inarrestabile. In Israele, dove i cristiani sono appena il 2, 1% e conoscono il fenomeno dell'immigrazione, ai 127.000 cristiani arabi si sono aggiunti 25.000 cristiani

di origine slava (ma sono di più perché ne esistono anche di criptici). Ci sono poi in questo Paese molti immigrati, specie cattolici. In un Paese come l'Arabia Saudita, dove ogni culto diverso dall'islam è proibito, ci sono 1.400.000 cristiani stranieri, in larga parte filippini, come anche nei Paesi del Golfo. Il mondo globale conosce una grande mobilità. Esistono anche passaggi dall'islam al cristianesimo e non solo in senso contrario.

Capisco come molti cristiani orientali cerchino per sé e per le proprie famiglie una sicurezza fuori da regioni cariche di tensioni e di conflitti. La riduzione dello spazio cristiano è inevitabile, anche per il forte tasso di natalità della popolazione musulmana. Resteranno in Medio Oriente piccole, ma significative comunità cristiane, come la diaspora ebraica in Occidente? Non basta la deprecazione occasionale. Ci vuole un salto di coscienza nella comunità internazionale. Ma anche tra le Chiese, perché la fine dei cristiani d'Oriente rappresenta una svolta nel cristianesimo, da sempre radicato nella terra delle sue origini. Il segretario di Stato vaticano, Pietro Parolin, ha chiesto un «piano Marshall» per ristabilire i cristiani in Iraq. La crisi impone una maggiore connessione ecumenica. La riunione indetta da papa Francesco con i primate ortodossi del Medio Oriente a Bari, il 7 luglio 2018 lo ha potuto dimostrare. Questo straordinario incontro ha messo in luce la drammatica emergenza della situazione dei cristiani d'Oriente e chiesto alla comunità internazionale una maggiore consapevolezza. La realtà è che il nostro Occidente deve essere meno distratto. Solo lottando contro la guerra – come in Siria – garantiremo condizioni di vita accettabili ai cristiani e a tutti.

**LA SOLIDARIETÀ ISLAMICA AGLI ALBORI
DEL VENTESIMO SECOLO: ‘ABD AL-RAḤMAN ‘AZZĀM
E LA CIRCOLAZIONE DI PANISLAMISMO
E PANARABISMO**

di Carlotta Marchi

Introduzione

Nella storiografia occidentale il periodo a cavaliere di Diciannovesimo e Ventesimo secolo è tradizionalmente identificato come un momento di ridefinizione dell’ordine mondiale, nel quale l’eredità di Westfalia conobbe il proprio apice. Utilizzando gli strumenti della *Global History*, è stato possibile allargare l’orizzonte di analisi e trascendere i classici campi d’indagine: in questa ottica gli anni tra Otto e Novecento rappresentano una fase cruciale per la creazione di un “Mondo Connesso”¹. Il termine “connessione” può essere compreso assumendo a modello le colonie: considerate come entità a sé stanti e spettatrici della lotta alla supremazia occidentale, furono in realtà attivamente coinvolte nella creazione di una fitta rete di contatti transnazionali, sociali e materiali, che favorì il delinarsi di un comune senso di appartenenza.

La realtà musulmana, al pari delle colonie, dovette rispondere e adattarsi ai cambiamenti di quel periodo² e subì i limiti geografici e

Università degli Studi di Pavia.

Si precisa che le citazioni in italiano tratte da testi in lingua straniera sono traduzioni dell’autrice.

¹ L’espressione “Mondo Connesso” si riferisce al titolo che la storica Emily Rosenberg utilizza per il volume E. S. ROSENBERG (ed.), *A World Connecting. 1870-1945*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2012. Si possono citare inoltre S. SUBRAHMANYAM, *Mondi Connessi. La storia oltre l’eurocentrismo (secoli XVI-XVIII)*, Roma, Carocci, 2014 e S. CONRAD, *Storia Globale. Un’introduzione*, Roma, Carocci, 2015.

² Molti studiosi si sono concentrati sull’analisi della reazione musulmana alle trasformazioni di inizio Ventesimo secolo applicando l’approccio transnazionale all’ambiente

ideologici esportati dall'Occidente. Se in alcuni territori, in India o in Indonesia, il mutamento fu imposto con forza dalla madrepatria, in altri più autonomi, Tunisia, Egitto o Impero Ottomano: "i governanti locali adottarono gli strumenti di *governance* dell'Europa per rafforzare il potere dello stato e proteggere i loro domini dalle interferenze esterne"³.

In questa prospettiva, il conflitto italo-turco (1911-1912) può essere considerato la chiave di volta per lo sviluppo di un forte senso di solidarietà tra la compagine coloniale e di ostilità nei confronti dell'imperialismo occidentale, i cui effetti si intrecciarono da Oriente a Occidente e furono, dunque, interconnessi. A ragione di ciò, alcuni studiosi vedono nel biennio 1911-1912 il prodromo della Grande Guerra⁴: l'interventismo italiano nei territori della Sublime Porta accrebbe l'attivismo delle colonie, promosse l'utilizzo della stampa nella diffusione delle informazioni e, infine, incoraggiò il consolidamento del legame panislamico in un primo momento, e panarabo successivamente.

L'obiettivo di questo lavoro è quello di soffermarsi sulla solidarietà transcoloniale che caratterizzò l'inizio del Ventesimo secolo e di analizzare l'accentuato "movimento di persone, idee, oggetti, culture, beni e tecnologie"⁵ di quegli anni. Le motivazioni alla base di questa scelta sono diverse: in primo luogo i conflitti di inizio Novecento, la

islamico. Ne è un esempio il volume *Global Muslim in the Age of Steam and Print*, che approfondisce i rapporti tra mondo musulmano e occidentale, definendo l'epoca di diffusione del vapore e della stampa come un momento di "scoperta e differenziazione, creatività e crisi, [in cui] i musulmani scoprirono altre società [...], si definirono in relazione con questi contatti, sintetizzarono nuove ideologie e ripensarono passate dottrine" (J. L. GELVIN, N. GREEN, *Global Muslim in the Age of Steam and Print*, California, University of California Press, 2014). La scelta di soffermarsi sulla componente religiosa permette di superare la concettualizzazione geografica: la solidarietà musulmana non coinvolse infatti esclusivamente il Medio Oriente e il Nord Africa, ma interessò ugualmente il resto del mondo, con un'ottica globale. Il lavoro di Bekim Agai, Umar Ryad e Mehdi Sajid, *Muslims in the Interwar Period: A Transcultural Historical Perspective*, fa emergere il ruolo dei musulmani in Europa nel periodo tra le due guerre, un'Europa vista come un luogo favorevole alla creazione di relazioni, movimenti e gruppi, uno "spazio trans-culturale per l'azione musulmana" (B. AGAI, U. RYAD, M. SAJID (eds.), *Muslims in Interwar Period. A Transcultural Historical Perspective*, Leiden, Brill, 2015).

³ J. L. GELVIN, N. GREEN, *Global Muslim in the Age of Steam and Print*, cit., pp. 4-5.

⁴ F. CARDINI, S. VALZANIA, *La scintilla: da Tripoli a Sarajevo, come l'Italia provocò la prima guerra mondiale*, Milano, Mondadori, 2015.

⁵ J. CAREY, J. LYDON (eds.), *Indigenous Networks. Mobility, Connections and Exchange*, New York, Routledge, 2014, p. 1.

Guerra italo-turca, le Guerre Balcaniche e il Primo conflitto mondiale divennero una forza motrice per i sentimenti di appartenenza e scatenarono reazioni diffuse negli ambienti coloniali⁶. In secondo luogo il carattere transcoloniale del fenomeno rese i confini permeabili e favorì una diffusione su larga scala dei sentimenti solidali, panislamici e panarabi, ampliandone l'eco e la portata⁷.

Nelle pagine che seguono ci si soffermerà sull'incremento del fenomeno panislamico in seguito agli avvenimenti del biennio 1911-1912⁸, dando rilievo all'analisi della mobilità delle persone e dell'utilizzo strategico, all'interno della compagine coloniale, di strumenti quale stampa e telegrafo; si mostrerà, quindi, l'estensione temporale del fenomeno oltre il conflitto italo-turco. Particolare attenzione sarà rivolta allo studio della figura di Abd-al Raḥman 'Azzām: generalmente ricordato per essere stato il primo Segretario Generale della *Ġāmi'at al-Dual al-'Arabīyya* [Lega Araba], si dedicò alla causa tripolitana da giovanissimo, tanto da identificarsi nelle proprie memorie quale ideatore della *Gumhurīyya al-Ṭarābulusīyya* [Repubblica Tripolitana]. 'Azzām rappresenta un esempio concreto della sopravvivenza dell'ideale di solidarietà, non solo nei primi venti anni del Novecento, bensì fino agli anni Settanta⁹. Dall'analisi di questa figura emerge evidentemente il fatto che gli avvenimenti del biennio 1911-1912 continuarono

⁶ F. DUMASY, *La Libye, un laboratoire des variations de la relation colonial pendant la Première Guerre Mondiale*, in "Revue des mondes musulmans de la Méditerranée", 141, 2017, pp. 67-85. Disponibile su <http://remmm.revues.org/9827>

⁷ Jacob Landau definisce il panislamismo come "l'ideologia che mira all'unione di tutti i musulmani in un'unica entità, che restaurerà la situazione che regnava alla comparsa dell'Islam", e sottolinea che "l'elemento religioso dell'unità di tutti i musulmani è stato difeso a partire dall'epoca del Profeta, ma è diventato un aspetto politico importante dal Diciannovesimo secolo" (C. E. BOSWORTH, E. VAN DONZEL, W.P. HEINRICH, G. LECOMTE, *Encyclopédie de l'Islam. Nouvelle édition*, Leiden, Brill, 1995, alla voce "Panislamisme").

⁸ A. BALDINETTI, *Orientalismo e Colonialismo. La ricerca di consenso in Egitto per l'impresa di Libia*, Roma, IPO., 1997; A. BALDINETTI, *The Origins of the Libyan Nation. Colonial Legacy, Exile and the Emergence of a New Nation-State*, New York, Routledge, 2010; S. BONO, *Solidarietà di musulmani d'Asia per la resistenza anticoloniale in Libia (1911-12)*, in "Annali della Facoltà di Scienze Politiche. Materiali di Storia n. 9", Università degli Studi di Perugia, 1983-1984, pp. 31-38; S. BONO, *Solidarietà islamica per la resistenza anticoloniale in Libia (1911-1912)*, in "Islām storia e civiltà", 1988; S. BONO, *Solidarité Maghrébine à la Résistance Anticoloniale en Libye (1911-1912)*, in "Mediterrán Tanulmányok", 1988.

⁹ Il panislamismo perse di importanza allorché gli esiti del Primo conflitto mondiale sancirono la disfatta dell'Impero Ottomano: subentrarono a esso istanze regionaliste e nazionaliste, come il panarabismo.

a catalizzare l'attenzione del mondo islamico e arabo anche in seguito alla Guerra di Libia¹⁰; ciò è particolarmente evidente se si estende lo sguardo alle Guerre Balcaniche e al Primo conflitto mondiale, nelle quali 'Azzām giocò un ruolo politico attivo.

'Abd al-Rahman 'Azzām svolge in queste pagine il ruolo di ponte tra i fatti del 1911-1912 e gli anni che seguirono, dimostrando come nel descrivere panislamismo e panarabismo emerga un *continuum*, dalla Guerra di Libia, passando per le Guerre Balcaniche e il Primo conflitto mondiale, alla progettazione della *Ġumhurīyya al-Ṭarābulusīyya* e alla fondazione della *Ġāmi'at al-Dual al-'Arabīyya*, esempi concreti di affermazione e circolazione della solidarietà islamica e araba, nonché di rivalsa rispetto al sistema imperialista.

1. *Il conflitto italo-turco e la resistenza (1911-1912)*

Alcuni storici tendono a considerare i fenomeni bellici di inizio Novecento come legati al medesimo filo e intrecciati da rapporti di causa-effetto tra eventi apparentemente distanti. Guardando al conflitto italo-turco quale antecedente del Primo conflitto mondiale, l'epicentro della Grande Guerra perde i connotati fortemente europei.

L'importanza della Guerra di Libia si riflette anche a livello nozionistico: in quel frangente iniziò a delinearci il concetto di “guerra totale”, non tanto per il numero di parti coinvolte, quanto per lo sviluppo di una forte solidarietà transnazionale, per l'impiego di mezzi, per la diffusione di idee e per lo spostamento di persone; si trasformarono gli spazi e le modalità di azione.

Quando le truppe italiane procedettero all'occupazione e sbarcarono a Ṭubruq, il 4 ottobre del 1911, e poi a Tripoli, il fattore inaspettato fu la resistenza incontrata¹¹; nella propaganda italiana si era infatti diffusa l'errata convinzione che tale intervento avrebbe assunto i tratti di una guerra di liberazione dal giogo ottomano. Le difficoltà maggiori, invero, sorsero giacché l'Italia agì nei confronti dell'avver-

¹⁰ K. S. VIKØR, *The Maghreb Since 1800. A Short History*, Londra, Hurst & Company, 2012, pp. 78-84.

¹¹ A. ABDULLATIF AHMIDA, *Forgotten Voices. Power and Agency in Colonial and Postcolonial Libya*, London, Routledge, 2005; S. BERHE, *Resistenza e ribellione: la guerra del 1911 e il movimento del jihad*, in M. SEVERINI (a cura), “L'Italia e la guerra di Libia. Temi e questioni storiografiche”, Pesaro, Associazione di Storia contemporanea-Società pesarese di studi storici, 2012.

sario d'oltremare come se si trattasse di una guerra europea, senza “aver compreso la mentalità araba [...], aver studiato l'organizzazione sociale di quei popoli, [e andando] loro incontro con il sorriso e con il gesto amichevole, senza nulla sapere del loro carattere”¹². In realtà, nonostante le divergenze tra l'apparato amministrativo ottomano e i funzionari delle province – a Tripoli ad esempio si considerava la presa di potere dei Giovani Turchi come una “minaccia per l'Islam e per il mondo arabo”¹³ – l'intervento italiano si trasformò in un elemento unificatore; le varie componenti della società islamica si trovarono riunite per il medesimo scopo: contrastare l'occupazione. Giunse da Istanbul un gruppo di ufficiali, il *Teskilat-i Mahsusa* [Organizzazione speciale], che coordinò l'azione delle truppe ottomane stanziato sul territorio, mentre lo *Shaykh* della *Sanusiyya* Aḥmad al-Šārif si convinse a dichiarare il *jihād* contro l'Italia¹⁴: l'offensiva di Sciara Sciat del 23 ottobre, quando le fila ottomano-libiche seguite dagli insorti e dai volontari arabi attaccarono l'esercito italiano, “fu un massacro” per le truppe coloniali¹⁵.

Nonostante l'immediata risposta della resistenza turco-araba, furono le trattative diplomatiche a determinarne gli esiti. Nel 1912, a fronte del peggioramento della situazione balcanica, il Governo ottomano decise di aprire un tavolo per i negoziati con l'Italia; tale iniziativa non riscosse l'appoggio favorevole dei leader della resistenza, ma non l'affievolì: nel giro di pochi anni lo scoppio del Primo conflitto mondiale avrebbe garantito il rinfocolarsi del fronte libico.

¹² N. LABANCA, *La guerra di Libia nelle pubblicazioni e negli studi italiani degli ultimi venticinque anni*, in “I sentieri della ricerca. Rivista di storia contemporanea”, 13, settembre 2011, pp. 19-54; F. MALGERI, *La Guerra libica (1911-1912)*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1970, pp. 177-178.

¹³ L. ANDERSON, *The Development of Nationalist Sentiment in Libya, 1908-1922*, in R. KHALIDI, L. ANDERSON, M. MUSLIH, R. S. SIMON (eds.), “The Origins of Arab Nationalism”, New York, Columbia University Press, 1991, p. 229.

¹⁴ L. ANDERSON, *The Development of Nationalist Sentimenti in Libya, 1908-1922*, cit., p. 229.

¹⁵ F. CRESTI, M. CRICCO, *Storia della Libia contemporanea*, Roma, Carocci, 2015, p. 63.

2. “Una catena ad anelli ininterrotti”¹⁶

“I popoli dell’Islam sono come una catena ad anelli ininterrotti che vibrano tutti insieme quando uno di essi viene toccato”¹⁷; è questa una metafora efficace per esprimere la complessa realtà della società musulmana. In occasione del conflitto italo-turco l’invasione italiana fu letta come l’ennesimo episodio di ingerenza occidentale e come un affronto all’unità del mondo islamico. Divenne ben presto manifesto che non si trattava esclusivamente di una questione di territorialità: non erano solamente i possedimenti ottomani in Nord Africa a essere in pericolo, bensì l’intero *dār al-Islām*. La guerra assunse i tratti di un *jihād* difensivo, fondato sull’ideale dell’appartenenza islamica, mentre l’invasione europea fu dipinta come una nuova crociata nei confronti del mondo musulmano.

La peculiarità della diffusione del sentimento di solidarietà musulmana risiede nel fatto che essa non dipese da alleanze stabilite sulla carta, bensì dalla volontà di difendere la religione e la patria (*din ve-vatan*)¹⁸, nonché dalla determinazione ottomana di salvare il proprio dominio. La stampa giocò un ruolo di grande rilievo; l’eco panislamica e nazionalista raggiunse i territori oltreoceano, generando numerose reazioni. Indiani, egiziani, tunisini, algerini, somali, musulmani dell’*hijāz*, dell’Indonesia, di Zanzibar, europei e americani si unirono a sostenere la medesima causa: questi *networks* transnazionali fondati sulla condivisione di idee e di mezzi modificarono il concetto di guerra e segnarono i conflitti seguenti. La difesa dell’Islam in occasione dell’ingerenza italiana favorì, dunque, lo sviluppo del sentimento anti-coloniale che avrebbe caratterizzato gli anni successivi¹⁹.

Non a caso, negli anni Ottanta lo storico Salvatore Bono descriveva la scelta dell’Italia come “una delle prime occasioni in cui il rinnovato vigore di adesione all’Islām ed i risorti sentimenti di solidarietà islamica si manifestarono in ampia misura e in forme significative dalla lontana

¹⁶ S. BONO, *Solidarité Maghrébine à la Résistance Anticoloniale en Libye (1911-1912)*, cit., p. 39.

¹⁷ S. BONO, *Solidarité Maghrébine à la Résistance Anticoloniale en Libye (1911-1912)*, cit., p. 39.

¹⁸ F. CRESTI, M. CRICCO, *Storia della Libia contemporanea*, cit., pp. 65-67.

¹⁹ Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (d’ora in poi ASDMAE), Archivio Storico del Ministero dell’Africa Italiana (d’ora in poi ASMAI), busta 104/1, fascicolo 12, “Guerra italo-turca...”.

Indonesia all'estremo Maghreb"²⁰. Un esempio di ciò che accadde è riassunto in un'interessante lettera anonima che giunse al Ministero degli Affari Esteri francese nel 1912: "i nostri fratelli tripolitani hanno creato l'ammirazione di tutti per il coraggio e l'energia che hanno dimostrato nel difendere il suolo natale. Ciò che mi sono permesso di dire da buon musulmano, o morire o salvare l'onore dell'Islam"²¹.

L'Egitto, grazie al suo passato e alla sua posizione strategica, politica e geografica, si trasformò nella guida della lotta anti-coloniale. Esso fu un protagonista centrale nella propaganda e nella diffusione di idee e sentimenti: un ruolo che non si espresse solo in concomitanza del conflitto italo-turco, ma risultò rilevante anche negli anni successivi²². La solidarietà per ciò che accadeva in Tripolitania e in Cirenaica trovò espressione in tutte le classi sociali: comparvero articoli apertamente anti-italiani sulle principali testate giornalistiche, come *Misr al-fatāt* ("Il Giovane Egitto") o *al-'Alam* ("Il Mondo"); si susseguirono episodi di boicottaggio economico, manifestazioni, partenze volontarie e vennero fondate associazioni e comitati benèfici. La spinta solidale coinvolse anche gli studenti e in particolar modo l'Università islamica di *al-Azhar*²³.

L'invasione italiana diede inizio a una serie di manifestazioni in Tunisia, mentre in Algeria la solidarietà rimase confinata alla stampa, giacché il "controllo esercitato sul paese dalle autorità francesi [...] prese le misure necessarie"²⁴. Nella Somalia britannica le autorità coloniali non intervennero appellandosi al principio di neutralità e nell'opinione pubblica si manifestò una "crescente eccitazione contro gli italiani"²⁵.

²⁰ S. BONO, *Solidarietà islamica per la resistenza anticoloniale in Libia (1911-1912)*, cit., p. 53.

²¹ S. BONO, *Solidarité Maghrébine à la Résistance Anticoloniale en Libye (1911-1912)*, cit., p. 37.

²² Sul ruolo dell'Egitto si vedano: A. BALDINETTI, 'Aziz 'Ali al-Misri: un ufficiale egiziano al fronte libico (1911-13), in "Africa: Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente", 47 (2), 1992, pp. 268-275; A. BALDINETTI, *La Mezzaluna Rossa d'Egitto e la guerra italo-turca*, in "Africa: Rivista trimestrale di studi e documentazioni dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente", 46 (4), 1991, pp. 565-572; A. BALDINETTI, *Orientalismo e Colonialismo. La ricerca di consenso in Egitto per l'impresa di Libia*, cit., 1997.

²³ A. BALDINETTI, *Orientalismo e Colonialismo. La ricerca di consenso in Egitto per l'impresa di Libia*, cit.

²⁴ S. BONO, *Solidarité Maghrébine à la Résistance Anticoloniale en Libye (1911-1912)*, cit., p. 46.

²⁵ E. Baccari a S. E. Giacomo de Martino, 22 Dicembre 1911, ASDMAE, ASMAI, busta 104/1, fascicolo 12, "Guerra italo-turca...".

Anche nel resto dei paesi arabi si registrarono reazioni avverse:

“a Beirut la notizia della dichiarazione di guerra alla Turchia provocò ‘violenta emozione e rabbia’ [...] come in Siria, così in Iraq si raccolse denaro per fornire al governo turco fondi per la guerra; a Bagdàd si presentarono guerrieri delle tribù beduine chiedendo di essere arruolati per andare a combattere”. [Sostegno giunse dallo Yemen, mentre a Medina nda] “di fronte alla tomba del Profeta [...] si ebbero manifestazioni di solidarietà islamica, di lealtà all’Impero ottomano e di fiera riprovazione dell’impresa italiana”²⁶.

Proteste si levarono in Afghanistan, in Indonesia, nell’Impero indiano e perfino in Europa. Il Reggente Frigerio del Regio Consolato in Zanzibar parlava di un

“violento esplodere del più vivo sentimento italofobo in tutta la popolazione musulmana della città indiana, araba e indigena. [...] dell’estendersi e del continuo progredire dell’Islam in quanto è oltre modo sintomatica una così viva ed unanime agitazione a sì grande distanza dal teatro della guerra odierna”²⁷.

Plasmata su un ideale di appartenenza condiviso, sulla volontà di difesa e sulla comune ideologia religiosa si credè in quel frangente una situazione nuova che gli italiani non erano pronti a gestire: a nulla erano serviti gli avvertimenti dei pochi che conoscevano il mondo islamico allorché l’Italia, ancora incerta e “da poco uscita dalle lotte per l’indipendenza” aveva cercato di imporsi su un mondo diverso²⁸.

²⁶ S. BONO, *Solidarietà islamica per la resistenza anticoloniale in Libia (1911-1912)*, cit., pp. 58- 59.

²⁷ Dal Reggente Frigerio del R. Consolato in Zanzibar, al Ministero degli Esteri, 6 Dicembre 1911, ASDMAE, ASMAI, busta 104/1, fascicolo 12, “Guerra italo-turca...”.

²⁸ F. MALGERI, *La Guerra libica (1911-1912)*, cit., pp. 195-196. Nella storiografia libica, il teatro di guerra del biennio 1911-1912 assunse i tratti di “uno dei più gravi esempi di occupazione vissuto da un paese arabo nel tempo moderno” in A. M. AL-BARBAR, *Patterns of the Libyan Resistance Movement against Italian Invasion 1911-20* in “Alifbâ”, 6 (7), 1986, pp. 7-8.

3. 'Abd al Raḥman 'Azzām: una vita transnazionale

Uno degli elementi centrali del movimento panislamico furono sicuramente le persone: leader carismatici, comandanti militari, attivisti politici e semplici uomini che decisero di “sacrificare la vita e la fortuna per il successo del panislamismo” e ne garantirono la sopravvivenza e la diffusione²⁹.

Tra questi, la figura di Abd-al Raḥman 'Azzām è, per varie ragioni, emblematica. In primo luogo, quando 'Azzām decise di dedicarsi alla causa musulmana era poco più che quindicenne; lo studio della sua biografia si rivela utile se si assume un orizzonte esteso nel tempo, giacché permette di scorgere le conseguenze della “svolta globale” di inizio secolo dilatate negli anni. In secondo luogo, 'Azzām era di origine egiziana: egli incarna lo spirito dell'Egitto che si stava trasformando nel perno ideologico e politico della lotta anti-imperiale. Infine, egli seppe utilizzare coscientemente lo strumento della stampa, pubblicando articoli su varie testate giornalistiche.

Nato nel 1893 nel villaggio egiziano di Shubak al-Gharbi, 'Azzām crebbe in una famiglia dalla grande vitalità culturale nella quale era solito discutere di politica, religione, poesia e letteratura; in Egitto frequentò le scuole laiche, ove studiò dal 1904 al 1912³⁰.

I primi anni di vita furono influenzati da due correnti ideologiche: il riformismo islamico e il modernismo liberale; queste tendenze ebbero un peso notevole nella definizione della carriera di 'Azzām. Malgrado l'apparente contraddizione, entrambi i filoni di pensiero trovarono un

²⁹ Questa frase nell'originale “sacrificare la sua vita e la sua fortuna...” è scritta più volte a proposito di Aly bey Diebbez, un negoziante turco proveniente da Amburgo e attivissimo agente del Comitato Unione e Progresso. Da Ministro Agnesa a Tripoli e Bengasi, 1 Dicembre 1914, ASDMAE, ASMAI, busta 109/1, fascicolo 4, “Movimento panislamico - guerra Santa”.

³⁰ L'opera di riferimento per quanto riguarda la biografia di 'Azzām è R. M. COURRY, *The Making of an Egyptian Arab Nationalist. The Early Years of Azzām Pasha, 1833-1936*, UK, Ithaca, 1998. A questo si affiancano i seguenti volumi in lingua araba: 'ARYF ĞAMİL, 'Abd al Raḥman 'Azzām. *Şafhāt min al-muḍakarāt al-sirrīyah li'aul 'amīn 'amm lil-ġāmi'at al-'arabīyya* 'ARYF ĞAMİL, 'Abd al Raḥman 'Azzām. *Şafhāt min al-muḍakarāt al-sirrīyah li'aul 'amīn 'amm lil-ġāmi'at al-'arabīyya* (in italiano “Abd al-Raḥman 'Azzām. Pagine dai diari segreti del primo Segretario Generale della Lega Araba), Egypt, Al-hi'at al-misriyyah al-'āmat, 2013; AL-ŞARIF AL-SAIYYD MUFATAH, *Lībya. 'Asrār wa watā'iq al-muqāumat didda al-'Ihtilāl al-'Itālī (1911-1920)* (in italiano “Segreti e documenti della resistenza contro l'occupazione italiana (1911-1920)), Libano, Masirat al-harakat al-wataniyya al-libiyya, 2015.

punto di incontro nel *National Party* egiziano, cui ‘Azzām prese parte. Nel programma del Partito la scelta di seguire la via nazionalista non implicava abbandonare la rotta islamica tracciata dai padri: infatti, “il vero Islam è patriottismo e giustizia, attivismo e unione, uguaglianza e tolleranza, e può essere alla base di una nuova vita islamica che trae la sua forza dal servizio e da un pensiero aperto ed elevato”³¹.

Giunto a Londra nel 1912 per intraprendere gli studi medici, si dedicò alla vita politica; nella città inglese di quegli anni, che Ralph Coury ha descritto come una “Babilonia”³², ebbe la possibilità di allargare i propri contatti.

In occasione delle Guerre Balcaniche del 1912-1913 tralasciò gli studi per raggiungere il Montenegro, l’Albania e poi Istanbul offrendosi come corrispondente di guerra per una testata britannica, il *Daily Citizen*; entrò in contatto con alcuni musulmani albanesi ai quali garantì il proprio sostegno: rimase a tal punto segnato dagli avvenimenti nei Balcani che scrisse una lettera al principe egiziano Aḥmad Fuād, nella speranza di indurlo a diventare il nuovo re dell’Albania. Le parole di ‘Azzām sono “il più vecchio documento scritto esistente” che ne attesti la posizione politica, nonché un manifesto dei sentimenti islamici e nazionalisti: “per l’Islam e il paese è richiesto alla Vostra Signoria di accettare la chiamata degli albanesi, e io, da egiziano che ama il suo paese e la sua religione, Vi invio questo messaggio”³³.

Dopo aver passato del tempo a Istanbul tornò a Londra e aderì alle attività della *Anglo-Ottoman Society*, i cui obiettivi erano la difesa del Califfato e il mantenimento dell’integrità ottomana. Lo scoppio della Prima guerra mondiale lo costrinse a rientrare in Egitto; se le Guerre Balcaniche avevano dato la spinta a un animo in cerca di coinvolgimento, la Grande Guerra fece di ‘Abd al-Raḥman ‘Azzām un giocatore attivo e non più solo uno spettatore degli eventi.

³¹ R. M. COURY, *The Making of an Egyptian Arab Nationalist. The Early Years of Azzām Pasha, 1833-1936*, cit., p. 47.

³² Il termine qui utilizzato si riferisce alla descrizione che Henry James fece di Londra: “una grande grigia Babilonia che portava orgogliosamente e pubblicamente il timbro della sua storia imperiale” (R. M. COURY, *The Making of an Egyptian Arab Nationalist. The Early Years of Azzām Pasha, 1833-1936*, cit., p. 66).

³³ R. M. COURY, *The Making of an Egyptian Arab Nationalist. The Early Years of Azzām Pasha, 1833-1936*, cit., pp. 72-73.

4. *L'eco di solidarietà oltre il biennio 1911-1912*

L'esempio di 'Azzām è il manifesto di un generale interessamento di personalità civili, politiche e militari agli avvenimenti di quel periodo; la fine della Guerra di Libia sancita il 18 ottobre 1912 a Ouchy non decretò inoltre il venir meno dell'ideale panislamico, che trovò un nuovo teatro in cui esprimersi nei Balcani³⁴.

Il caso balcanico dipese dalla volontà di affrancamento dal dominio della Sublime Porta e ben testimonia il fatto che il cambiamento in atto in quegli anni si estese a più realtà. Il 1912, infatti, presentò una concreta possibilità di “rimuovere gli ottomani dall'Europa”³⁵; l'invasione delle province nordafricane e l'occupazione del Dodecaneso avevano mostrato la debolezza dell'Impero, cosicché, in seguito al consolidamento di alleanze, Grecia, Bulgaria, Serbia e Montenegro aprirono un conflitto che si protrasse in più fasi fino al 29 settembre 1913, data della Pace di Costantinopoli. Le Guerre Balcaniche furono un “disastro in termini umani, economici e culturali” che portò l'Impero Ottomano alla “perdita di quasi tutti i suoi territori europei”³⁶.

Da parte musulmana la mobilitazione fu totale. Sentimenti di protesta e solidarietà si levarono a più voci; molti di coloro che avevano preso parte al conflitto italo-turco si spostarono nel teatro balcanico. Gli stati europei vennero accusati dalla stampa di appoggiare la “causa cristiana” e di provare “simpatia per i massacri” dei musulmani³⁷. Si ebbero raccolte di fondi, richiami al *jihād*, boicottaggio di beni; il caso indiano è peculiare in tal senso:

“Il recente trattamento dell'Islam dall'Europa ha cambiato dimensione. [...] L'Italia ha invaso la [sic] Tripoli [...] È stato un atto di brigantaggio senza vergogna, unito alle più inumane atrocità...poi è arrivato il più grande colpo al prestigio dell'Islam, l'invasione del posto del suo *Khalifat* dagli stati balcanici. Mentre la Turchia stava ancora combattendo l'Italia, è stata proditoriamente attaccata da tutte le parti. Se i bellige-

³⁴ M. AKSAKAL, *The Ottoman Road to War in 1914: The Ottoman Empire and the First World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

³⁵ E. J. ZÜRCHER, *Turkey. A Modern History*, London, New York, I.B.Tauris &Co, 1993, p. 111.

³⁶ E. J. ZÜRCHER, *Turkey. A Modern History*, cit., p. 113.

³⁷ C. AYDIN, *The Idea of the Muslim World. A Global Intellectual History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 107.

ranti avessero combattuto esclusivamente per il territorio, la guerra non avrebbe prodotto alcun visibile effetto tra i musulmani d'India. [...] Non è stata una guerra contro i turchi, ma una guerra per scacciare i musulmani dall'Europa, una guerra tra gli asiatici e gli europei, una guerra tra l'Occidente e il Levante”³⁸.

Con lo scoppio del Primo conflitto mondiale gli effetti del cambiamento in atto furono ancora più evidenti; la solidarietà musulmana fu utilizzata per raccogliere consenso intorno all'Impero Ottomano, alleato degli Imperi Centrali. L'appello all'appartenenza islamica si trasformò in uno strumento di de-occidentalizzazione, rispondendo alla volontà di affermarsi al pari degli Stati europei. La proclamazione del *jihād*, il decreto del Sultano Mehmed V e la *fatwā* dello *Shaykh al-Islām*, emanati in occasione dell'entrata in guerra nel 1914, sono un esplicito esempio di quanto asserito finora:

“Se numerosi nemici sono uniti contro l'Islam [...] e se in questo caso il Padishah in conformità con le sacre parole del Corano proclamasse la Guerra Santa, sarebbe la partecipazione a questa guerra un dovere per tutti i musulmani, vecchi e giovani, cavalleria e fanteria? Dovrebbero i maomettani di tutti i paesi dell'Islam affrettarsi con il loro corpi e beni al Jihad? Risposta: “Sì”³⁹.

I proclami vennero tradotti in più lingue, modificati nel testo per essere più accessibili; comparvero avvisi nelle piazze, affissi alle porte delle moschee, la mobilitazione venne dichiarata⁴⁰; la propagazione del messaggio religioso divenne un “fenomeno urbano”⁴¹:

³⁸ SHAUKAT ALI KHAN, *The Balkan Wars and Rise of Antibrish Feeling in Bihar*, in “Proceedings of the Indian History Congress”, 59, 1998, p. 795. A proposito della partecipazione indiana si veda R. L. SHUKLA, *Some Aspects of Indian Muslim Response to the Balkan War*, in “Proceedings of the Indian History Congress”, 35, 1974, pp. 417- 424.

³⁹ C. F. HORNE (ed. in chief), *Source Records of the Great War*, USA., National Alumni, 1923, p. 401.

⁴⁰ I cartelli recavano scritto: “Mobilization has been declared [...] All eligible men to arms!” (E. ROGAN, *The Fall of the Ottomans. The Great War in the Middle East*, New York, Basin Book, 2015, p. 55).

⁴¹ E. J. ZÜRCHER, *Jihad and Islam in World War I*, Leiden, Leiden University Press, 2016, p. 21.

“ci fu un autentico sforzo ottomano nel mobilitare e motivare la popolazione sulla base di argomenti religiosi e simboli, tra i quali il concetto di jihad si rivelò fondamentale [...]. Non solo fu possibile per uno Stato dichiaratamente sunnita [...] ottenere il supporto della minoranza sci'ita, e per uno Stato dominato dai turchi motivare altri gruppi etnici come i curdi, gli arabi e i circassi, ecco [il *jihād nda*] giocò un ruolo considerevole anche nel sostenere il morale delle truppe”⁴².

Le conseguenze del movimento ideologico musulmano si riverberarono su larga scala e raggiunsero l'Iran, il Marocco, l'Afghanistan e l'India. In Algeria, la comunità *Mzabi*, stanziata sui confini occidentali del deserto, avanzò richieste indipendentiste dalla Francia⁴³; analogie si ebbero sul confine libico-tunisino.

A guerra ultimata, le aspirazioni solidali e riformatrici si affidarono alla linea dei punti wilsoniani e al principio di autodeterminazione dei popoli⁴⁴; gradualmente venne meno l'idea di superiorità morale, politica ed economica dell'Occidente e si avviò il processo che avrebbe condotto la realtà coloniale all'affrancamento dal controllo imperialista.

5. Una diffusione capillare: l'uso della stampa e del telegrafo

La stampa e il telegrafo, accanto alle persone, furono “l'elemento chiave [...] che favorì l'emergere di una serie di movimenti anti-coloniali e programmi di riforme culturali intorno al 1900”⁴⁵; si potrebbe anche definirli uno strumento unificante, giacché favorirono il superamento delle barriere nazionali e la diffusione delle ideologie di inizio secolo. Senza dubbio furono due dei motori che permisero la creazione di un solido legame inter-coloniale; copie di telegrammi, ritagli di giornali, elenchi, appunti sono documenti che assumono un ruolo

⁴² E. J. ZÜRCHER, *Jihad and Islam in World War I*, cit., p. 23.

⁴³ A. GHAZAL, *Counter-currents: Mzabi Independence, Pan-Ottomanism and WWI in the Maghrib*, in “First World War Studies”, 2016, pp. 2-16.

⁴⁴ E. MANELA, *The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 2007; L. ANDERSON, *The Development of Nationalist Sentiments in Libya, 1908-1922*, cit.

⁴⁵ T. BALLANTYNE, *Contesting the Empire of Paper. Cultures of Print and Anti-Colonialism in the Modern British Empire*, in J. CAREY, J. LYDON (eds.), “Indigenous Networks. Mobility, Connections and Exchange”, New York, Routledge, 2014, p. 234.

peculiare se si intende studiare il fenomeno del panislamismo. Nella lettura dei documenti che seguono occorre tenere presente che si tratta di fonti filtrate attraverso le lenti italiane, perciò la prospettiva non può che essere un'espressione della percezione occidentale di ciò che stava avvenendo.

È evidente che l'elemento islamico produsse non pochi turbamenti fra le potenze coloniali; a spaventare era un ipotetico "fanatismo religioso che una volta scatenato non si può più facilmente trattenere"⁴⁶, sulla base del quale cominciarono a comparire valutazioni minuziose e approfondite⁴⁷. Con la Guerra di Libia le testate giornalistiche italiane si trasformarono da strumenti elitari a "veri e propri mezzi di comunicazione di massa, capaci di orientare l'opinione pubblica"⁴⁸.

Su *Il Secolo* il conflitto italo-turco era descritto come "una nuova esca al fuoco delle speranze musulmane in favore dei turchi. [...] La Turchia farà di tutto per sfruttare la situazione a proprio vantaggio, in pari tempo mostrandosi vittima e vendicatrice dei diritti dell'Islam"⁴⁹.

Nel biennio 1914-1915 si moltiplicarono gli articoli di giornale che facevano riferimento alla propaganda musulmana, alla Guerra Santa, o alla questione del Califfato; mentre il crescente numero di telegrammi manifestava le preoccupazioni e il controllo esercitato dal governo coloniale a proposito del panislamismo. In seguito alla pubblicazione della *fatwā* dello *Shaykh al-Islām* sul giornale *El Adl* nel 1914, l'Ambasciatore a Istanbul rese noto che

⁴⁶ ASDMAE, ASMAI, busta 134/7, fascicolo 43, "Notiziari e relazioni sulla situazione politico militare-movimento panislamico (ottobre)".

⁴⁷ Ad esempio le relazioni di Enrico Insabato (1878-1963): ASDMAE, ASMAI, busta 109/1, fascicolo 6, "Insabato: Propaganda musulmana"; ASDMAE, ASMAI, busta 109/1, fascicolo 9, "Insabato: Politica musulmana"; ASDMAE, ASMAI, busta 109/1, fascicolo 3, "Commissione per lo studio di questioni islamiche"; ASDMAE, ASMAI, busta 109/1, fascicolo 11, "Politica musulmana degli alleati"; ASDMAE, ASMAI, busta 109/1, fascicolo 10, "Relazioni e progetti sul modo di penetrare nel mondo musulmano".

⁴⁸ M. TESORO, *Stampa e opinione pubblica in Italia al tempo della guerra con l'Impero Ottomano*, in "Il Politico", n. 4, 1990, pp. 713-732; I. NARDI, S. GENTILI, *La grande illusione: opinione pubblica e mass media al tempo della Guerra di Libia*, Perugia, Morlacchi editore, 2009; M. ZACCARIA, *The Other Shots. Photography and the Turco-Italian War, 1911-1912*, in A. BALDINETTI (ed.), "Modern and Contemporary Libya: Sources and Historiographies", Roma, Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente, 2003, pp. 63-89.

⁴⁹ Estratto di giornale da *Il Secolo*, 5 dicembre (1911?), ASDMAE, ASMAI, busta 107, fascicolo 1, "Contemporary Review...".

“la Sublime Porta e l’ambasciata di Germania hanno ordinato parecchie migliaia di copie di quel giornale con l’intenzione di inviarle nelle province islamiche per vieppiù diffondere fra gli arabi la notizia della decisione del Califfo di spingere i musulmani a muovere guerra alle Potenze in conflitto con la Turchia”⁵⁰.

È particolarmente significativo un telegramma datato 24 novembre 1914 che elenca le delegazioni scelte dalla Porta per trasmettere la *fatwā* nel mondo islamico, tra cui l’India, l’Afghanistan, il Marocco, la Tunisia, l’Algeria, l’Egitto e la Libia⁵¹.

Si diffuse la voce di una guerra diretta contro tutti coloro che avevano manifestato aperta ostilità al Califfato e contro tutti i nemici dell’Islam; dal Sultano giunsero parole di esortazione:

“Miei eroici soldati, non vi allontanate mai dalla fermezza e dalla perseveranza in questa felice guerra Santa. [...] Attaccate come leoni impetuosamente il nemico, perché tanto il bene del nostro paese, quanto la vita e l’esistenza futura di trecento milioni di musulmani [...] dipendono dalla vostra vittoria. [...] Sono sicuro che usciremo vittoriosi da questa guerra Santa, gloriosi e potenti e avendo riparato alle perdite del passato”⁵².

Anche le notizie che giungevano dal Regio Consolato di Budapest parlavano di risveglio panislamico:

“Il movimento panislamico si va sempre estendendo ed hanno annunciato come imminente un’alleanza della Turchia con la Persia e con l’Afganistan [sic]. [...] Parlai di questo anche con il mio Collega di Bulgaria. Il Signor Doreff si rese ben conto del fatto che la notizia di un risveglio di fanatismo musulmano non può essere per noi che molto spiacevole”⁵³.

⁵⁰ Da Ministero delle Colonie, a S.E. il Governatore della Tripolitania e S.E. il Governatore della Cirenaica, 16 Dicembre 1914, ASDMAE, ASMAI, busta 109/1, fascicolo 4 “Movimento panislamico - guerra Santa”.

⁵¹ Al Ministero delle Colonie, 21 Novembre 1914, ASDMAE, ASMAI, busta 109/1, fascicolo 4 “Movimento panislamico - guerra Santa”.

⁵² Da Costantinopoli, Agenzia Stefani, Roma, 24 Novembre 1914, ASDMAE, ASMAI, busta 109/1, fascicolo 4 “Movimento panislamico - guerra Santa”.

⁵³ Dal Regio Consolato in Budapest al Regio Ministero degli Affari Esteri, 20 ottobre 1914, ASDMAE, ASMAI, busta 109/1, fascicolo 4 “Movimento panislamico - guerra Santa”.

Nel febbraio del 1915 iniziò a diffondersi la notizia che a Jaffa si stesero stampando un “opuscolo sulla Guerra Santa contenente incitamenti gravi all’uccisione dei non-musulmani e alla rivendicazione del sangue delle terre dell’Islamismo, con esplicita menzione della Libia”⁵⁴. Senza dubbio, la diffusione di una pubblicazione intitolata “La Guerra Santa” non lasciò intendere nulla di diverso:

“Con la proclamazione della guerra santa tutti, piccoli e grandi, debbono considerarsi soldati. La perdita delle Indie e la resa in schiavitù di centinaia di milioni di musulmani da parte degli infedeli inglesi è dovuta alla mancanza di rispetto delle leggi sacre. Lo stesso per i 40 milioni di musulmani delle isole di Giava in mano agli olandesi. Anche l’Algeria, il Marocco, il Sudan, la Tunisia [sic] l’Egitto gemono oggi sotto il giogo degli infedeli. Tutto il Turkestan, Chiva, Bukara, la Caucasia, la Crimea ecc. si trovano nelle mani del nemico della religione [...] Da oggi la guerra santa diviene per tutti i musulmani un obbligo assoluto [...] la posizione dei musulmani è oggi propizia per la guerra santa”⁵⁵.

La solidarietà si manifestò inoltre sotto forma di racconti e di poesie; il componimento *Ilā l-Ḥarb* [Alla Guerra] del poeta iracheno Maʿruf ar Rusāfi (1875-1945) ne è un esempio:

“Orsù! Levati e marcia alla guerra, o Oriente: affidati alla spada e dimentica l’amore degli scritti! Non ci inganni che si dica ‘un’epoca di progresso’ [...] questa è un’epoca di appetiti per soddisfare i quali si tagliano gole con spade affilate: Non irritate l’Islām, poiché le sue spade lampeggiano ancora come nel passato!”⁵⁶.

6. *Il fronte turco-libico e l’ideazione della Ğumhurīyya al-Ṭarābulusīyya*

Sul fronte turco-libico lo scoppio della Grande Guerra aveva dato nuovo vigore alla resistenza: l’Italia era stata costretta a ritirare parte dei suoi uomini per impegnarli in Europa, l’Impero Ottomano si era

⁵⁴ Da Sonnino, a Regio Ministero delle colonie – ufficio politico, 27 febbraio 1915, ASDMAE, ASMAI, busta 109/1, fascicolo 5, “Panislamismo e Panarabismo”.

⁵⁵ ASDMAE, ASMAI, busta 109/1, fascicolo 5, “Panislamismo e Panarabismo”.

⁵⁶ S. BONO, *Solidarietà islamica per la resistenza anticoloniale in Libia (1911-1912)*, cit., p. 57.

schierato a fianco di Germania e Impero Austro-ungarico, anche la *Sanusiyya* di Aḥmad al-Šārif aveva preso parte ai combattimenti. Si registrarono rivolte nella Sirtica, nel Fezzan e nel jabal Nafusa e la resistenza, armata di nuovo vigore, ottenne una schiacciante vittoria contro l'Italia nella battaglia di *al-Qardabiyya*, nell'aprile del 1915; "si trattò di una delle imprese più gloriose della resistenza all'occupazione coloniale [...] che vide per la prima volta l'unione di [...] Tripolitania, Cirenaica e Fezzan"⁵⁷. In breve, il panislamismo aveva creato una comunità libera dalle limitazioni geografiche.

Come accennato, l'inizio delle ostilità spinse 'Azzām a rientrare in Egitto, ove aumentò la propria militanza politica e decise di unirsi all'esercito ottomano. Riuscì a partire per il fronte solo nel 1915. Questo, nell'immaginario del giovane egiziano, divenne un ambiente in cui si definiva la possibilità di una "internazionalizzazione islamica"⁵⁸: prima che le divisioni sul campo prendessero il sopravvento, in molti avevano descritto l'ardore e la tenacia delle truppe; l'iniziativa unitaria aveva creato un legame contro le potenze coloniali e aveva congiunto turchi, arabi e musulmani in un vincolo solidale.

Tuttavia, la disfatta turco-sanussa che si consumò sul fronte egiziano si trasformò nel fattore disgregante della resistenza. Al vertice della *ṭarīqa* sanussa giunse Muḥammad Idrīs al-Sanūsī, il quale firmò un accordo con l'Intesa nel 1916; la Cirenaica cambiò schieramento e con il *modus vivendi* di Acroma fu stabilito che tutti i turchi e tutti gli agenti ufficiali, ormai nemici, avrebbero dovuto essere consegnati all'Intesa, o essere espulsi dal Paese. Una tale sorte toccò anche ad 'Azzām che si mise in viaggio verso la Tripolitania, diventata "il nuovo centro del *jihād* turco-libico"⁵⁹.

Giunse in Tripolitania nei primi mesi del 1917 e fu subito chiaro che la possibilità di costituire un fronte unito era illusoria; le parti in contrasto erano due, l'"austero, incorruttibile, religioso, con un forte carattere e una certa educazione" Ramadan al-Suwayhli, che controllava Misratah e Ahmad al-Murayyd, leader di Tarhunnah. Entrambi

⁵⁷ A. DEL BOCA, *La disfatta di Gasr bu Hadi: 1915 il colonnello Miani e il più grande disastro dell'Italia coloniale*, Milano, Mondadori, 2004.

⁵⁸ R. M. COURRY, *The Making of an Egyptian Arab Nationalist. The Early Years of Azzām Pasha, 1833-1936*, cit., pp. 103-106.

⁵⁹ R. M. COURRY, *The Making of an Egyptian Arab Nationalist. The Early Years of Azzām Pasha, 1833-1936*, cit., p. 114.

schierati su posizioni antibritanniche e anti-sanusse, erano divisi da un contrasto di vecchia data, elemento che rendeva impossibile qualsiasi collaborazione. Era giunto nel frattempo in Tripolitania al-Baruni, che dal 1914 era diventato un politico ottomano; egli portava con sé un documento della Sublime Porta con il quale veniva decretata l'annessione della Tripolitania all'Impero Ottomano e la sua posizione di governatore⁶⁰.

‘Azzām si propose da subito come mediatore tra le varie parti in causa e con abilità politica portò le fazioni tripolitane alla firma di una tregua: egli riuscì dove diversi notabili prima di lui avevano fallito e dopo anni di conflitto il dissidio interno alla Tripolitania si attenuò; la rinnovata solidarietà diede nuova forza alla resistenza, la quale ottenne risultati considerevoli.

Nonostante l'unione tra gli alleati della Porta e mentre la guerra volgeva al termine, divenne ormai chiaro che l'Impero Ottomano sarebbe rientrato tra gli sconfitti. Il panislamismo perse allora di importanza, lasciando spazio a istanze regionaliste e nazionaliste; i destini di Tripolitania e Impero prendevano strade differenti e il *jihād* assunse le forme di una lotta autonoma e autoctona:

“Io credo che mi rivolsi all'arabismo (*urubah*) poiché non era rimasto null'altro, niente di forte. L'Islamismo non aveva funzionato... non posso spiegarlo. Mi ritrovai a combattere per una causa araba. Nella mia prima adolescenza e da ventenne avevo combattuto per l'Egitto. Poi, durante le guerre per l'Egitto e l'Islam. Infine, per l'Egitto e l'Arabismo. Non c'era contraddizione, ma un cambio di enfasi a seconda delle circostanze”⁶¹.

Fu in quella circostanza che, in Tripolitania, si delineò l'idea della creazione della *Ġumhurīyya al-Ṭarābulusīyya*, la cui effettiva costituzione nel novembre del 1918 riflette aspirazioni e desideri comuni a tutte le colonie⁶²; nelle memorie di ‘Azzām emerge la consapevolezza di agire per salvare la realtà araba:

⁶⁰ R. M. COURY, *The Making of an Egyptian Arab Nationalist. The Early Years of Azzām Pasha, 1833-1936*, cit., p. 116; S. BERHE, *Notabili libici e Funzionari italiani: l'amministrazione coloniale in Tripolitania (1912-1919)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015.

⁶¹ R. M. COURY, *The Making of an Egyptian Arab Nationalist. The Early Years of Azzām Pasha, 1833-1936*, cit., p. 173.

⁶² ‘ARYF ĠAMIL, ‘*Abd al Raḥman ‘Azzām. Ṣafḥāt min al-muḍakarāt al-sirrīyah li’aul ‘amīn ‘āmm lil-ġāmi’ at al-‘arabīyya*, cit.

“All’improvviso la nostra stazione radiofonica ha annunciato la caduta della resistenza in Bulgaria... Ciò significava l’inizio della fine dell’Impero Ottomano e la strada verso Costantinopoli si è aperta davanti alle forze alleate [...] Era necessario che ci preparassimo ad affrontare gli sviluppi degli avvenimenti nel caso precipitasse la situazione e lo stato ottomano fosse obbligato ad abbandonare i suoi alleati arabi a Tripoli”.

‘Azzām prosegue narrando l’incontro con i capi delle varie fazioni libiche e la diffusione di un senso di smarrimento al sopraggiungere della voce per cui la Sublime Porta pareva prossima alla richiesta di una tregua;

“La discussione esplose quando feci una domanda diretta ai presenti [...] supponiamo che l’Impero Ottomano sia sconfitto in guerra... cosa possiamo fare per affrontare una simile situazione? [...] Lo sceicco ‘Abd al-Nabī si girò dalla mia parte e disse: qual è il tuo parere? Gli risposi velocemente: non abbiamo altra scelta che eleggere un governo arabo nel quale partecipino tutti i capi rappresentativi del mondo arabo sotto gli auspici degli ottomani [così che] qualora occorresse questa probabilità, i paesi possano continuare la loro lotta e chiedere la loro libertà e indipendenza... Tutti rimasero sorpresi [...] Questa è la prima volta che venne proposta l’idea di formare un governo arabo. [...] Ed ecco nata la *Ġumhurīyya al-Ṭarābulusīyya*... la prima Repubblica araba che venne fondata sul territorio arabo non appena fu dichiarata la sconfitta dell’Impero Ottomano in guerra”⁶³.

7. Una vita destinata e dedicata alla difesa del mondo arabo

L’esperimento della *Ġumhurīyya al-Ṭarābulusīyya*⁶⁴ rivelò ben presto la propria debolezza; le ostilità fra le varie fazioni si riaccesero e la Repubblica Tripolitana assunse i tratti di un progetto “nato morto”⁶⁵. Si trattava di un capitolo destinato a fallire, sebbene gli

⁶³ ‘ARYF ĠAMİL, ‘*Abd al Raḥman ‘Azzām. Ṣafhāt min al-muḍakarāt al-sirrīyah li’aul ‘amīn ‘āmm lil-ġāmi’at al arabīyya*, cit., pp. 193-200.

⁶⁴ Sulla creazione della Repubblica Tripolitana vedi S. BERHE, *Notabili libici e Funzionari italiani: l’amministrazione coloniale in Tripolitania (1912-1919)*, cit..

⁶⁵ R. M. COURRY, *The Making of an Egyptian Arab Nationalist. The Early Years of Azzām Pasha, 1833-1936*, cit., p. 159.

studiosi siano concordi nell'affermare che non si possa parlarne solo in termini di insuccesso. Esso piuttosto rappresentò una prova importante, in particolar modo nel percorso che portò all'affermazione del sentimento anti-coloniale e sollecitò le spinte independentiste. Sul modello tripolino si plasmarono esperimenti analoghi, dal destino differente: ne è un esempio la Repubblica del *Rīf* in Marocco del 1921⁶⁶.

L'ardore dei protagonisti di quel periodo non svanì, ma trovò terreno fertile in nuovi ideali, manifestazioni ed esperienze. 'Azzām, dopo avere lasciato definitivamente il teatro tripolitano, ritornò in Egitto; lì accrebbe la propria posizione e divenne un esponente del *Wafd*. All'interno del partito si mosse a difesa della Costituzione, scrisse su diversi periodici, divenne un carismatico oratore e interlocutore e svolse la propria funzione politica anche al di fuori dell'aula parlamentare.

L'esperienza libica aveva lasciato un segno indelebile nella vita di 'Azzām: tra gli anni Venti e Trenta affrontò di nuovo la questione dell'imperialismo occidentale e delle istanze independentiste, promosse una lotta attiva per difendere i diritti degli oppressi, di qualsiasi nazionalità essi fossero. La linea guida del suo agire divenne la liberazione di tutti coloro che partecipavano del medesimo destino di vittime del colonialismo europeo.

Negli anni Quaranta, mentre si prospettava la fine della Seconda guerra mondiale, i grandi leader arabi discutevano per costituirsi in un'unica entità politica; essi avevano "bisogno di garantire la propria sovranità e proteggere la loro indipendenza"⁶⁷. Nel 1945 iniziarono i lavori preparatori per redigere il patto costitutivo della Lega Araba: il 22 marzo fu istituita la *Ġāmi'at al-Dual al-'Arabīyya*.

In prospettiva storica, la Lega degli Stati Arabi ha rappresentato uno dei più rilevanti tentativi che si siano stati fatti "per rafforzare la solidarietà e coordinare le politiche tra i paesi arabi"⁶⁸ e 'Abd al-Rahman 'Azzām ne ottenne il mandato di Segretario Generale, dal 1945 al 1952. Di nuovo, il suo sguardo cadde sul destino dell'ex colonia italiana:

⁶⁶ S. BEHRE, *Notabili libici e Funzionari italiani: l'amministrazione coloniale in Tripolitania (1912-1919)*, cit., p. 256.

⁶⁷ S. CATTAN, *La Lega Araba nel suo primo quinquennio*, in "Oriente Moderno", n. 7/9, 1950, p. 8.

⁶⁸ G. SCHIAVONE, *International Organizations: A Dictionary*, London, Macmillan Press, 1997, pp. 190-193.

“in diverse risoluzioni della Lega Araba nel periodo 1945-1948 era chiaro che il personale punto di vista di ‘Azzām riguardo la questione libica era predominante. Egli era instancabile nel promuovere nei circoli internazionali l’idea che la Libia avrebbe dovuto essere posta sotto la tutela della Lega Araba, con l’Egitto che si assumeva la maggiore responsabilità. ‘Azzām era inoltre favorevole all’unione di Cirenaica a Tripolitania, ma sosteneva che se l’unità e l’indipendenza dei due territori non era possibile, la sola Cirenaica avrebbe dovuto essere incorporata nell’Egitto”⁶⁹.

Negli anni che seguirono la creazione del Regno Unito di Libia sotto il monarca Idris al-Sanusi, il perno ideologico dell’attività politica di ‘Azzām divenne l’appoggio alla questione palestinese: così l’impegno di difesa del mondo arabo passò dalla Libia alla Palestina.

Conclusion

Gli eventi dei primi decenni del Ventesimo secolo nascondono una profonda coerenza; le guerre furono infatti collegate tra loro e furono influenzate dalla creazione di reti sociali e strumentali che modificarono l’idea stessa di mondo. Tali avvenimenti non solo furono profondamente interconnessi, ma condizionarono le generazioni successive e crearono i presupposti delle vicende che seguirono.

Il periodo in questione ha rappresentato per il mondo islamico e arabo un momento di forte cambiamento, caratterizzato dalla volontà di riformarsi e, allo stesso tempo, di riaffermarsi. Il sentimento di appartenenza e di solidarietà è stato un’espressione di questa tendenza: esso si è declinato in varie forme, si è adattato alle situazioni, sfruttando scientemente gli strumenti a disposizione. Ha influenzato e guidato la vita di personaggi di rilievo, tra i quali in questo lavoro è stato preso a modello ‘Abd al-Rahman ‘Azzām, plasmandone gli orientamenti ideologici e politici. Infine, quale filo rosso talora manifesto e talora celato, si è conservato attraverso gli anni fino a oggi.

Per concludere, l’ideale panislamico e panarabo, la vita di ‘Azzām, le rivolte anti-coloniali e l’utilizzo dei mezzi di comunicazione rimangono, se considerati isolatamente, interessanti scorci di un pas-

⁶⁹ E. A. V. DE CANDOLE, *The Life and Times of King Idris of Libya*, Mohamed Ben Ghalbon, 1990, p. 91.

sato ormai lontano; ma in una visione d'insieme sono fattori che allora contribuirono alla ridefinizione dell'ordine mondiale: comprenderne le dinamiche e i meccanismi può gettare nuova luce sulla contemporaneità.

Abstract - The period between 1845 and 1950 is generally evaluated as a moment of global change. Specifically, the first two decades of Twentieth Century revealed the decay of imperialism and the spreading of a common sense of belonging throughout the colonies. In this sense, phenomena like the Libyan War, the Balkans War and the First World War were strictly interrelated, and showed the growth of the Islamic solidarity against Western colonialism. This awareness, exploiting instruments as the

press and the telegraph, extended from East to West, involving economic and cultural networks, as well as individuals. The aim of this article is to analyse the Islamic solidarity, which bloomed during the Libyan War (1911-1912), in order to demonstrate how it has been declined in space and time. It focuses on the use of material instruments and on the involvement of political personalities: the figure of 'Abd al Raḥman 'Azzām is an example of solidarity's outliving until the Seventies.

LO SPETTRO IMMAGINARIO DEL FASCISMO NEI POPULISMI DEL XXI SECOLO

di Antonio Messina

Premessa

Analizzare il fenomeno del populismo è impresa ardua, considerata l'ampia moltitudine di movimenti politici che, ad oggi, sono stati inclusi all'interno di tale macro-sistema concettuale. Senza voler ricordare i movimenti più datati, e limitando il campo di indagine a quelli più recenti, sotto il comun denominatore del "populismo" sono stati classificati la Lega Nord ed il Movimento Cinque Stelle in Italia, il Front National in Francia, l'AFD in Germania e il "fenomeno Trump" negli Stati Uniti d'America. Si tratta, come è evidente, di una serie di movimenti eterogenei e variegati, profondamente differenti l'uno dall'altro, eppure tutti considerati da alcuni osservatori come facenti parte di un unico fenomeno populista.

La confusione è amplificata dal facile accostamento di questo generico fenomeno politico al fascismo di Mussolini, come se sotto l'immagine protestataria, contestatrice e demagogica dei populistici si celasse la minaccia di un nuovo e pericoloso totalitarismo¹. In questo modo il "fascismo" è un termine che, con un processo di sistematica inflazione semantica, continua a essere adoperato e riproposto con notevole frequenza nel dibattito politico odierno, costituendo in tal modo una pericolosa arma che può essere impugnata per esporre un personaggio, o un movimento politico, al pubblico ludibrio. Utilizzato quasi esclusivamente come sinonimo di violenza e di sopruso, per

Università degli Studi "Niccolò Cusano".

¹ Cfr. F. FINCHELSTEIN, *From Fascism to Populism in History*, California, University of California Press, 2017.

infondere ripugnanza e disprezzo al fine di demonizzare ogni genere di manifestazione politica che non si conforma nettamente ai canoni del pensiero liberal-democratico, perde così la sua connotazione originaria. Dal momento che essere “fascista”, qualunque cosa significhi, ormai equivale solo ad essere il “male”, siamo portati a disprezzare ciò che viene identificato come fascista.

Lo scopo di questo saggio è triplice: 1) fornire una definizione euristica del fenomeno populista; 2) comprendere se esso costituisca una minaccia rivoluzionaria o comunque eversiva; 3) problematizzare l'accostamento del populismo, e della destra radicale, al fascismo storico.

1. *Populismo: alla ricerca di una definizione*

Per ricercare una definizione attendibile del cosiddetto “populismo”, termine che ha conosciuto alterne fortune e che è oggi tornato alla ribalta politica come un vero e proprio “tormentone”, non è necessario risalire ai suoi presupposti storici, identificati ora nei *narodniki* russi (1860) ora nel *People's Party* americano (1891), né tantomeno dissertare su quel “populismo letterario” che ha accarezzato la letteratura italiana piccolo-borghese del Novecento². Altrettanto ozioso sarebbe soffermarsi sul populismo rivoluzionario socialista e sindacalista, che vedeva nel popolo organizzato in *classe* o *sindacato* la forza dirompente capace di distruggere l'organizzazione vigente e trasformare l'assetto fondamentale della società. Come si cercherà di evidenziare nelle pagine che seguono, il populismo odierno ha caratteristiche peculiari che lo rendono un fenomeno unico nel suo genere, privo di velleità rivoluzionarie o eversive, indissolubilmente connesso con il sistema democratico dal quale deriva.

Volendo così tralasciare intenzionalmente tutte le definizioni fino ad ora prodotte con l'intento di comprendere la natura e l'essenza del populismo³, si può cercare di descrivere tale fenomeno politico come il risultato della convinzione, sempre più diffusa e comune, che il popolo – inteso meccanicisticamente come l'insieme dei cittadini – deb-

² Cfr. A. ASOR ROSA, *Scrittori e popolo*, Roma, Samonà e Savelli, 1965.

³ Per una rassegna esaustiva delle più significative definizioni proposte del “populismo”, si veda M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 19-94.

ba partecipare attivamente alla gestione della *res publica*, non più delegando il suo potere a dei rappresentanti, ma attraverso strumenti di *democrazia diretta*. Si tratta, in sostanza, di un tentativo di superamento della *democrazia rappresentativa*, entrata in crisi insieme ai partiti tradizionali, ma non della democrazia in sé, che rimane anzi un punto di riferimento costante e assoluto. Di qui l'inevitabile contestazione, da parte dei populistici, dell'*establishment* politico, personificato dalla partitocrazia, dal sistema bancario, dalla burocrazia, dal centralismo statale e dagli ordinamenti sovranazionali, accusati di perseguire i propri interessi a scapito degli interessi del "popolo".

Il populismo risulta così essere il prodotto di una mentalità, di una percezione diffusa in seno ai sistemi democratici e che si traduce nella richiesta di una forma di partecipazione politica diretta delle masse (identificate come *popolo* o *cittadini*), di maggiori diritti politici e sociali, di tutela e miglioramento del benessere conseguito dai moderni sistemi statali di *welfare*, in aperta critica con gli aspetti ritenuti ostili alla realizzazione di un'autentica democrazia.

Che il connubio "populismo-democrazia" sia forte e radicato è dimostrato dal richiamo al popolo quale fonte del potere legittimo insito nelle costituzioni democratiche, da quella italiana (art. 1: "La sovranità appartiene al popolo") a quella americana ("*We the people...*"). E non è di certo un caso che nel 1863 Abraham Lincoln abbia definito la democrazia come il "governo del popolo, dal popolo, per il popolo"⁴. In tal senso Loris Zanatta ha messo bene in evidenza che "Il populismo ambisce così a presentarsi come espressione di una democrazia più pura (...). La democrazia è per il populismo quella in cui il popolo (...) recupera la sovranità "usurpata" da élites politiche o sociali sottrattesi al suo controllo e trasformatesi perciò in oligarchie (...). La democrazia che il populismo invoca, infatti, promette di essere espressione "diretta" del popolo, priva delle intermediazioni della classe politica e delle istituzioni rappresentative, che suole indicare come trappole o inganni 'formali'. Libera da vincoli politici, la democrazia dei populistici potrà tornare ad essere ciò che essi pensano debba essere e sia: un fenomeno squisitamente sociale"⁵.

Definire l'emergente populismo come il tentativo di spingere le istituzioni democratiche a implementare meccanismi di partecipazione di-

⁴ Si veda D. CAMPUS, *Il governo del popolo, dal popolo, per il popolo. Il presidente americano e la retorica populista*, in "Comunicazione Politica", vol. IV, n. 2, 2003.

⁵ L. ZANATTA, *Il populismo*, Roma, Carocci, 2013, p. 23.

retta potrebbe suscitare non pochi disappunti, se si pensa che per buona parte degli osservatori “*populism is understood as a pathological form, pseudo- and post-democratic, produced by the corruption of democratic ideals*”⁶. Gli studiosi tedeschi, in particolare, ricalcando le teorie interpretative di Erwin K. Scheuch e Hans-Dieter Klingemann, hanno definito il populismo nei termini di una “patologia” delle democrazie occidentali⁷. Altri studiosi, tuttavia, hanno specificatamente approfondito le connessioni populismo/democrazia, giungendo a conclusioni assai distanti dalle apodittiche asserzioni della sociologia tedesca. Margaret Canovan ha sostenuto che il populismo emerge come risposta a una tensione originata dalla non coincidenza tra i due volti inseparabili e indispensabili della democrazia: il volto “redentore” e quello “pragmatico”⁸. Si tratta di una rielaborazione di concetti precedentemente formulati da Michael Oakeshott, il quale aveva parlato di *politics of faith* per definire quel filone di pensiero democratico che interpreta l’attività del governo come un tentativo di “perfezionamento” della natura umana, nella convinzione che la politica possa costituire il veicolo per il raggiungimento della perfezione e della salvezza in questo mondo, e di *politics of scepticism* che è quel filone sospettoso sia del potere che dell’entusiasmo popolare, nutrendo aspettative molto più modeste su ciò che i governi possono effettivamente conseguire. Per i sostenitori di quest’ultimo filone, la politica non ha un *telos*, ed il suo scopo prioritario si riduce essenzialmente nel mantenimento dell’ordine e nei tentativi di mediazione per ridurre le occasioni di conflitto, salvaguardando i diritti conseguiti e le istituzioni atte a tutelarli. Canovan sostiene che la democrazia moderna costituisce un punto di intersezione tra stili di politica redentiva e pragmatica, che essi sono entrambi necessari e interdipendenti, e che il populismo nasce come risposta a una asimmetria provocata da un eccesso di pragmatismo e da un deficit di redenzione. Lo stile redentivo comporta una “mobilitazione dell’entusiasmo popolare”, nella convinzione che il potere possa essere affidato con sicurezza agli esseri umani,

⁶ P-A. TAGUIEFF, *Political Science Confronts Populism: From a Conceptual Mirage to a Real Problem*, in “Telos”, n. 103, 1995, p. 43.

⁷ E. K. SCHEUCH, H-D. KLINGERMANN, *Theorie des Rechtsradikalismus in westlichen Industriegesellschaften*, in “Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts und Sozialpolitik”, n. 12, 1967, pp. 11-19.

⁸ M. CANOVAN, *Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy*, in “Political Studies”, XLVII, 1999, pp. 8-14 (tr. it.: *Abbiat fede nel popolo! Il populismo e i due volti della democrazia*, in “Trasgressioni. Rivista Quadrimestrale di Cultura Politica”, n. 31, settembre-dicembre 2000).

mentre lo stile pragmatico ritiene che l'unico obiettivo realisticamente conseguibile in democrazia sia il mantenimento dell'ordine all'interno della società. Nel suo volto redentore la democrazia si qualifica come un'ideologia salvifica che dà agli uomini (popolo) un immediato potere, mentre nel suo volto pragmatico appare come un apparato di norme e prassi con cui risolvere pacificamente gli attriti e i conflitti sociali per mezzo della mediazione delle istituzioni. Per Canovan entrambi i volti sono necessari al corretto funzionamento della democrazia, come gemelli siamesi che litigano ma che restano indissolubilmente legati tra loro, perché possano temperarsi a vicenda. Ma poiché il litigio esiste e la tensione permane, il populismo rappresenta un'ombra proiettata dalla stessa democrazia o, per usare le parole di Canovan: “*the populism that accompanies democracy like a shadow*”⁹.

L'importante connessione democrazia/populismo è stata altresì evidenziata dallo studioso olandese Cas Mudde il quale, respingendo la tesi del populismo quale patologia della democrazia, ha definito il discorso populista un *mainstream* nella politica delle democrazie occidentali, al punto di poter persino parlare di uno *Zeitgeist* populista¹⁰. Il populismo, secondo Mudde, rappresenta una sorta di “estremismo democratico” che respinge tutte le limitazioni imposte a una piena espressione della “volontà generale”. L'ideologia populista ritiene che la società sia, in sostanza, separata in due gruppi omogenei e antagonisti, “il popolo puro” contro “la corrotta élite” e ne deduce che la politica dovrebbe essere un'espressione della volontà generale del popolo”¹¹. Ma poiché gli avversari del populismo stanno adottando una strategia combinata di esclusione e di inclusione, da una parte cercando di escludere gli attori populistici dal potere politico e dall'altra includendo temi populistici e demagogici per cercare di vincere la sfida, ne consegue che “*populism will be a more regular feature of future democratic politics, erupting whenever significant sections of 'the silent majority' feels that 'the elite' no longer represents them*”¹².

Canovan e Mudde hanno il merito di avere posto in rilievo lo stretto legame esistente tra il populismo odierno, che chiameremo neo-po-

⁹ M. CANOVAN, *Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy*, cit., p. 16.

¹⁰ Cfr. C. MUDDE, *The Populist Zeitgeist*, in “Government and Opposition”, n. 4, 2004.

¹¹ C. MUDDE, *The Populist Zeitgeist*, cit., p. 543.

¹² C. MUDDE, *The Populist Zeitgeist*, cit., p. 563.

pulismo, e la democrazia diretta. Scaturito dalle tensioni sorte dal precario equilibrio tra stile “redentivo” e stile “pragmatico” (Canovan) o dallo scontro tra “popolo” ed “élite corrotte” (Mudde), il neo-populismo si muove in direzione di una riforma della rappresentanza politica in virtù di un processo che potrebbe sboccare in quel complesso istituzionale che Giuseppe Capograssi definiva “nuova democrazia diretta”: “L’intervento delle forze sociali nella formazione della volontà e dell’ordine pubblico è dunque la nuova democrazia diretta: e lo sbocco finale di questa forma è proprio la riaffermazione dei diritti sovrani dell’elettorato, la riassunzione che tutto intero il corpo sociale tende a fare di quelle che sono le funzioni essenziali della legiferazione e della esecuzione. Questo trapasso della sovranità del potere parlamentare all’intero corpo sociale è il fenomeno più importante che nella sfera del diritto costituzionale sia avvenuto negli ultimi tempi...”¹³.

Scrutando i crescenti successi conseguiti dalle varie “ondate populiste” si possono trarre importanti conseguenze. È chiaro che i meccanismi istituzionali della democrazia liberale sono entrati in crisi per almeno alcune importanti ragioni: 1. Con la fine della guerra fredda il mondo è entrato nell’era post-ideologica dominata dall’unica ideologia sopravvissuta la quale, trovandosi senza nemici esterni, si è posta in sfavorevole confronto con modelli teorici miranti a suggerire ciò che una democrazia autentica *dovrebbe* essere; 2. Il dissolvimento delle ideologie tradizionali ha condotto a un sostanziale svuotamento della dicotomia destra/sinistra, poiché i partiti tradizionali – fossero dell’una o dell’altra corrente politica – si sono inseriti entro l’alveo della narrazione politica e culturale dell’unica ideologia rimasta, quella neoliberale, convergendo di fatto su programmi politici essenzialmente liberali e liberisti; 3. L’avvento della rivoluzione digitale ha portato a una estensione capillare dell’informazione e alla nascita di nuove forme di comunicazione politica, che hanno indotto una sorta di emancipazione popolare, soprattutto dei cosiddetti “nativi digitali”. Questa emancipazione, accompagnata a una demistificazione dell’“ufficio politico”, ha portato molti cittadini a pensare di potere essere in grado di prendere parte ai processi decisionali perché capaci di poter fare meglio della vecchia élite politica; 4. La globalizzazione è stata percepita come una grave limitazione del potere dei cittadini facenti

¹³ G. CAPOGRASSI, *Opere. Saggio sullo Stato-Riflessioni sull’autorità e la sua crisi. La nuova democrazia diretta*, vol. 1, Milano, Giuffrè, 1959, p. 480.

parte di una data società nazionale, perché ha spostato la concentrazione del potere nelle mani di oligarchie sovra-nazionali.

Poiché la crisi della democrazia liberale non è stata originata da fattori esterni, dallo scontro con sistemi ideologici potenzialmente concorrenti, è plausibile che il neo-populismo si prefigga di superarla attraverso riforme strutturali che non hanno ambizioni eversive ma che – muovendosi entro i canoni del sistema – si propongono di migliorarlo, di renderlo più democratico, di rafforzarne la legittimità. Ne consegue che da questa “ondata populista” non ci si può aspettare nessun progetto politico alternativo a quello democratico, nessuna presunta minaccia autoritaria. Il trionfo del neo-populismo non segnerà un trapasso di sistema bensì una sua riforma strutturale, la quale per altro, qualora andasse a buon fine, potrebbe portare a un rafforzamento del sistema stesso.

2. *Uno sguardo all'estrema destra post-fascista*

Pensare che in Italia, dopo il 1945, esistesse una “minaccia fascista” è una percezione del tutto infondata. Il più grande partito neofascista sorto nell'Europa del dopoguerra, il Movimento Sociale Italiano, mostrò sin da subito la vocazione a volersi inserire democraticamente nel neonato sistema repubblicano, rifuggendo dal rischio di rimanere isolato e ghettizzato nel contesto dello scontro bipolare tra DC e PCI. Esso finì, in questo modo, con l'esprimere una dottrina che “non fu mai realmente fascista”, nel tentativo di conseguire “la piena legittimazione all'interno del sistema partitico italiano”¹⁴. Dalle ceneri del MSI, infine, sorsero una molteplicità di gruppi e di sigle che scelsero di richiamarsi a un momento, a una fase, a un aspetto ideologico e mitologico del fascismo, criticando o ignorando gli altri. La caratteristica più saliente dei “neofascismi” è stata il richiamo ad alcuni valori del fascismo, l'accantonamento del primato dello Stato e del partito unico, il rifiuto del totalitarismo, e l'aspirazione a essere riconosciuti nel sistema democratico attraverso la partecipazione alle libere elezioni.

Si è avuta, in questo modo, l'istituzionalizzazione dei “neofascismi” e la loro progressiva metamorfosi, generata dai seguenti fattori:

¹⁴ A. J. GREGOR, *La ricerca del neofascismo. L'uso e l'abuso delle scienze sociali*, Roma, Aracne, 2017, p. 89, p. 91.

1) anzitutto la sentenza della Corte Costituzionale del 1958 che ha negato che il MSI fosse una ricostituzione del disciolto partito fascista e ne ha ricondotto le attività partitiche entro l'alveo di un confronto democratico, con un effetto legittimante di lungo termine, culminato con la svolta di Fiuggi nel 1995;

2) in secondo luogo, lo sviluppo di esperienze politiche che hanno scelto di richiamarsi a taluni aspetti del fascismo (politiche demografiche, sociali, urbanistica) senza riproporne *in toto* l'impianto di partito che si fa apparato statale;

3) terzo ma non meno importante fattore è rappresentato dalle tecniche messe in atto dal sistema partitico e democratico per neutralizzare le eventuali minacce rivoluzionarie presenti in un gruppo politico, sia incanalandolo in una "griglia precostituita"¹⁵, sia attraverso il meccanismo della "permeabilità selettiva", in grado di "svuotare del loro potere eversivo, attraverso un opportuno controllo politico, quelle forze che rappresentavano un potenziale di destabilizzazione, privandole di autonomia, controllandole, "colonizzandole" e impedendone o indebolendone la mobilitazione collettiva sia attraverso il ricorso a forme di mobilitazione individualistica che attraverso la creazione di divisioni interorganizzative"¹⁶.

L'istituzionalizzazione del "neofascismo" e la sua progressiva democratizzazione hanno preceduto il lento ma graduale accostamento fra tematiche proprie dell'estrema destra e tematiche proprie del populismo, sia esso generico o di estrema sinistra. Un connubio, questo, da cui ne è scaturito un inedito ma originale sincretismo.

3. *Il sincretismo "demo-populista sovranista"*

Pierre-André Taguieff ha proposto di distinguere tra due tipi di populismo: l'uno protestatario e tipico dell'estrema sinistra, dove si insiste sulla denuncia delle *élites* politiche, amministrative, economiche o culturali, l'altro identitario e tipico dell'estrema destra, che pone l'accento sul dato nazionale inteso come richiamo a una identità culturale

¹⁵ F. ALBERONI, *Movimento e istituzione. Teoria generale*, Bologna, il Mulino, 1981, pp. 393-403.

¹⁶ L. LANZALACO, *Istituzioni, interessi organizzati e partiti politici. Ipotesi a partire dal caso italiano*, in "Quaderni di Scienza Politica", n. 1, 1995, pp. 125-126.

e/o etnica¹⁷. Ma Dominique Reynié ha avuto ragione nel sottolineare che si tratta di “due dimensioni di un unico fenomeno”¹⁸, e ha preferito utilizzare l’espressione “populismo patrimoniale” per definire la neonata “ideologia” che si sta imponendo negli scenari politici delle odierne democrazie occidentali. Si tratta di un populismo che, secondo Reynié, pur essendo nato da “partiti di destra nati nell’estrema destra o venuti dalla destra conservatrice”, si è totalmente sganciato da idee di tipo fascista – come la riconduzione dell’individuo a un “Io collettivo” – perché “emanazione di società di tipo democratico dominate dal trionfo di un individualismo materialista”¹⁹. In altre parole, il nuovo populismo emergente non si propone come alternativa all’individualismo materialista, al *comfort* privato, materiale e personale, non si appella al “destino storico della nazione”, ma mira a difendere un modo di vita che si vuole preservare per goderne più a lungo, e che ora è destabilizzato dalla globalizzazione e dal multiculturalismo. Ne consegue che il nuovo populismo si presenta nelle vesti di difensore della democrazia e delle libertà individuali: “Ieri, le democrazie europee potevano sentirsi minacciate da partiti radicali, di estrema destra o di estrema sinistra, che ammettevano di avere come progetto il rovesciamento del regime; ormai, le democrazie europee si trovano ad essere poste a confronto con avversari che assicurano di voler salvare la democrazia e lo Stato assistenziale”²⁰.

Sulla scorta delle precedenti osservazioni, si tenterà di fornire una definizione euristica del fenomeno neopopulista.

Con “demo-populismo sovranista” si vuole qui definire un fenomeno politico post-moderno, trasversale rispetto alle consuete categorie politiche di “destra” e “sinistra”, sorto dalla crisi del bipolarismo e della democrazia rappresentativa, con una visione ideale imperniata su un discorso di tipo post-nazionale e post-ideologico, enucleato nella difesa di una cultura materiale intesa in senso storico e svincolata da una identità nazionale propria, animato da una convinzione democratica stabilita dal richiamo al “popolo” quale fonte di una sovranità minacciata dai processi decisionali delle *élites* dominanti, queste ultime considerate oligarchie corrotte e asservite ai dettami di organismi

¹⁷ Cfr.: P-A. TAGUIEFF, *L’illusione populista*, Milano, Mondadori, 2003.

¹⁸ D. REYNIÉ, *Il populismo patrimoniale*, in “Trasgressioni. Rivista Quadrimestrale di Cultura Politica”, n. 58, gennaio-agosto 2014, p. 51.

¹⁹ D. REYNIÉ, *Il populismo patrimoniale*, cit., p. 53.

²⁰ D. REYNIÉ, *Il populismo patrimoniale*, cit., p. 55.

sovrnazionali percepiti come ostacoli al mantenimento del benessere materiale del “popolo”. Per questo si appella alla “nazione”, considerata uno strumento utile a contrastare le ingerenze delle oligarchie finanziarie e gli effetti più deleteri della globalizzazione, ansioso di difendere la sovranità usurpata del popolo e di tutelarne le tradizioni considerate erose dai processi multietnici e multiculturali scaturiti dalla mondializzazione. Sul piano economico contrasta il cosiddetto “neoliberismo”, ossia il predominio incontrastato dei mercati su ogni aspetto della vita sociale, denunciando la virata esclusivamente finanziaria dell’economia, mentre sul piano politico osteggia fortemente le caste e i partiti tradizionali, sostenendo la necessità di una maggiore democrazia intesa in senso rousseauiano come concentrazione di poteri decisionali nelle mani del “popolo”, concepito come entità pienamente in grado – grazie all’estensione dell’istruzione e allo sviluppo dell’informazione – di prendere le migliori decisioni per sé stesso, senza demandare o delegare a terzi il potere di provvedere ai propri bisogni. Sul piano del linguaggio comunicativo, il demo-populismo sovranista si esprime attraverso l’utilizzo intensivo dei più sofisticati strumenti di comunicazione, soprattutto la Rete, facendo demagogicamente leva sui bisogni immediati e sulle “paure sociali” più diffuse tra gli individui, promettendo loro di salvaguardare e anche di ampliare la prosperità economica e materiale attraverso avanzate politiche di *welfare state*. Infine, sul versante etico-sociale, contesta il cosiddetto pensiero “politicamente corretto”, idealizzando l’onesto cittadino lavoratore e buon padre di famiglia.

Questa definizione, che si distacca dalle descrizioni minimaliste fino a ora elaborate, vuole sottolineare l’interconnessione fra tutti gli elementi che compongono il sistema concettuale del “neo-populismo” odierno: dimensione post-nazionale e post-ideologica del fenomeno, critica delle oligarchie finanziarie e dei privilegi della “casta”, salvaguardia del benessere materiale conseguito dalle moderne democrazie, appello alla sovranità del “popolo” minacciata e/o svuotata dai poteri economici e finanziari di ispirazione neoliberista, rifiuto del multiculturalismo e della globalizzazione, ricerca di forme più dirette di partecipazione popolare, utilizzo intensivo dei più avanzati sistemi di comunicazione emersi dalla rivoluzione digitale.

Chiaramente alcuni di questi elementi saranno più accentuati in alcuni movimenti, altri meno evidenti, ma tutti presenti in forme più o meno embrionali. Negli Stati Uniti d’America, ad esempio, il sovranismo di Trump ha un carattere meno difensivo e più aggressivo, e

ciò si spiega col fatto che esso ha attecchito in una nazione che, dalla fine della seconda guerra mondiale, rappresenta nel mondo una grande potenza egemonica. In Russia, viceversa, le sue caratteristiche sono più pronunciate verso un “tradizionalismo” considerato quale modello alternativo a quello capitalistico occidentale²¹.

È stato detto che il populismo sorge dal malessere e dal disagio, minando dalle fondamenta la democrazia rappresentativa, che si avvia così a diventare una “popolocrazia”²². Da un’altra prospettiva è possibile affermare che il populismo sorge come reazione a una atrofizzazione della democrazia o, meglio, a una *assenza di democrazia*, manifestatasi proprio quando Fukuyama aveva sentenziato con accenti neo-hegeliani la *fine della storia*. In questo senso Colin Crouch ha definito “postdemocrazia” la nuova era dei sistemi politici occidentali, dove il dibattito elettorale assume le sembianze di uno spettacolo rigidamente controllato dall’alto, e le decisioni politiche vengono prese in privato da *élites* che rappresentano quasi esclusivamente interessi di natura economica²³. Nondimeno anche Emilio Gentile ha posto in risalto il nefasto influsso esercitato dai poteri economici e finanziari che hanno desovranizzato il popolo e condotto al passaggio dalla *democrazia rappresentativa* a una *democrazia recitativa*²⁴, caratterizzata da una generale disaffezione verso i governanti, le istituzioni e i partiti accusati di avere privato il popolo del suo potere per consegnarlo a un apparato impersonale quale il “mercato” di ispirazione neoliberista.

Ne consegue che il “demo-populismo sovranista”, ostracizzato dai suoi avversari politici come un nemico della democrazia, si potrebbe rivelare, negli auspici dei suoi sostenitori, come l’antidoto ideale per i sistemi democratici, da troppo tempo involuti verso forme oligarchiche. L’aspirazione dei neo-populisti non sarebbe, infatti, quello di seppellire il pluralismo e la democrazia per indirizzarli verso forme autoritarie o totalitarie, ma semmai, di rivitalizzare i sistemi atrofizzati

²¹ Aleksandr Dugin, considerato «l’ideologo di Putin», ha definito la sua “Quarta Teoria Politica” come la «metafisica del populismo», A. DUGIN, *La Quarta Teoria Politica*, Milano, NovaEuropa, 2017, p. LVII.

²² Cfr. I. DIAMANTI, M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

²³ Cfr. C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

²⁴ Si veda E. GENTILE, *Il capo e la folla. La genesi della democrazia recitativa*, Roma-Bari, Laterza, 2016; E. GENTILE, “*In democrazia il popolo è sempre sovrano*” *Falso!*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

per restituire loro la legittimità minata²⁵. In questo modo il neo-populismo, per fortuna o per sfortuna, potrebbe segnare il trapasso da una *democrazia recitativa* a qualcosa di molto simile a una *democrazia diretta*. Potrebbe rappresentare, usando le parole del filosofo Torbjörn Tånnsjö, l’embrione di una “forma più pura di democrazia”²⁶.

4. *Fascismo e populismo: una comparazione*

Il “demo-populismo sovranista”, come si è analizzato sopra, non si presenta nelle vesti di un movimento rivoluzionario che vuole sovvertire o distruggere il sistema democratico, in quanto mira a rivitalizzarlo, correggendone le storture anti-democratiche o post-democratiche generalmente addebitate a una classe politica giudicata inetta perché asservita a lobby economiche e sovranazionali. Nonostante ciò, i critici più severi del neo-populismo hanno scorto in esso dei tratti o delle finalità di tipo fascista, percependolo come un pericolo imminente per la democrazia. Può essere utile, a questo proposito, cercare di fornire una comparazione idonea a mettere in rilievo le indubbie differenze tra i due distinti fenomeni politici. Una simile comparazione può apparire azzardata se si considera che il fascismo è stato un fenomeno politico circoscritto nel periodo tra le due guerre mondiali e che molti storici considerano estinto nel 1945. Ma poiché il fascismo, o qualunque cosa si pensi esso significhi, appare continuamente nelle cronache politiche odierne come una minaccia incombente, quantunque dai contorni sempre vaghi ed evanescenti, definirlo appare doveroso o quantomeno opportuno.

L’ideologia del fascismo si presentava, nelle sue premesse teoriche e nelle sue attuazioni pratiche, come la più radicale antitesi della de-

²⁵ Seppure in generale scettico nei confronti del “populismo”, Danilo Breschi ha riconosciuto che esso “è una febbre salutare solo in corpi di sana e robusta costituzione, che da questo passeggero malessere comprendono di aver esagerato e deviato rispetto a una corretta e benefica condotta”, D. BRESCHI, *Meglio di niente. Le fondamenta della civiltà europea*, Firenze, Mauro Pagliai Editore, 2017, p. 71. Anche secondo Gabriele Ciampi “il fenomeno populista può certamente mantenersi entro i limiti fisiologici nelle democrazie mature. E in questo caso può essere anche un tonico efficace per lo Stato costituzionale democratico e per una riforma della rappresentanza”: vedi G. CIAMPI, *Populismo e democrazia*, in R. CHIARELLI (a cura), “Il populismo tra storia, politica e diritto”, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015, p. 34.

²⁶ Cfr. T. TÅNNSJÖ, *Populist Democracy: a Defense*, London, Routledge, 1992.

mocrazia intesa nel senso liberale, parlamentare, partitico e costituzionale, in virtù di una concezione totalitaria che presupponeva l'esistenza di un Partito unico, dell'esaltazione del primato dello Stato e della dedizione totale e incondizionata delle masse alla nazione che si identificava con lo Stato stesso. Filosoficamente esprimeva una concezione spiritualistica, elitistica, statocratica e comunitarista che lo portava a rigettare il pensiero democratico, il pluralismo, il retaggio illuminista e giusnaturalista delle ideologie nate dalla rivoluzione francese. I suoi propositi non erano quelli di rivitalizzare il sistema democratico, ma di seppellirlo perché considerato sbagliato nelle sue premesse teoriche, tutte impiegate sul mito della "sovranità popolare", da cui attinge lo stesso populismo odierno.

Ancora prima di arrivare al potere, Mussolini era stato chiaro: "Quello che ci separa dalla democrazia non è il programma, perché oramai tutti i programmi si rassomigliano, ma è la nostra concezione dello sviluppo futuro della storia, dalla qual concezione discende la nostra mentalità e il nostro metodo... La democrazia ha un sacro terrore del numero e della massa che crede di addomesticare coi suffragettismi più o meno allargati; il fascismo ha bandito e disperso l'imbecille ideologia... per cui la massa, soltanto perché massa, è quasi assunta a una specie di misteriosa divinità. Ora la massa è gregge, e come gregge è in balia di istinti e di impulsi primordiali. È preda di un dinamismo abulico, frammentario, incoerente. È materia, insomma, non è spirito. La massa non ha domani. Bisogna, dunque abbattere dagli altari eretti dal *dèmos* sua santità la massa"²⁷.

Il fascismo non concepiva dunque la possibilità che il "popolo" potesse autogovernarsi con meccanismi di partecipazione democratica più o meno diretti. Esso era la "materia" che lo Stato doveva forgiare attraverso una costante opera di pedagogia rivoluzionaria, perché solo lo Stato costituiva l'incarnazione del principio di autorità: "Lo Stato, organismo sensibile della Nazione, ha, secondo il fascismo, una sua personalità, indipendente dal consenso bruto e spesso cieco delle masse: esso vive, per così dire, di vita propria, che deve essere difesa e sostenuta anche contro la volontà delle maggioranze"²⁸.

Il fulcro della concezione fascista era dunque lo Stato, inteso come organismo etico-pedagogico, il quale non traeva la propria legittima-

²⁷ B. MUSSOLINI, *Opera Omnia*, a cura di Edoardo e Duilio Susmel, Firenze, La Feltriniana, 1956, vol. XVIII, pp. 409-410.

²⁸ PNF, *Inchiodarli alle origini!*, Roma, Fratelli Palombi, 1921, p. 12.

zione dalla “volontà popolare” numericamente intesa, e che anzi poteva trovarsi in immediato contrasto con gli interessi momentanei e transitori dei singoli individui. Ne discendeva una concezione fondamentalmente aristocratica ed elitistica, che affidava alla “parte migliore del popolo” i compiti di interpretare, salvaguardare e potenziare il “destino storico della nazione”: “Mostratasi utopistica, dannosa l’illusione del popolo sovrano: antinaturale, antistorica, oltre che assurda e caotica la concezione egualitaria; in una società fascista, corporativa, il popolo – che “è il corpo dello Stato” vede affermarsi una naturale gerarchia di valori, partoriti dal popolo stesso. Nasce così la vera democrazia, aristocraticamente intesa come governo dei migliori; nasce così il vero governo popolare, il solo possibile”²⁹.

Il fascismo arrivò, in questo modo, ad elaborare una nuova teoria politica che si considerava alternativa a quella liberale e democratica, e con la quale si pensava di giungere a una “perfetta fusione dell’individuo (elemento umano) con il popolo (elemento collettivo) e di questo con la Nazione (elemento spirituale) e lo Stato”³⁰.

È stato fatto notare che il populismo è “ideologia politica che si affida a messaggi che solleticano e sollecitano la pancia ignorando la testa”³¹, dato il suo forte richiamo alla tutela del *benessere materiale* del popolo, che si ritiene essere minacciato dalle oligarchie finanziarie. Da questo punto di vista il fascismo non fu mai demagogico o populista: non prometteva la realizzazione di un paradiso terrestre, né solleticava la “pancia” delle masse. Data la sua natura fortemente anti-edonistica, il fascismo esaltava il combattimento, il sacrificio e la dedizione assoluta dell’individuo allo Stato. Le idee del fascismo trascendevano i bisogni immediati del singolo individuo: non si appellavano ai suoi istinti o ai suoi desideri, ma richiedevano la sua completa abnegazione a un fine collettivo.

C’è molta differenza anche per quel concerne la critica fascista alle “plutocrazie” e la critica populista alle “oligarchie finanziarie”: la prima era espressione di una nazione arretrata e sottosviluppata, quale era l’Italia della prima metà del Novecento, che cercava risorse e “spazi vitali” in un mondo dominato dalle potenze industrialmente

²⁹ N. GUGLIELMI, *Orientamento*, in “Fascismo. Rassegna mensile del pensiero contemporaneo”, anno IV, serie II, n. 2-3, febbraio-marzo 1938, p. 127.

³⁰ A. FANTECHI, *Trasformazione del concetto di democrazia e di popolo*, Firenze, Le Monnier, 1938, pp. 143-144.

³¹ D. BRESCHI, *Meglio di niente. Le fondamenta della civiltà europea*, cit., p. 80.

avanzate. La seconda è espressione di un malcontento popolare che chiede di mantenere il comfort e il benessere acquisito negli ultimi cinquant'anni.

Notevoli differenze si possono ancora riscontrare nel tipo umano ideale a cui guardano: da una parte “l'onesto e modesto lavoratore, buon padre di famiglia, rispettoso delle norme consuetudinarie; dall'altra il combattente pronto al sacrificio”³². Tutto ciò rende il fascismo molto distante dalla letteratura populista qui presa in esame.

Le differenze tra il fascismo e il populismo possono essere sintetizzate come appare nella Tabella 1.

Tabella 1 - *Schema comparativo fascismo/populismo*

<i>CONCETTI</i>	<i>POPULISMO</i>	<i>FASCISMO</i>
Popolo	Comunità considerata virtuosa per natura, formata dall'insieme dei cittadini posti su un piano egualitario, e che legittima l'azione del Governo.	Massa amorfa di individui mossa dagli istinti e dagli impulsi momentanei, che necessita di essere educata da un'élite consapevole e fusa nella nazione.
Nazione	Prodotto delle tradizioni culturali e materiali di un popolo, nonché strumento utile a salvaguardare gli interessi di quest'ultimo.	Comunità spiritualmente coesa che si realizza nello Stato, e da esso trae la coscienza dei propri fini.
Stato	Amministratore dell'interesse pubblico, subordinato al volere del popolo, che ne deve controllare l'azione.	Il volere comune e universale della nazione, trascende la volontà dei singoli, si assume il compito di formare ed educare il popolo e di attuare il “bene comune”.
Società/Comunità	Contesto entro cui si svolge la vita del popolo, autonoma dallo Stato. È composta da individui separati, e persegue l'interesse dei consociati. Nella società il “bene comune” non è distinto dal “bene individuale” .	Forma comunitaria olistica in cui gli individui sono uniti da vincoli sociali e da un sentimento comune. Nella comunità predomina l'etica del dovere, ed essa si risolve integralmente nello Stato.

³² M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, . cit., p. 126.

<i>CONCETTI</i>	<i>POPULISMO</i>	<i>FASCISMO</i>
Individuo	Pietra angolare della vita sociale, trova il contesto naturale di manifestazione dei suoi bisogni nel popolo.	Componente infinitesimale e transeunte della nazione, ai cui fini deve aderire, sacrificando i suoi interessi particolari ed egoistici. Solo identificandosi con lo Stato può raggiungere la propria “libertà” .
Leader	Portavoce del popolo, interprete dei suoi bisogni, provvisto di qualità ordinarie in misura straordinaria.	Guida del popolo e della nazione, a cui indica il destino, provvisto di qualità straordinarie e carismatiche.
Élite	Blocco di potere che deve essere tenuto sotto controllo dal popolo a tutela dei propri diritti, affinché non degeneri in oligarchia corrotta e ricca di privilegi (casta).	Aristocrazia spirituale che ha il compito di costituire un patrimonio spirituale e di tramandarlo con valore di tradizione perenne. Mira al “bene comune” ed è costituita dalla parte migliore del popolo.
Democrazia	Regime ideale, da realizzare integralmente con strumenti di espressione popolare diretta e senza mediazioni istituzionali.	Regime criticabile, perché inverte il principio di autorità dallo Stato alla “massa”, considerata volubile e incapace di autogovernarsi.
Mercato	Considerato positivamente, da temperare attraverso misure protettive riservate alla popolazione autoctona. Di esso si condannano le degenerazioni neoliberaliste.	Considerato negativamente, deve essere subordinato alle esigenze della nazione e controllato/regolato dall'intervento dello Stato.

Nota: Lo schema è la libera rielaborazione di uno schema analogo, pubblicato in M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, cit., p. 125.

Conclusioni

Dopo la seconda guerra mondiale il “fascismo” è divenuto un’arma politica finalizzata a delegittimare i propri avversari, o l’alibi per nascondere i propri fallimenti. In una Italia divisa dallo scontro bipolare tra DC e PCI i primi ebbero buon gioco nel definire “fascisti” i

secondi, ma i secondi non esitarono a loro volta a definire “fascisti” i primi³³.

Finita l’era del bipolarismo, è emerso un nuovo scontro bipolare: da una parte i “demo-populisti sovranisti”, dall’altra gli anti-populisti e i difensori a oltranza del sistema vigente. Anche stavolta il fascismo è stato chiamato in causa dalle due fazioni in lotta: i neo-populisti hanno ravvisato nel “pensiero unico” iperliberista e “turbocapitalista” della moderna globalizzazione la quintessenza del totalitarismo, la maschera di un nuovo tipo di fascismo: il “fascismo finanziario”³⁴. Da parte loro i critici del populismo ne hanno presentato il fenomeno – per le sue venature *antiestablishment* – come una minaccia alla democrazia, l’insorgere di un nuovo autoritarismo di tipo fascista o parafascista³⁵, sottolineandone le affinità concettuali con l’estrema destra post-fascista.

In realtà, fin dall’apparizione del MSI sulla scena politica italiana, la destra radicale ha affrontato un costante percorso di defascistizzazione – favorito e incentivato dal sistema dominante – che l’ha condotta ad attestarsi su posizioni critiche ma non eversive. La defascistizzazione dell’estrema destra si è esplicata in due modi: da un lato nell’accantonamento di qualsivoglia proposito rivoluzionario o totalitario, determinato dal suo progressivo inserimento nell’arco costituzionale; dall’altro nell’allontanamento dai miti fondanti dell’ideologia fascista, contrassegnato dalla commistione con riferimenti culturali propri dell’ultra-conservatorismo tradizionalista³⁶. S’è avuta, così, una varietà di neofascismi: dal neofascismo moderato, cioè un nazionalismo conservatore, a un neofascismo radicale, ma anche questo diversificato in un neofascismo sociale, sindacalista, corporativo e in un neofascismo più neonazista che neofascista, razzista e antisemita.

³³ B. CROCE, *Chi è «fascista»?*, in R. DE FELICE (a cura), “Il Fascismo. Le interpretazioni dei contemporanei e degli storici”, Milano, Mondolibri, 2004, p. 397.

³⁴ A. DONATI, *La globalizzazione cattolica. Humanitas sub Pontifice*, Roma, Armando, 2015, p. 345.

³⁵ L’articolo di Enzo Traverso, *Spectres du fascisme*, apparso in “Revue du Crieur” (1, 2015) bene evidenzia l’inflazione del termine “fascismo”, utilizzato per indicare le persone e i gruppi più disparati. Sulla questione si è espresso, tra l’altro, Francesco Perfetti, allievo di Renzo De Felice: “Si è tornati, per motivi puramente politici e propagandistici, a una utilizzazione estensiva e demonologica del termine ‘fascismo’ che non ha più nessun riferimento concreto e reale con il fenomeno storico che esso dovrebbe evocare”: F. PERFETTI, *Studiare la storia per smontare l’allarme fascismo*, in “Il Giornale”, 17 febbraio 2018.

³⁶ R. DE FELICE, *Intervista sul fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 98-104.

Il processo di *istituzionalizzazione* ha caratterizzato tutti i partiti della destra radicale europea³⁷, subendo un'accelerazione progressiva subito dopo il 1989, quando il crollo del muro di Berlino ha posto fine a quella che Otto Brunner ha definito l'“epoca delle ideologie”³⁸, aprendo la strada all'emergere di nuove fratture, che nel contesto italiano – così come nelle democrazie mature del continente – hanno progressivamente accantonato le distinzioni ideologiche per premiare quei partiti e movimenti che hanno capitalizzato il disagio dei cittadini *al di là* delle appartenenze ideologiche del passato. Da questo rimescolamento politico ha avuto origine il “demo-populismo sovranista”, che non intende sovvertire il sistema dominante, non aspira a creare messianicamente una “nuova civiltà”, non combatte il demo-pluralismo e non vuole costituire un'alternativa filosofica al retaggio illuminista, razionalista e giusnaturalista dei sistemi democratici. Si tratta, viceversa, del tentativo di rivitalizzare e rafforzare una democrazia che si considera logorata dai soprusi delle oligarchie finanziarie che “non fanno gli interessi del popolo”, del tentativo – insomma – di difendere i progressi sociali e materiali conseguiti dalle moderne democrazie capitalistiche.

Tutto ciò dovrebbe dimostrare in modo persuasivo l'inesistenza di un “pericolo fascista”, permettendoci altresì di collocare il neo-populismo nell'alveo dello spirito democratico.

Abstract - The prevailing orientation of the political commentators is to liquidate populism as a pathological disease of democracy, the dangerous embryo of a non-existent fascist threat. The paper distinguishes populism from the fascist ideology and the latter from the far-right post-fascist move-

ments, trying to provide a heuristic definition of today's populist phenomenon, far from minimalist perspectives. On an analytical level, the aim of the paper is to clarify the concepts involved, in order to avoid an instrumental and polemical use of such concepts, that are the object of the discussion.

³⁷ Enzo Traverso ha giustamente rilevato che i movimenti post-fascisti europei “non presentano più una visibile continuità, sul piano ideologico, con il fascismo classico”: E. TRAVERSO, *I nuovi volti del fascismo. Conversazione con Régis Meyran*, Verona, Ombre Corte, 2017, pp. 12-13.

³⁸ O. BRUNNER, *Die Zeitalter der Ideologien. Anfang und Ende* (1954), tr. it. *L'epoca delle ideologie. Inizio e fine*, in O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milano, Vita e pensiero, 2000, pp. 217-240.

**FORMALITER IN VOLUNTATE, RADICALITER IN INTELLECTU.
IMPERIUM E LIBERTÀ IN GABRIEL VÁZQUEZ
E FRANCISCO SUÁREZ**

di Cintia Faraco

Nel corso degli anni la comunità scientifica si è spesso posta il problema di mettere a confronto autori che hanno, con le loro idee, influenzato il corso del pensiero dell'umanità. Nel caso di Gabriel Vázquez¹ e Francisco Suárez², il confronto³ è facilitato anche da una rivalità storica tra i due, che si è consumata, senza esclusione di colpi tra i due confratelli gesuiti, già dalla loro coabitazione forzata presso il Collegio di Alcalà negli anni 1591-1593⁴ ed è proseguita attraverso i suoi discepoli ben oltre la vita di Vázquez.

Con il presente saggio proverò a ricostruire, per sommi capi, il concetto di libertà e, in particolare, il rapporto che essa ha con l'in-

Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Per un profilo biografico di Gabriel Vázquez (18 giugno 1549-23 settembre 1604), detto il Bellomontano per la sua città natale Belmonte de Tago: si veda A. ASTRAIN, *La historia de la Compañía de Jesús en la asistencia de España*, tomo IV, Madrid, Administración de Razón y Fe, 1913, pp. 318-323; C. DE CASTRO, *Vida del P. Gabriel Vazquez*, ed. ATG 37 (1974), 227-244; M. SYGUT, *Natura e origine della potestà dei vescovi nel Concilio di Trento e nella dottrina successiva*, Roma, PUG, 1998, p. 188.

² Per un profilo biografico di Francisco Suárez (5 gennaio 1548-25 settembre 1617) si veda R. CONDE Y LUQUE, *Vida y doctrina de Suárez*, in *Diccionario de filosofía*, vol. 4, Barcelona, Ariel Referencia, 1994; R. DE SCORRAILLE, *François Suárez de la Compagnie Jésus*, voll. I-II, Paris, ed. Lantilleux, 1912-1913; J. H. FICHTER, *Man of Spain. A biography of Francis Suárez*, New York, ed. Macmillan, 1940.

³ A tale riguardo vi sono sicuramente alcuni precedenti illustri che possono essere citati come esempi di ricostruzione di tale dibattito, che non esauriscono tuttavia l'intero panorama di temi su cui i due autori possono essere confrontati. Mi riferisco in particolare a R. SPECHT, *Zur Kontroverse von Suarez und Vazquez über den Grund den Verbindlichkeit des Naturrechts* in "Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie", Vol. 45, No. 2 (1959), pp. 235-255 e a F. TODESCAN, *Lex, natura, beatitudo*, Padova, Cedam, 2014.

⁴ Si veda R. DE SCORRAILLE, *François Suárez de la Compagnie Jésus*, cit., pp. 283-314.

telletto e la volontà per i due gesuiti. A tale scopo è utile partire dalla nozione di *imperium* e, in particolare, dalla definizione che si può ricavare dalla *Summa Theologiae* di Tommaso di Aquino, *auctoritas* riconosciuta da entrambi e vera stella polare dell'intera tarda scolastica.

Alla *quaestio* 17 il Santo domenicano osserva che: “*imperare est actus rationis, praesupposito tamen actu voluntatis*”⁵. L'atto del comando, cioè, è sì un atto di ragione, perché la “*ratio potest aliquid intimare vel denuntiare*”⁶ attraverso modalità indicative o imperative, ma la facoltà dell'anima, predisposta all'esercizio dell'atto, è la volontà.

Per Tommaso, perciò, la mozione imperativa della ragione, ancor più evidentemente di quella indicativa, deriva dalla volontà⁷, e tuttavia la “*radix libertatis est voluntas sicut subiectum, sed sicut causa, est ratio*”⁸.

A questo punto, assunta a sfondo la definizione dell'Aquinate, è utile focalizzare l'attenzione sulla disputazione 49 del *Commentariorum ac Disputationum* vazqueziano, dove si apprende che l'*imperium* è un atto di intelletto, anzi: “*imperium esse actum intellectus, supposita motione voluntatis*”⁹.

Il passaggio logico compiuto dal Bellomontano implica che l'*intellectus* sia il “*primum principium movens*”¹⁰, in quanto la volontà è ridotta ad una mera facoltà intellettuale, tanto da poter dire che “*imperium substantialiter actio intellectus et supponit motionem voluntatis, quam proponit*”¹¹.

L'*imperium* è, dunque, il momento finale di un ordine, manifestazione fattiva di un comando di un superiore rivolto agli inferiori, e si sublima attraverso il momento promulgativo della decisione, che è il

⁵ TOMMASO D'AQUINO, ST, I-II, Bologna, Edizioni Studio Domenicano, q. 17, a.1.

⁶ TOMMASO D'AQUINO, ST, I-II, cit.

⁷ TOMMASO D'AQUINO, ST, I-II, cit., q. 17, a.1, co.

⁸ TOMMASO D'AQUINO, ST, I-II, cit., q. 17, a.1, ad 2: “Infatti la volontà può liberamente indirizzarsi a cose diverse perché la ragione è capace di concepire beni diversi. Quindi i filosofi definiscono il libero arbitrio «un libero giudizio dovuto alla ragione», come per indicare che la ragione è la causa della libertà”: TOMMASO D'AQUINO, ST, I-II, cit., q. 17, a.1, ad 3: “L'argomento dimostra che il comando è un atto della ragione non in modo esclusivo, ma in dipendenza da una mozione, come si è spiegato”.

⁹ G. VÁZQUEZ, *Commentariorum, ac disputationum in primam secundae S. Thomae*, I, Compluti, ex Officina Ioannis Gratiani, 1614, d. 49, c. II, n. 4, p. 304.

¹⁰ G. VÁZQUEZ, *Commentariorum, ac disputationum in primam secundae S. Thomae*, I, cit., c. III, n. 17, p. 308.

¹¹ G. VÁZQUEZ, *Commentariorum, ac disputationum in primam secundae S. Thomae*, I, cit., c. II, n. 4, p. 304.

momento della conoscenza e, diremmo come giuristi, della pubblicità, perché altrimenti l'ordine resterebbe confinato soltanto nella mente di chi comanda e non potrebbe influenzare in alcun modo i sudditi¹². Del resto è evidente che, se gli inferiori non fossero a conoscenza della decisione presa dal superiore, essi non avrebbero neppure l'obbligo di obbedirgli¹³.

Tale visione è maggiormente chiara se si riflette sulla *lex humana*, ovvero sul diritto posto dall'uomo, nel quale l'*imperium* “*est expressio desiderii tamquam superioris volentis ut aliquid fiat ab inferiori, cui insinuatur tale desiderium. Totum autem hoc recte explicatur per verbum imperandi: Fac hoc, sic enim denotamus non tantum voluntatem et desiderium ut illud fiat, sed etiam voluntatem tamquam superioris*”¹⁴.

La peculiarità di questa teoria è nella fonte dell'obbligo, che non si trova in una coazione morale esterna all'uomo, ma è in lui medesimo, nell'esigenza della natura umana¹⁵. Il comando del superiore è una condizione certamente indispensabile, anzi, è condizione dell'obbligo.

Detto altrimenti la legge, atto morale per eccellenza, per Vázquez è quella “*regula humanarum actionum, regula autem humanarum actionum est ratio, quia rationis est ordinare in finem, qui est homini principium operandi: ergo lex est aliquid pertinens ad rationem*”¹⁶.

Se la legge, quindi, attiene alla ragione, perché l'uomo opera le proprie scelte attraverso di essa, ne consegue che il precipitato di queste operazioni intellettuali si identifica con il concetto dell'*imperium*, che, perciò, è sicuramente essenziale alla comprensione della legge stessa. La legge, in conclusione, è un atto di intelletto, che si identifica nell'*imperium*, e attiene alla ragione, poiché solo la ragione *ordina in*

¹² G. VÁZQUEZ, *Commentariorum, ac disputationum in primam secundae S. Thomae*, I, cit., c. II, nn. 6-7, p. 305: “*imperare est substantialiter insinuare voluntatem superioris inferiori, hoc est, proponere inferiori aliquid faciendi ex voluntate superiori, quod vulgo dici solet intimare; atqui insinuare, seu proponere pertinet substantialiter ad intellectum*”. Si legga per un approfondimento sul tema: J. FELLERMEIER, *Begriff und Verpflichtung des positiven Gesetzes bei Gabriel Vazquez*, in «Scholastik», 1940, p. 561.

¹³ Si veda J. FELLERMEIER, *Begriff und Verpflichtung des positiven Gesetzes bei Gabriel Vazquez*, cit., p. 562.

¹⁴ G. VÁZQUEZ, *Commentariorum, ac disputationum in primam secundae S. Thomae*, I, cit., d. 49, c. III, n. 14, p. 307.

¹⁵ Si veda L. VEREECKE, *Conscience morale et loi humaine selon Gabriel Vazquez s.j.*, Tournai, Desclée & Co Ed., 1957., p. 149.

¹⁶ G. VÁZQUEZ, *Commentariorum, ac disputationum in primam secundae S. Thomae*, II, Compluti, ex Officina Iusti Sanchez Crespo, 1605, q. 90, a. 1, notatio, n. 1, p. 4.

finem e, a sua volta, è il principio secondo il quale l'uomo dovrebbe operare.

Più precisamente la *ratio*, che è *regula humanarum actionum*, è quella regola attraverso la quale è possibile giudicare e discernere la convenienza di un oggetto o di un fine. Anzi, nel riferirsi ad una regola torna utile fare riferimento proprio alla sua radice verbale, che suggerisce di pensare allo strumento *regolo*, riga, squadra, poiché la ragione è lo strumento con cui si misura il bene e il male¹⁷.

Come tale la ragione misura o semplicemente si limita a individuare il bene o il male attraverso la conformità o meno a sé medesima, mentre tutte le altre considerazioni sono materia dell'intelletto. Ne deriva che la ragione non può che essere retta, cioè *recta ratio*.

In questo stesso senso la natura, immaginata dal Bellomontano, deve essere razionale, poiché è passata a sua volta attraverso il filtro di una *ratio divina*, la quale ha prodotto calcoli raffinatissimi, tali da disegnare una realtà ordinata e preferibilmente circolare, dove ogni cosa trova il suo posto per sé stessa e rispetto alle altre cose.

Si legge, infatti, che “*Lex autem naturalis est ipsa natura, cui dicitur res aliqua consentanea, aut dissentanea, non absolute, sed cum debitis circumstantis*”¹⁸ dove, quindi, è evidente che la natura razionale non è un parametro astratto e generale da intendersi come specie comune a tutti gli uomini, ma è qualcosa di specifico, che si immerge totalmente nelle circostanze che l'uomo vive.

Del resto la natura stessa delle cose non implica mai contraddizione, perché, prima di qualunque atto di volontà o di intelletto, la regola

¹⁷ In questo senso, e forse solo in questo, Vázquez può ritenere il bene e il male come realtà – essenze – che prescindono da Dio, mentre Dio medesimo potrebbe – ma è una mia interpretazione del punto – essere la *regula* che definisce ciò che è bene e ciò che è male, attribuendo alle prime esistenze e negandole alle seconde. Dio potrebbe considerarsi lo strumento decodificatore delle essenze, ma non la causa di esse, con ciò giustificando il fatto che Dio non può essere causa del male. Da questa breve considerazione la conclusione cui giungo è che Dio è il regolo e la Sua immagine, nonché somiglianza, in noi è la *natura rationalis* stessa, che ci permette di decodificare il bene dal male.

¹⁸ G. VÁZQUEZ, *Commentariorum, ac disputationum in primam secundae S. Thomae*, II, cit., d. 179, c. II, n. 15, p. 379. Sintetizzando: da un lato vi è la norma suprema della moralità considerata – applicata cioè alla natura umana – nella sua unicità o singolarità, che stabilisce cosa è moralmente buono e cosa non lo è. Dall'altro lato vi è la validità normativa della natura umana, che non è tale solo nella misura in cui è riconosciuta da Dio, ma che è una norma morale, poiché consiste interamente in sé ed indipendentemente dalla volontà e dalla conoscenza di Dio. Si veda J. FELLERMEIER, *Das Obligationsprinzip bei Gabriel Vazquez*, Roma, Scuola Salesiana del Libro, 1939, p. 18.

delle azioni è la natura stessa di esse. In un essere razionale, il bene, con esso il ben agire, non implica mai contraddizione, mentre il male è la dissonanza e la contraddizione¹⁹; in quest'ottica la legge altro non è che “*opus intellectus non voluntatis, est autem opus intellectus, sicut imperium supponens actum voluntatis, nempe est propositio, quam Scholastici intimationem vocant voluntatis superioris*”²⁰.

La funzione immediata della legge naturale è l'indicare ciò che per natura è moralmente buono e ciò che è moralmente cattivo.

Da questo quadro si deduce che si produrrebbe una contraddizione nel sistema logico-argomentativo se si ritenesse che la legge, in quanto fonte di un obbligo morale, possa nascere solo da una volontà autoritaria²¹.

È evidente che tutto questo argomentare ha una diretta conseguenza su colui che è privo di *sapientia*, ossia sull'*insipiens*, il quale si ferma al suono delle parole senza carpirne il contenuto, così come davanti a un paesaggio naturale non ne riesce a cogliere la bellezza e la mano creativa di Dio. E, nondimeno, l'*insipiens* è anche colui che non riesce a cogliere, nella quotidianità, che l'esistenza di un ordine per la migliore convivenza politica possibile è determinata, in modo necessario, dal tentativo di riprodurre quell'ordine razionale divino presente nella natura, per cui scambia la forma per la sostanza. Ma questi termini, pur rievocando concetti aristotelici, non vanno intesi strettamente in questo senso.

In altre parole chi è privo della *sapientia* è, per definizione, privo di *scientia*, ovvero di una conoscenza attiva e pratica, e perciò non può esser *prudente*. L'*insipiens* non compie, cioè, in modo cosciente,

¹⁹ “*Prima igitur lex naturalis in creatura rationali est ipsamet natura, quatenus rationalis, quia haec est prima regula boni, et mali*”: G. VÁZQUEZ, *Commentariorum, ac disputationum in primam secundae S. Thomae*, II, cit., d. 150, c. III, n. 23, p. 10. Ed ancora “*Est igitur lex naturalis in nobis primarie ipsa natura rationalis, secundarie autem per modum applicationis potius est in iudicio, quam in imperio*”. Ivi, c. IV, n. 31, p. 12.

²⁰ G. VÁZQUEZ, *Commentariorum, ac disputationum in primam secundae S. Thomae*, II, cit., n. 16, p. 8.

²¹ Si veda J. FELLERMEIER, *Das Obligationsprinzip bei Gabriel Vazquez*, cit., p. 23: «Der Widerspruch wäre ein unvermeidbarer, wenn von vornherein als ausgemacht gelten würde, dass jede moralische Verpflichtung nur von einem autoritativen Willen kommen kann». In altri termini, l'effetto formale della legge è la sua *obligatio*, ovvero l'obbligo morale, e la funzione della legge è riconoscere il male e astenersi dal compierlo. Ciò significa che, come dice Paolo di Tarso, la legge è scritta nei cuori di tutti gli uomini, proprio in quanto essa non è né un atto di intelletto né di volontà, ma è antecedente, guardando all'essenza della natura la individua, ma non la giudica.

consapevole, atti di intelletto, atti di *imperium*, ma scambia ciò che è radicalmente intellettuale con la sua forma esteriore che è la volontà. Detto ancor più incisivamente, per l'*insipiens* la volontà sembra agire autonomamente attraverso un comando, un *imperium*, mentre per il *sapiens*, cioè colui che ha *scientia/conscientia/sapientia*²², la volontà è solo la forma esteriore della decisione intellettuale, cioè l'*imperium* stesso: il *sapiens* riconosce correttamente, per Vázquez, che la sostanza dell'*imperium* è l'intelletto, mentre la sua forma è la volontà.

A questo punto non resta che mostrare ciò che Francisco Suárez aveva, più o meno negli stessi anni, teorizzato sull'argomento medesimo.

Il *Tractatus de legibus*²³ suareziano imprime immediatamente un cambiamento di rotta a proposito del concetto di *imperium*, il quale sembra richiamare alla mente la potenza divina, che si esplica attraverso un volere, meglio un desiderare o meglio ancora un *appetere*, ovvero una volontà piena, straripante e creatrice.

In particolare Suárez ammette, richiamando Tommaso d'Aquino, che l'intelletto dirige e regola, mentre la volontà attua e muove, ma ciò che rende un atto propriamente morale è sempre la volontà. In altri termini, il processo psicologico dell'agire, che dà inizio all'azione morale, si compie nel senso che l'intelligenza coglie la razionalità pratica di un oggetto in rapporto alla sua desiderabilità e la propone alla volontà come oggetto al quale essa può tendere²⁴.

La volontà è in grado di volere e non volere e le si riconosce un movimento intrinseco, originale e radicale, che dall'interno va verso l'oggetto buono²⁵. Gli atti del volere sono pertanto effetti immediati dell'esercizio

²² Per un approfondimento della *conscientia* si veda: H. VON GARSSEN, *Die Naturrechtslehre des Gabriel Vasquez*, dissertation, Göttingen, 1951; L. VERECKE, *Conscience morale et loi humaine selon Gabriel Vasquez s.j.*, cit.; R. ARAUD, *Le traité de la conscience chez Vasquez et Suarez*, Romae, PUG, 1967; J. SLOVÁK, *De conscientia morali apud Gabrielem Vasquez S.I.*, Roma, Pontificia Università Lateranense, 1971; J. CRUZ CRUZ, *La esencia humana como regla autónoma del obrar moral, según Vázquez (s. XVI)*, in "Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos", 2013/2, vol. 69; C. FARACO, *Suapte natura. L'intrinseca forma razionale della natura: Gabriel Vázquez*, Milano, FrancoAngeli, 2017.

²³ F. SUÁREZ, *Tractatus de legibus ac Deo legislatore in decem libros distributus*, Neapoli, ex typis fibrenianis, 1872.

²⁴ Si veda T. RINALDI, *L'azione volontaria e la libertà nel pensiero di F. Suárez: una questione antropologica*, in J. SCHMUTZ (a cura), "Francisco Suárez: Der ist der Mann", Valencia, Facultad de Teología "San Vicente Ferrer", 2004, p. 309.

²⁵ Si veda T. RINALDI, *L'azione volontaria e la libertà nel pensiero di F. Suárez: una questione antropologica*, cit., p. 313. Si tratterebbe di un vero e proprio *motus impulsivum* che ricorda la definizione della legge come *motiva* e *impulsiva*: si veda C. FARACO,

della volontà, in quanto il fine ultimo, pur esercitando un'attrattiva su di essa, non coincide con l'oggetto presentato alla volontà dall'intelletto²⁶.

Questo movimento, che Suárez chiama *volontarium*, fa riferimento ad una forza vitale intima²⁷ e ha sede nell'agente²⁸; anzi il *voluntarium*, ovvero proprio tale fondo energetico prodotto dalla volontà e ad esso collegato, «non è altro che l'atto della volontà intrinsecamente voluto per se stesso»²⁹.

A questo punto possiamo verificare cosa accade nell'atto morale per eccellenza, ovvero nella legge.

Se l'effetto fondamentale della legge è senza dubbio una obbligazione che si produce nella mente di coloro a cui è destinata, allora l'uomo è in grado di conoscere la legge naturale grazie alla sua predisposizione alla conoscenza e al discernimento³⁰.

Il percorso che l'uomo deve intraprendere coinvolge tanto l'*intellectus* quanto la *voluntas*, entrambi elementi presenti nell'uomo e nella legge, poiché quest'ultima è dotata di una natura intellettuale e di una natura spirituale.

La legge, secondo Suárez, si presenta come una sintesi armonica di *intellectus* e *voluntas*, sintesi che esprime la perfezione di Dio e che può essere colta, sempre e solo parzialmente, dall'uomo attraverso l'osservazione del creato e di se stesso³¹.

Obbligo politico e libertà nel pensiero di Francisco Suárez, Milano, FrancoAngeli, 2014, p. 78 sgg.

²⁶ Si veda T. RINALDI, *L'azione volontaria e la libertà nel pensiero di F. Suárez: una questione antropologica*, cit., p. 309.

²⁷ "Finis quatenus voluntatem movet et excitat, ad obiectum voluntatis pertinet: quatenus vero interdum esse solet extra substantiam actus, inter circumstantias numeratur, et ideo postquam de bonitate obiecto, et circumstantiis dictum est, commode explicanda sequitur bonitas ex fine sumpta". F. SUÁREZ, *De bonitate et malitia humanorum actuum*, Parisiis, apud Ludovicum Vivès, Bibliopolam editorem, 1856, in Id., *Opera Omnia*, t. IV, tractatus III, disp. VI, proemium, p. 354.

²⁸ Si veda T. RINALDI, *L'azione volontaria e la libertà nel pensiero di F. Suárez: una questione antropologica*, cit., p. 309.

²⁹ T. RINALDI, *L'azione volontaria e la libertà nel pensiero di F. Suárez: una questione antropologica*, cit., p. 310.

³⁰ Si veda F. SUÁREZ, *Disputazioni Metafisiche*, 1-3, a cura di C. ESPOSITO, Milano, ed. Rusconi, 1996, p. 148. Tutto quanto detto si armonizza con le affermazioni del *Tractatus*, dove Suárez sostiene che Dio scrive le proprie leggi nella mente dell'uomo, ovvero nell'animo, nel pensiero intimo e, proprio per questo motivo, si tratta di quel che nell'uomo è più vicino alla spiritualità, insieme all'anima. Si veda F. SUÁREZ, *Tractatus de legibus ac Deo legislatore in decem libros distributus*, cit., l. I, c. IV, n. 2, p. 14.

³¹ La natura umana, nonostante sia predisposta al tentativo della comprensione del creato, non è in grado di comprenderla appieno e totalmente.

La sintesi, che la natura e la sua legge esprimono, ha origine nell'azione di Dio e in quest'azione non si discerne in alcun modo la prevalenza di un elemento (*intellectus* o *voluntas*) sull'altro.

La legge sarà allora per Suárez: “*commune praeceptum, iustum, ac stabile, et sufficienter promulgatum*”³², dove si coglie una necessaria dialettica nei termini che compongono la definizione suareziana; una dialettica che, pur esprimendosi a favore della parte volontaristica nel termine *praeceptum*, mantiene vivo un vero e proprio gioco di equilibrio di pesi che sono attribuiti tanto all'intelletto quanto alla volontà³³.

Da quanto detto possiamo ritenere efficaci, in merito proprio alla differenza tra intelletto e volontà, le parole di Teresa Rinaldi, la quale sottolinea come in Suárez «l'intelletto non può darsi in nessuna maniera non-determinato verso i suoi atti, al contrario la volontà ha la capacità intrinseca di rimanere indifferente rispetto a più oggetti»³⁴. Inoltre, un'altra «differenza è nell'oggetto, l'intelletto ha per oggetto formale la verità, che è essenzialmente indivisibile (...). Il dominio dell'intelletto si compie in maniera essenziale solo su un atto. La volontà al contrario ha per oggetto formale non la verità ma il bene, essa può pertanto scegliere riguardo a diverse *rationes obiecti*. (...). L'indifferenza della specificazione è l'elemento determinante ed è propria della volontà. (...). Lo scopo dell'indifferenza è quello di conferirci il controllo sovrano delle nostre operazioni e permetterci di agire umanamente. Se la volontà, infatti, non ha l'ultima parola in tutto ciò che concerne gli antecedenti immediati e l'emissione stessa degli atti, allora essa non li governa affatto. La volontà o è regina in senso assoluto oppure è schiava»³⁵.

In questo quadro è fondamentale la presenza della libertà. Un'azione libera è tale in quanto non vi è coazione o necessità ed include la possibilità di agire o di astenersi dall'azione, anzi è indifferente. Tale indifferenza, in ogni caso, per Suárez non è mai totalmente passiva, ma al contrario è totalmente attiva: essa appartiene all'uomo nelle

³² F. SUÁREZ, *Tractatus de legibus ac Deo legislatore in decem libros distributus*, cit., l. I, c. XII, n. 5, p. 51.

³³ Si veda A. MORTA FIGULS, *La causa proxima de la obligación de la ley humana según Suárez*, Roma, Ars Nova, 1949, p. 7.

³⁴ T. RINALDI, *L'azione volontaria e la libertà nel pensiero di F. Suárez: una questione antropologica*, cit., pp. 320-322.

³⁵ T. RINALDI, *L'azione volontaria e la libertà nel pensiero di F. Suárez: una questione antropologica*, cit.

vesti di una volontà intesa come potenza attiva che non fa differenza alcuna nell'operare³⁶.

Insomma la tesi suáreziana implica che alla libertà sia necessaria una forza intrinseca con cui essa si possa determinare senza costrizioni esterne verso un'azione o un'altra o addirittura verso una non azione³⁷.

La libertà è radicata formalmente nella volontà e non nell'intelletto, in quanto quest'ultimo non è assolutamente libero né rispetto all'esercizio del suo atto, né tantomeno rispetto agli oggetti corrispondenti³⁸.

È chiaro che attraverso l'uso dell'intelletto l'uomo avrà una conoscenza che diviene condizione necessaria ma, e cito la Rinaldi: «solo in riferimento al modo in cui avviene la volizione, vale a dire liberamente, si dice che anche l'intelligenza costituisca radice della libertà. Una radice per l'appunto, non la sua forma»³⁹.

In conclusione, su questo tema, dobbiamo dire che Vázquez non potrebbe che essere contrario a Suárez.

Come sostiene il Bellomontano nella 43esima disputazione del *Commentariorum ac Disputationum*, la libertà è “*formaliter in voluntate, radicaliter vero in intellectu*”⁴⁰, perciò il termine “forma” ha perso, o direi meglio cerca di perdere completamente la sua connessione con il relativo concetto aristotelico-tomistico, per sfociare in una sorta di apparenza, verosimiglianza, espressione esterna che non restituisce a chi guarda il senso pieno della materia su cui insiste. Di fatto la “forma” cade in un gioco chiaramente barocco di maschere e di specchi riflessi. In Suárez, invece, il termine “forma” è ancora radicalmente, volendo prendere a prestito l'avverbio vazqueziano *radicaliter*, aristo-

³⁶ “*Itaque non solum experimur, mutata cognitione vel apprehensione obiecti, sed etiam stante eadem, situm esse in voluntate nostra sedere aut stare, hac vel illa via incedere, et similia. Signum ergo est hunc varium operandi modum formaliter seu proxime non consistere in discursu et apprehensione rationis, sed in libertate et indifferentia*”: F. SUÁREZ, *Disputationes Metaphysicae*, Parisiis, apud Ludovicum Vivès, Bibliopolam editorem, 1861, disp. XIX, sectio II, c. 15, p. 697.

³⁷ Si veda T. RINALDI, *L'azione volontaria e la libertà nel pensiero di F. Suárez: una questione antropologica*, cit., p. 317.

³⁸ Si veda T. RINALDI, *L'azione volontaria e la libertà nel pensiero di F. Suárez: una questione antropologica*, cit., p. 320.

³⁹ Si veda T. RINALDI, *L'azione volontaria e la libertà nel pensiero di F. Suárez: una questione antropologica*, cit., p. 321.

⁴⁰ G. VÁZQUEZ, *Commentariorum, ac disputationum in primam secundae S. Thomae*, I, cit., d. 43, n. 9, p. 278.

telico-tomista, mentre la sua radice intellettuale, eminentemente pratica, non influisce in alcun modo sulla forma dell'atto morale stesso.

Il concetto di *imperium* da cui siamo partiti e che trovava in Tommaso d'Aquino una unicità e una armonia di intelletto e volontà si scinde quindi, nei due gesuiti, in maniera opposta. In Vázquez l'intelletto prevale totalmente sulla volontà; in Suárez la volontà riprende una significativa autonomia, accentuando la dimensione della libertà.

Abstract: Gabriel Vázquez and Francisco Suárez, two eminent Spanish personalities, representatives of the Second Scholasticism, are compared in this essay on the subject of law. To do this we focus our attention, in particular, on the *imperium* and on *freedom*, as they are directly connected to the way of understanding the act-law. The

two Jesuits, indeed, take totally opposite directions, irremediably irreducible to a synthesis though ideally united in the starting point of their theoretical development in the *Summa Theologiae* of Thomas Aquinas: Suárez will place itself on the voluntaristic line, while Vázquez will pursue the intellectualistic one.

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

LORENZO BINI SMAGHI, *La tentazione di andarsene. Fuori dall'Europa c'è un futuro per l'Italia?*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 201, € 15.

Lorenzo Bini Smaghi è ben noto in Italia e in Europa per la sua competenza di economista: dirigente del Tesoro in un recente passato, membro del *Board* della BCE dal 2007 al 2011 negli anni di presidenza di Jean-Claude Trichet, *visiting scholar* ad Harvard, oggi presidente di Société Générale. Nel volume *La tentazione di andarsene. Fuori dall'Europa c'è un futuro per l'Italia?* viene esposta un'analisi "spietata" del declino italiano e delle difficoltà di ripresa della nostra economia. L'Italia si trova infatti ad un bivio, potendo scegliere se essere protagonista in Europa promuovendo un'azione riformatrice, oppure temporeggiare sperando che, come è accaduto in passato, il vincolo esterno "sopperisca alle debolezze interne" (p. 13). In realtà la tentazione di andarsene dalla moneta unica, e naturalmente anche dall'Unione Europea, era andata crescendo già durante la lunga recessione, mentre sembrava essersi indebolita dopo la Brexit e l'elezione di Macron.

L'analisi contenuta nel volume si basa su una ricca evidenza empirica. Sfata infatti molti luoghi comuni mostrando come la lunga recessione italiana non sia da attribuirsi all'euro e alle politiche di austerità, dal momento che la nostra crescita economica ha continuato a divergere da quelle del resto d'Europa ed il declino era iniziato fin dal 2000. Nell'ultimo decennio la recessione si è tuttavia aggravata ed il divario rispetto alla media europea è aumentato, pur in un contesto internazionale favorevole. Le nostre principali debolezze sono ben note: l'elevato debito pubblico, un sistema bancario fragile, una struttura economica meno flessibile di quella europea, la rigidità della spesa pubblica che impedisce l'adozione di adeguate politiche di bilancio. Anche in Italia come in Europa si è andato inoltre cumulando un eccesso di risparmio rispetto agli investimenti. Almeno quattro sono i motivi che giustificano questa propensione: l'invecchiamento della popolazione, l'incertezza sulla sostenibilità dei sistemi pensionistici, l'elevato debito pubblico e privato, la deflazione che suggerisce di posticipare i consumi, infine il tentativo di ricostituire il valore nominale della ricchezza in un periodo di tassi d'interesse decrescenti: in questo ultimo caso si tratta, secondo l'autore, di un comportamento in parte contro-intuitivo, dal momento che la contrazione dei rendimenti dovrebbe piuttosto scoraggiare il risparmio e stimolare i consumi. Nel complesso il fenomeno "sembra riflettere una mancanza di fiducia dei cittadini europei nei confronti del loro futuro" (p. 34). Nonostante

l'euro forte, le esportazioni europee hanno comunque evidenziato una dinamica simile a quella degli Stati Uniti, e l'Italia ha partecipato a questa espansione, con ottimi risultati soprattutto nell'esportazione di manufatti.

Il saggio si sofferma poi sul mancato risanamento delle finanze pubbliche italiane. La diminuzione del disavanzo dal 3% al 2,4% del PIL tra il 2013 e il 2016 ha indotto alcuni ad attribuire tale risultato ad una politica rigorosa (forse troppo), mentre alla sua origine sta la diminuzione degli interessi sul debito pubblico dovuta alla politica monetaria espansiva della BCE (soprattutto al *Quantitative Easing*). Nella seconda metà degli anni Novanta, prima di adottare l'euro, l'Italia destinava infatti circa l'8% del PIL al pagamento degli interessi sul debito (che era poco meno del 120% del PIL): la discesa dell'onere (il debito è invece salito al 133% del PIL) ha consentito un risparmio di oltre 60 miliardi l'anno. Questi dati consentono quindi all'autore di confermare la tesi per cui all'origine della crisi non sono le politiche di austerità, e questo vale soprattutto per un Paese come l'Italia dove la produttività per occupato è in continua diminuzione. Il calo demografico è solo una delle cause di questo fenomeno, mentre quelle principali sono la scarsa propensione agli investimenti in nuove tecnologie e l'incapacità delle aziende (troppo piccole) di investire in ricerca e sviluppo e di riorganizzare il lavoro in modo efficiente. Se questa diagnosi è corretta è evidente che il ritorno alla lira, quand'anche fosse possibile, non sarebbe risolutivo, anzi non farebbe che aggravare la recessione. L'uscita dall'UE significherebbe inoltre la perdita di sbocchi per le nostre esportazioni.

Se l'Italia decidesse di uscire dall'euro si innescherebbe infatti una fase di forte instabilità che richiederebbe massicci interventi da parte della BCE e politiche di controllo amministrativo fortemente restrittive. "Per evitare il collasso del sistema bancario, il governo dovrebbe imporre un limite giornaliero al ritiro di fondi, vietare l'apertura di conti all'estero, introdurre controlli sui movimenti di capitale. I detentori di titoli di stato italiani o di aziende italiane cercherebbero di disfarsene, contro depositi in euro, nel timore di subire una perdita una volta convertiti in lire, o di non essere rimborsati per il default della controparte. I tassi d'interesse schizzerebbero su livelli elevatissimi. Andrebbero sospese le nuove emissioni di titoli pubblici o privati. Il sistema bancario rischierebbe il collasso, non avendo più accesso al mercato monetario né al rifinanziamento della Banca centrale europea" (p. 184). La ritrovata "sovranità monetaria" comporterebbe comunque la necessità di adottare politiche complementari per attenuare la volatilità dei tassi di cambio: la maggiore competitività sarebbe inoltre solo illusoria e di breve durata. Infatti non è certo "svalutando la moneta che si ottengono miglioramenti duraturi della produttività" (p. 181). In Italia la contrazione della produttività, e di conseguenza della competitività in alcuni settori, ha infatti cause strutturali: perciò "Una politica basata sulla svalutazione monetaria tende a rendere più competitivi i settori a minor valore aggiunto e crea l'incentivo a spostare risorse verso questi settori piuttosto che verso la ricerca dell'efficienza e della qualità" (p. 181). I costi dell'uscita sarebbero quindi certamente superiori ai benefici, e forse insostenibili.

L'analisi di Bini Smaghi è prima di tutto economica, basata com'è sulla forza dei numeri, ma anche politica. L'autore è convinto che una classe politica inadeguata abbia finito con alimentare una perdita di fiducia degli italiani verso tutte le istituzioni sia interne che europee. L'autore spiega così l'anomalia tutta italiana dei governi di non eletti, con i "tecnici" chiamati a compiere scelte impopolari spesso necessarie, ma di cui i politici non si assumono la responsabilità. Questa mancanza di coraggio della classe politica si traduce in immobilismo e in carenza di politiche per la crescita. L'unica prospettiva è quella di rafforzare il nostro sistema istituzionale e produttivo e di conquistare in Europa

un ruolo complementare a quello di Francia e Germania, ma questo ruolo va costruito con costanza e determinazione rafforzando anche le fondamenta istituzionali dell'Europa attraverso una maggiore condivisione di sovranità. Senza un vero processo di integrazione politica rimane infatti solo “la soluzione delle regole, che per definizione sono rigide e talvolta stupide” (p. 118). Si può concludere con l'autore che “Solo chi non ha la forza di prendere in mano il proprio destino è destinato ad accettare quello che gli viene imposto da altri” (p. 13).

RENATA TARGETTI LENTI

INDICE GENERALE DELL'ANNATA 2018

247

gennaio-aprile, n. 1

AXEL BERKOFISKY - North Korean Missile and Nuclear Capabilities. Supporters, Targets and Opponents.....	5
PAVEL SKIGIN - Cultural Pitfalls of Summitry: the Issue of nato Non-Expansion at the 1990 German Reunification Bilaterals.....	23
DONATO GUALTIERI - Dal <i>dret a decidir</i> all'autodeterminazione: il cambio di paradigma logico-legale nella sfida indipendentista della Catalogna da una prospettiva di diritto internazionale:.....	42
JEREMY SHEARMUR - Lurching for Liberty and the Structural Transformation of a Public Sphere: on Britain's Institute of Economic Affairs.....	68
FRANCO OSCULATI - Doveri fiscali, beni e servizi pubblici europei	97

Note e discussioni

GIUSEPPE IERACI - La scienza della politica tra «scientismo» e crisi d'identità. Una disciplina senza il <i>politico</i>	127
RENATA TARGETTI LENTI - "Termites of the State": a Note on Tanzi's Last Work.....	138
Eventi di dipartimento 2017	153

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

- MARCO FORTIS, ALBERTO QUADRIO CURZIO, *Riforme e Investimenti. Europa e Italia* (RENATA TARGETTI LENTI)..... 157
- CARLO COTTARELLI, *I sette peccati capitali dell'economia italiana* (R. T. L.)..... 160
- EMANUELE RANCI ORTIGOSA, *Contro la povertà* (R.T. L.)..... 162
- PIPPO RANCI, MATTEO LEONARDI, LAURA SUSANI, *Poveri d'energia* (R. T. L.)..... 165
- MAURIZIO FRANZINI, ELENA GRANAGLIA, MICHELE RAITANO, *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi? Le diseguaglianze estreme nel capitalismo contemporaneo* (R. T. L.)..... 167
- NICOLA ROSSI (A CURA), *Venticinque% per tutti. Un sistema fiscale più semplice, più efficiente, più equo*; NICOLA ROSSI, *Flat Tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo* (R. T. L.)..... 169
- VINCENZO VISCO, *Colpevoli evasioni. Le tasse come questione non solo tecnica* (R. T. L.)..... 171
- STEPHAN LEHNSTAEDT, *Occupation in the East. The Daily Lives of German Occupiers in Warsaw and Minsk, 1939-1944* (Emiliano Vitti)..... 172

248-249

maggio-dicembre nn. 2-3

La Costituzione italiana settant'anni dopo

- FULCO LANCHESTER, *Costituzione 7.0: gli anniversari, il cambiamento del contesto e la stella polare del costituzionalismo* 5

SILVIA ILLARI, About the Genesis of the Italian Republican Constitution 28

NICOLA LUPO, La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea..... 41

MASSIMO CAVINO, Il lavoro come dovere 61

Conferenze

JOSÉ JOAQUIN JEREZ, El patrimonio cultural inmaterial: funciones y disfunciones de un concepto 79

ANDREA RICCARDI, Vita e morte dei cristiani d'Oriente..... 103

Note e discussioni

CARLOTTA MARCHI, La solidarietà islamica agli albori del ventesimo secolo: Abd-al Raḥman 'Azzām e la circolazione di panislamismo e panarabismo 115

ANTONIO MESSINA, Lo spettro immaginario del fascismo nei populismi del XXI secolo 137

CINTIA FARACO, *Formaliter in voluntate, radicaliter in intellectu. Imperium e libertà* in Gabriel Vázquez e Francisco Suárez..... 155

Recensioni e segnalazioni

LORENZO BINI SMAGHI, *La tentazione di andarsene. Fuori dall'Europa c'è un futuro per l'Italia?* (Renata Targetti Lenti)..... 165

INDICE PER AUTORE

	n.	p.
Berkofsky A.	1	5
Cavino M.	2-3	61
Faraco C.	2-3	155
Gualtieri D.	1	42
Ieraci G.	1	127
Illari S.	2-3	28
Jerez J. J.	2-3	79
Lanchester F.	2-3	5
Lupo N.	2-3	41
Marchi C.	2-3	115
Messina A.	2-3	137
Osculati F.	1	97
Riccardi A.	2-3	103
Shearmur J.	1	68
Skigin P.	1	23
Targetti Lenti R.	1	138

HANNO COLLABORATO ALLA RUBRICA “RECENSIONI E SEGNALAZIONI”

Targetti Lenti R.	1	157, 160, 162, 165, 167, 169, 171
Targetti Lenti R.	2-3	165
Vitti E.	1	172

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di marzo 2019
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

