

Tra “complesso del tiranno” ed “ossessione della stabilità”: il disegno delle istituzioni democratiche dopo la caduta del fascismo e del franchismo

Orazio Lanza

Democracies are often the outcome of popular mobilizations, but, almost always, only a given group leads the process of democratization. In particular, the formal design of democratic institutions is, necessarily, the product of the political efforts of an élite, whose beliefs and preferences are particularly relevant. This essay aims to identify which legacies of the past have affected the institutional design of democratic regimes established in Italy and Spain after the fall of Fascism and Francoism. In particular it is highlighted the crucial role played by historical legacies, authoritarian legacies, historical memory and political learning. The differences in timing, mode of transition, in composition of the élite and some other factors affect the weight of the legacy of the past. The comparison between Italy and Spain provide a more useful information and explanation for the differences in institutional designs of two countries.

Eredità del passato e democratizzazioni

Questo articolo si occupa del ruolo giocato delle “eredità del passato” nelle democratizzazioni. Negli ultimi anni la produzione scientifica su questo tema si è intensificata (Larsen 1998; Morlino 2003; Cesarini e Hite 2004; Grilli di Cortona e Lanza 2011; Costa Pinto e Morlino 2011; Lanza 2012) e l’argomento è sempre più divenuto d’attualità, anche per il progressivo diffondersi dei regimi democratici. L’articolo sposa l’idea che vuole che gli esiti delle democratizzazioni, ed in particolare delle diverse configurazioni istituzionali che emergono nella fase dell’instaurazione di un regime democratico, sono certamente ascrivibili alle congiunture nelle quali tali instaurazioni si verificano ed a vari altri fattori, ma, tra quest’ultimi, non bisogna sottovalutare le eredità che il passato di ciascun paese trasmette ai nuovi attori politici, vincolandone, coscientemente o incoscientemente, scelte e comportamenti. Insomma, che anche i fattori di lunga e media durata meritano una grande attenzione per comprendere e spiegare il presente. Riteniamo che è utile distinguere tra “eredità storiche” (riconducibili al periodo precedente l’avvento del regime autoritario che lascia il posto alla democrazia) ed eredità più prettamente autoritarie¹.

¹ Una definizione di eredità autoritarie comunemente accettata è quella di Morlino che così recita: «definisco tradizioni o eredità autoritarie quei modelli di comportamento, regole, rap-

Un'importante dimensione considerata dalla letteratura sulle eredità è quella che riguarda la sfera socio-culturale ed in particolare simboli, mentalità, disposizioni d'animo, valori, orientamenti, comportamenti quotidiani che sono radicate/i nella storia di un paese e/o che il regime autoritario appena crollato può aver costruito o plasmato e che possono essere più o meno presenti e radicati al momento della sua caduta. Tra le eredità di tipo socio-culturale possono essere certamente inserite anche la "memoria storica" e i processi di "apprendimento politico". La memoria storica (intesa sia come memoria collettiva sia come memoria individuale² dei membri dell'élite chiamate a disegnarne la nuova democrazia), in effetti, è definita come quel tipo di memoria che «trasmette nel presente valori e idee del passato,attraverso una selezione che fornisce significato solo ad alcuni di questi valori e di queste idee» e che, tra le altre cose, consente che il passato sia «reinterpretato e ricostruito per legittimare il presente» (Grilli di Cortona 2011: 33).

La memoria può essere fonte di apprendimento politico, ovvero, di quel processo di cambiamento cognitivo che diventa un fattore chiave per la ricostruzione democratica (Bermeo 1992: 273). Più specificamente, «l'apprendimento politico è il processo mediante il quale gli individui sono portati a modificare le loro convinzioni e le loro strategie politiche in seguito a gravi crisi, frustra-

porti, situazioni sociali e politiche, ma anche norme, procedure e istituzioni, che sono stati introdotti o rafforzati dal regime autoritario immediatamente precedente alla transizione democratica(...). Gli aspetti osservabili delle eredità autoritarie sono diversi. In primo luogo, un'eredità autoritaria reca al suo interno tre elementi, collegati tra loro, ma che possono essere presenti anche solo parzialmente nel nuovo assetto democratico. Essi sono: a) un insieme di credenze, valori e atteggiamenti; b) una o più istituzioni pubbliche, enti o semplici organizzazioni; c) i comportamenti derivanti dalle relazioni tra le prime due dimensioni (...) (in sostanza), come suggerito dalla definizione stessa, ci sono due tipi fondamentali di eredità: a) quelle relative ai valori, alle istituzioni e al comportamento voluti dal regime autoritario; b) quelle che rafforzano valori precedenti e istituzioni esistenti, con nuove istituzioni, enti o organizzazioni e conseguenti abitudini di comportamento. Il secondo tipo di eredità è profondamente radicato nella cultura politica ed è solitamente più forte e più persistente» (2003: 256-257). Tale definizione è sostanzialmente ripresa in Hite e Morlino (2004:26) e da altri autorevoli studiosi del fenomeno come Costa Pinto (2010). Invece, per eredità storiche, si intendono memorie, identità, norme, istituzioni, organizzazioni, élite, comportamenti, routine e prassi preesistenti al momento dell'avvento del regime non democratico, che, sia pure filtrate, rafforzate o indebolite da quest'ultimo possono esercitare e spesso esercitano un'influenza sulla democratizzazione e sul regime successivo (Grilli di Cortona 2011; Lanza 2012)

² In questo concordiamo con Aguilar quando sostiene che la memoria (sia che la si definisca "storica" sia che la si definisca "collettiva") tiene insieme "sia il ricordo che una comunità ha della propria storia (...) sia le lezioni che, più o meno consapevolmente, ha appreso da essa." (1996: 25), "sia il contenuto della memoria (la memoria di specifici eventi storici) sia i valori associati alla evocazione della stessa (lezioni storiche ed apprendimento derivante da esse)" (ibidem).

zioni, mutamenti radicali del contesto. (...) Tutti, sia i leader che i semplici cittadini, possono apprendere dall'esperienza (...)» (ibidem: 274) ed utilizzare le passate esperienze come lenti per individuare le migliori soluzioni (Capocchia e Zibblatt 2010: 940). A tal proposito, ancora Bermeo (1992: 27) ci ricorda che le democrazie sono spesso frutto delle lotte popolari, ma a disegnarle e costruirle è sempre un settore ristretto della società, un'élite. Particolarmente importante, quindi, è il tipo di memoria a cui tale élite fa riferimento. La ricostruzione-reinterpretazione del passato che è tipica della costruzione della memoria può, in effetti, seguire criteri diversi e dar vita a diversi risultati. Si può, ad esempio, parlare di "memoria simmetrica", quando alle eredità storiche ed a quelle ereditarie viene attribuito un peso simile, proponendo una discontinuità od una continuità netta con il passato; e la stessa cosa avviene per i diversi tipi di potenziale autoritarismo/totalitarismo (siano essi di destra che di sinistra). Si può, invece, parlare di "memoria asimmetrica" quando le eredità storiche e le eredità autoritarie assumeranno peso diverso e la stessa cosa avverrà con gli opposti autoritarismi di destra e di sinistra (per intenderci, quando comunismo e fascismo verranno letti con occhiali diversi). A questo punto ci sembra utile, ai nostri fini, introdurre due ulteriori concetti con i quali ci misureremo più volte nelle pagine che seguono: quelli di "eredità positive" e di "eredità negative". Le prime sono frutto di un *learning process* positivo, e propongono un "fare" che pone rimedio a fenomeni che in passato si erano rivelati poco compatibili con la democrazia. Le "eredità negative", invece, sono frutto di un *learning process* che orienta verso un "non fare", che spinge cioè a non ripetere corsi d'azione che in passato si erano rivelati disastrosi per la sopravvivenza della democrazia³.

Partendo dai concetti fin qui introdotti, l'articolo si incentra sul processo di *constitution building* in due "nuove democrazie": quella post-fascista italiana e quella post-franchista spagnola. Com'è noto, l'Italia è uno dei paesi interessati da quella seconda ondata di democratizzazione che negli anni '40 del secolo scorso trova il suo detonatore più significativo negli esiti della seconda guerra mondiale. La Spagna invece, insieme al Portogallo ed alla Grecia, ha dato il via alla terza ondata di democratizzazione, circa trent'anni dopo.

L'interrogativo di ricerca da cui parte questo articolo riguarda il diverso percorso imboccato dai due paesi nel disegno delle istituzioni democratiche dopo la caduta dei loro regimi autoritari, il diverso esito ed il diverso "ren-

³ Ad esempio, guardando al caso spagnolo, frutto di un'eredità positiva può considerarsi il disegno di istituzioni che fossero in grado di risolvere con successo quel problema della instabilità governativa che tanto aveva tormentato la seconda repubblica; frutto di un'eredità negativa, la non riproposizione quel radicalismo e quell'indisponibilità alla cooperazione delle élite politiche che tra le loro conseguenze hanno avuto una sanguinosa guerra civile.

dimento” di tali istituzioni nel breve e nel lungo periodo. In effetti, nel giro di pochi anni, la Spagna costruisce un involucro costituzionale e legale da democrazia avanzata, in grado di offrire governi stabili e alternanza. Cosa questa che non riesce all’Italia, che avrà una storia da democrazia “difficile”, caratterizzata per diversi decenni da governi instabili, assenza di alternanza, elevata polarizzazione ideologica.

Perché questi diversi esiti? Per contribuire a rispondere a tale quesito questo articolo si sofferma sul peso che nei due paesi studiati hanno avuto le eredità del passato nella fase in cui al sistema politico viene fornito quell’*imprinting* originario che finirà per condizionare la sua evoluzione ed il suo funzionamento. L’articolo ipotizza che la risposta all’interrogativo di cui sopra sia da ricercare in una pluralità di fattori e che le differenti eredità, storiche ed autoritarie, siano tra quelle che meritano maggiori attenzioni. In particolare esso, dopo una ricognizione su tali eredità, si soffermerà su alcune di esse e su alcuni fattori che la letteratura considera come in grado di incidere sulla loro maggiore o minore rilevanza (Morlino 2003; Grilli di Cortona 2011; Lanza 2012). Soprattutto sulle “circostanze storiche”, sul *political learning* esistente al momento dell’instaurazione del nuovo regime e sul tipo di memoria storica che gli attori chiamati a costruire la nuova democrazia riusciranno a far prevalere.

Le eredità storiche e le eredità autoritarie

a) il caso italiano

La storia del sistema politico dell’Italia unita è più breve di quella spagnola e le eredità storiche che più ci interessano possono essere considerate quelle relative ai circa 60 anni del periodo post- risorgimentale che dall’unità d’Italia (1861) porta all’avvento del fascismo (1922). Dal punto vista politico-istituzionale, non è dunque azzardato ritenere che tra le eredità storiche vadano inserite la debolezza e la scarsa autorevolezza delle istituzioni politiche, che diventa vuoto istituzionale in molti ambiti e deficit di non poco conto ai fini della democratizzazione, ovvero della costruzione di istituzioni legittimate dal consenso popolare. Ad esempio, al livello di statualità (Zincone 1980:197) uno dei prezzi pagati per salvaguardare l’unificazione e l’unità nazionale fu la sistematica sottovalutazione delle tensioni territoriali, ed a prevalere fu l’idea che il modo migliore per governare le profonde differenze esistenti tra il «centro» e le varie «periferie» del paese fosse ignorarle e zittirle attraverso uno stato fortemente accentrato. Meno controllabile si rivelò il conflitto Stato-Chiesa, la “questione romana”. La monarchia sabauda che unifica l’Italia lo fa contro la Chiesa e si appoggia alle esigue forze politiche liberali. Così,

mentre in Spagna, in una parte non irrilevante degli ultimi secoli, i destini di Stato, Monarchia e Chiesa Cattolica si intrecciano, si sovrappongono e si confondono, nell'Italia unitaria per diversi decenni si contrappongono. Il *non expedit* (letteralmente: non conviene) del 1868, ovvero la disposizione con la quale il pontefice Pio IX dichiarò inaccettabile per i cattolici italiani partecipare alla vita politica italiana, fu ribadito più volte nei decenni successivi⁴. Cosicché il nuovo sistema politico vide le componenti cattoliche, largamente maggioritarie tra le masse contadine, autoescludersi dalla vita politica, senza tuttavia rinunciare a costruire una fittissima rete associativa su parte rilevante del territorio nazionale. Solo dopo la nascita del Partito socialista (1892) e l'aumento della sua influenza le gerarchie ecclesiastiche cominciarono a rivedere le proprie posizioni e solo nel 1919, in occasione di quelle elezioni politiche che introdussero il sistema elettorale proporzionale e un allargamento del suffragio universale maschile, entrò in scena il Partito popolare italiano, la nuova forza politica collegata alle strutture del mondo cattolico. Alla fine fu il nuovo regime autoritario a firmare con la Santa Sede, nel 1929, contraddicendo i principi originari dichiarati, quei Patti Lateranensi che statuiscono il mutuo riconoscimento tra il Regno d'Italia e lo Stato della Città del Vaticano e la trasformazione dello Stato italiano da laico a semi-confessionale.

Relativamente al sistema di governo, il circuito Corona-governo-parlamento risultò definito in modo ambiguo nello Statuto albertino, che su molte materie non si esprimeva. Così la questione delle prerogative formali dell'esecutivo e della sua legittimazione da parte dell'assemblea legislativa finì per essere affidata agli incerti e variabili rapporti di forza tra attori politici più che a una chiara previsione costituzionale e si affermò un parlamentarismo instabile⁵, frammentato, caratterizzato dal trasformismo (Musella 2004). È, comunque, nell'ambito dei processi di democratizzazione e delle risposte politiche ed istituzionali alle sfide generate dalla mobilitazione sociale e dai conflitti sull'arena internazionale, che si registrano in modo più vistoso le assenze e le occasioni perse dalla classe politica liberale. Per la gran parte dei sudditi "i diritti civili e politici erano con la stessa facilità concessi e poi violati" (Lanzalaco 2005: 59). L'entrata in politica delle masse, rimaste estranee alle lotte risorgimentali e alla vita politica post-unitaria, fu gestita da organizzazioni esterne al sistema politico, quelle del movimento socialista e di quello cattolico, caratterizzate da una forte e contrapposta connotazione ideologica e da un radicamento essen-

⁴ Uno degli interventi più significativi fu fatto a luglio nel 1886, durante il pontificato di Leone XIII, che si espresse con la formula: *non expedit prohibitionem importat* ("la non convenienza implica il divieto").

⁵ La durata media dei governi era di soli 13 mesi. http://it.wikipedia.org/wiki/Storia_istituzionale_italiana

zialmente concentrato nel centro-nord del paese. Nel periodo 1919-1922, dopo quelle elezioni che nel 1919 portarono il Partito socialista a divenire il primo partito con il 32,3% dei voti ed il Partito popolare, appena entrato in scena, il secondo con il 20,5% dei consensi, l'Italia si misurò con quella che Wellhofner indica come una “non riuscita transizione democratica”(2003: 92) che, anche a causa di partiti di massa ancora immaturi ed ideologicamente molto distanti, sboccò nell'avvento del regime fascista (Grilli di Cortona 2007). Se si guardasse alle sole eredità storiche, dunque, si potrebbe dire che le élites che nel secondo dopoguerra vennero chiamate a costruire la democrazia, trovarono soprattutto vuoto istituzionale, ambiguità, mancate risposte, incompatibilità ideologiche tra organizzazioni politiche a cui le masse facevano od avevano fatto riferimento. Dunque, assenza o quasi di eredità positive, di esperienze da emulare; caso mai alcune eredità negative, quali le prassi politiche che si distaccavano dalle regole giuridico-formali, l'instabilità dei governi, il centrismo e l'assenza di una cultura dell'alternanza al potere, il parlamentarismo esasperato e il trasformismo. In realtà così non è stato, perché il regime autoritario che si andò costruendo a partire dall'ottobre 1922, quando, dopo “la marcia su Roma” e nel rispetto delle regole previste dallo Statuto Albertino⁶, Mussolini venne chiamato dirigere il governo, non solo smantellò molte delle prassi e delle regole istituzionali dell'Italia Liberale, ma si rivelò molto innovativo dal punto di vista politico-istituzionale; volto a dare, in un quadro autoritario, risposte ad alcuni problemi ai quali la classe politica liberale non aveva saputo rispondere. Tra questi quelli relativi all'instabilità ed alla debolezza dei governi ed all'inclusione delle masse. Il fascismo propose, infatti, da un lato un chiaro “archetipo” istituzionale autoritario, alternativo a quello parlamentare e liberale, che finì per essere emulato anche dagli altri autoritarismi del sud-Europa e che sarebbe divenuto un'eredità negativa non solo per i costituenti del 1946, ma anche per buona parte degli attori politici che per decenni popolarono la vita democratica; e dall'altro una serie di altre eredità, non sempre di segno negativo, che in vario modo avrebbero influenzato i caratteri del nuovo regime democratico. A delineare tale archetipo istituzionale negativo un ruolo di primo piano viene svolto dalle regole elettorali (legge Acerbo del 1923) e dai poteri che si andarono concentrando sul capo dell'esecutivo, ovvero su Mussolini. La legge Acerbo, che nel 1924 consegnò il controllo del parlamento al listone del dittatore, e le scelte successive fatte dal regime fascista (limitazione/abolizione dei diritti politici, partito unico, sindacato corporativo, liquidazione

⁶ Furono proprio le basi giuridiche dello Statuto Albertino, che avevano consentito al Re Vittorio Emanuele III di nominare Mussolini capo del governo dopo la marcia su Roma del 28 ottobre 1922, a permettergli di revocarne il mandato dopo il 25 luglio 1943.

delle opposizioni e di qualsiasi autonomia dei poteri locali) si trasformeranno infatti nell'idea che qualsiasi sistema elettorale non pienamente proporzionale fosse da associare all'autoritarismo, mentre la forte concentrazione del potere esecutivo nelle mani del capo dello stesso faranno emergere quello che successivamente sarà noto come "complesso del tiranno".

Un'innovazione introdotta dal fascismo fu la compenetrazione tra partito unico e Stato. Il regime autoritario italiano sin dai suoi primi passi si dotò di strutture proprie, non ereditate, alcune delle quali, come già accennato, caratterizzeranno non solo il ventennio fascista. Ad esempio, il modello di partito proposto dal Partito Nazionale Fascista (PNF) e la compenetrazione tra partito unico e Stato finiranno per divenire eredità le quali si misurerà anche il regime democratico (Colarizi e Morlino 1998; Chiarini e Germano 2011). Il PNF, le sue milizie armate, le sue numerose organizzazioni collaterali⁷, il Gran Consiglio del fascismo, furono tra le principali strutture del regime ed il partito unico italiano fu molto più "penetrante" di quanto non siano stati quelli di altri regimi confratelli del Sud Europa.

Relativamente al rapporto con le masse, il regime autoritario propose un apparentemente contraddittorio processo, ovvero da un lato una politica di inclusione e di mobilitazione dall'alto, dall'altro una politica di azzeramento degli elementi di liberalizzazione che il precedente regime oligarchico-liberale aveva introdotto. Il ruolo del partito unico italiano si esercita, infatti, non solo all'interno delle istituzioni ma anche per realizzare uno degli obiettivi che il precedente regime non era riuscito a raggiungere e che, anch'esso, rimarrà un'eredità che si trasmetterà al regime democratico che lo sostituirà: a differenza di quanto avviene nei regimi confratelli portoghese e spagnolo, dove la politica che viene perseguita è quella della spolticizzazione e della smobilitazione, nel caso italiano il fascismo proporrà una politica di inclusione e di mobilitazione che lo renderà, almeno in questa caratteristica, assimilabile ai regimi totalitari. Con l'allargamento dei suoi interventi e delle sue prerogative in campo sindacale, assistenziale, associativo, sportivo e scolastico, il PNF finirà per divenire il primo vero partito di massa italiano, tanto da far dire a Morlino [1998: 667] che in Italia il consolidamento della politica di massa lo si deve al fascismo.

2) *La Spagna*

Come già accennato, le vicende del sistema politico spagnolo sono diverse da quelle italiane. La Spagna ha conosciuto una delle più grandi esperienze

⁷ Vedi http://www.gifonline.com/repository/risorse/brandolini/fascismo/organiz_collaterali.htm

di Stato assoluto dell'Europa e, dunque, in termini di statualità, può vantare una importante continuità in almeno alcune strutture portanti, *in primis* le sue strutture amministrative e burocratiche. Tale continuità e la consistenza della cornice statale hanno reso possibile quella distinzione tra Stato e Regime di cui parla Fishman (1990), ovvero che l'instabilità politica e la discontinuità nei regimi politici convivessero con la continuità dello Stato, e che i radicali e non componibili conflitti politici tra le due Spagne di cui parleremo tra poco abbiano condotto ad un bipolarismo radicale ed incivile che con l'apprendimento politico e la democrazia si è trasformato in moderato e civile (Pérez-Díaz 2003). Anche il percorso verso la prima democratizzazione è diverso. La Spagna, ha potuto sperimentare il suffragio universale maschile a partire dal 1990 (dopo un tentativo non concluso nel 1976), si è anche misurata con diverse esperienze di costituzioni più o meno *octroyés* e porta al compimento il processo di prima democratizzazione nel 1931, proponendo un controverso modello di democrazia di massa, la cosiddetta Seconda Repubblica. In genere, quando si parla del complicato rapporto tra la Spagna la democrazia, si comincia spesso con il parlare della Costituzione di Cadice, ovvero di quella prima Costituzione liberale della storia politica spagnola introdotta nel 1812 che inaugura «un lunghissimo ciclo d'instabilità politica e costituzionale che, in un certo senso, è durato fino all'approvazione della Costituzione del 1978» (Blanco Valdés 2003: 105); e si parla anche della presenza di conflitti storici che per quasi due secoli hanno delineato l'esistenza di due Spagne politicamente incompatibili: il conflitto sulla forma di governo (monarchia/repubblica), quello sui rapporti Chiesa-Stato, quello sui rapporti civili-militari, quello sui rapporti Stato-società, quello relativo all'organizzazione territoriale del potere (ibidem).

Rimanendo alle esperienze del XX secolo, si può dire che l'incerto percorso della Spagna verso la democrazia si interrompe prima nel settembre del 1923 quando il monarca di allora, Alfonso XIII, si fece sostenitore dell'offensiva del Generale Primo de Rivera contro il parlamentarismo oligarchico esistente, fu ripreso e sembrò portato a compimento con la Seconda Repubblica (1931-1936), per essere di nuovo interrotto dopo una sanguinosa guerra civile iniziata con il *levantamiento* militare del luglio 1936 e conclusasi nel 1939 con la vittoria dei "nazionalisti" e l'avvento del franchismo. Sia la Seconda Repubblica che la guerra civile lasceranno pesanti eredità negative che incideranno enormemente nella transizione che inizierà trentasei anni dopo, ovvero alla morte di Franco (Aguilar 1996 e 2008). In particolare, anche a causa del suo tragico epilogo, nel corso del tempo intorno all'esperienza della Seconda Repubblica si è formata in Spagna una memoria che guarda ad essa, più che come riferimento emulativo, e cioè come modello positivo da cui ripartire, come fonte di apprendimento politico, ossia per trarre dal passato "lezioni" da mettere a frutto per evitare il ripetersi di un fallimento imputabile anche ai comporta-

menti estremamente conflittuali delle élite politiche ed al tipo di assetto istituzionale configurato nel dicembre 1931, che verrà considerato come concausa dell'interruzione di quella esperienza. L'architettura istituzionale della Seconda Repubblica sarà, nella transizione che prende il via negli anni settanta, considerata come un'eredità negativa per giustificare un quadro istituzionale fabbricato a contrario rispetto ad essa (tab. 4). Tra i fattori dell'insuccesso della repubblica verranno, in effetti, indicati la debolezza e l'instabilità dell'esecutivo⁸, l'elevata frammentazione e polarizzazione del parlamento monocamerale, un particolare sistema elettorale "maggioritario" a due turni in collegi plurinominali, con liste aperte, voto limitato e *panachage* (De Carreras 1983; Montero, Llera e Torcal 1992) che costringeva ad aggregazioni partitiche politicamente poco omogenee e che incentivava ad interpretare come vittoria politica quella che al massimo poteva essere considerata una risicata vittoria elettorale.

Il franchismo non indebolì le tradizionali eredità storiche legate ai conflitti storici, ma ne rafforzò alcune e ne aggiunse altre. La *Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado* del 1946 ratificò la scelta a favore della monarchia; il problema religioso più che eliminato fu assorbito istituendo un regime di nazional-cattolicesimo, nel quale lo Stato e la Chiesa cattolica arrivarono a confondersi come non era mai successo nel passato liberale; il rapporto tra potere civile e potere militare si risolse a favore di quest'ultimo con l'esercito divenuto, insieme alla Chiesa cattolica ed alla polizia politica, tra le principali istituzioni del regime. La negazione dei diritti civili e politici, divenne più forte. Rispetto all'organizzazione territoriale dello Stato, ovvero alla distribuzione del potere tra centro e periferia ed al problema dei diversi nazionalismi spagnoli, basti dire che quando la morte di Franco avvia la transizione democratica la Spagna è uno degli stati più accentrati d'Europa. Su quest'ultimo terreno, però, gli sforzi di omologazione del Franchismo sortiscono un risultato opposto rispetto alle intenzioni: spingono l'opposizione al regime a intrecciare la domanda di democrazia con quella di decentramento e forniscono ai nazionalismi periferici una risorsa politica aggiuntiva per qualificare come eredità autoritaria negativa qualsiasi forma di centralismo.

In realtà il franchismo non è stato particolarmente originale in termini di costruzione di istituzioni, strutture politiche e modelli organizzativi. Fu essenzialmente un regime personale. I modelli politico-istituzionali di riferimento, almeno nella fase iniziale, sono non dissimili da quelli teorizzati dal fascismo italiano. Vale a dire la democrazia organica, il partito unico, la dottrina corporativa ed il sindacalismo verticale. Nei fatti, però, oltre al Caudillo, le vere istituzioni forti

⁸ Dal dicembre 1931 all'aprile 1938 si formano 24 governi; ben 18 sono quelli che si formano dal dicembre 1931 al luglio 1936, quando il golpe militare diede il via alla guerra civile.

furono la Chiesa cattolica, che ad un certo punto cominciò a manifestare un certo distacco dal regime (Adagio e Botti 2006), l'esercito e gli apparati repressivi.

In pratica, il Franchismo si premurò di smantellare e cancellare le istituzioni della Seconda Repubblica, si basò su alcune semplici idee forza (antiparlamentarismo, corporativismo, cattolicesimo, concezione organica della società e dello Stato, ordine ed autorità), ma non fu particolarmente creativo su questo terreno e poco spazio concesse alla istituzionalizzazione della dittatura⁹.

Per quanto non facile facilmente operazionalizzabile, una delle eredità maggiormente incisive del Franchismo riguarda l'ambito socio-culturale. I termini maggiormente utilizzati per definire le eredità franchiste sulla cultura politica spagnola sono per molti versi opposti a quelli utilizzati per il fascismo italiano: smobilitazione, spolticizzazione, apatia e antipartitismo. Particolarmente insistente fu lo sforzo del Franchismo finalizzato alla "spolticizzazione", ovvero ad alimentare l'idea di un esercizio del potere inteso come semplice tecnica di amministrazione burocratica. Non è senza fondamento, dunque, ritenere che, anche come riflesso di questa "spolticizzazione", in Spagna, si è prodotto un atteggiamento di disinteresse e sfiducia nei confronti della politica che si è protratto nel tempo. Non a caso un altro termine diffuso per descrivere la cultura politica degli spagnoli è quello di "cinismo". Anche per indicare nello stesso tempo una propensione per la stabilità e l'ordine, piuttosto che per il dibattito e il dissenso, ed una sorta di pragmatismo che porta a preferire la pace e il benessere materiale alle questioni politiche e ideologiche.

Attori, memoria storica, political learning e costruzione della democrazia

a) L'Italia

Dopo la transizione democratica non riuscita di cui abbiamo parlato nel precedente paragrafo, l'Italia si misura in un secondo tentativo al momento del crollo del regime autoritario. Tale crollo può essere datato al 25 luglio 1943 e viene causato dall'esito di una avventura militare che si andava delineando come catastrofico. In tale data, infatti, il Gran Consiglio del Fascismo sfiducia Mussolini, innesca un classico esempio di transizione lunga e disconti-

⁹ Come scrive Jiménez « il Franchismo fu una dittatura con una struttura molto semplice. Nella persona di Franco si unificavano le funzioni di capo dello Stato e di capo del governo, nonché la funzione esecutiva e quella legislativa. Le Cortes spagnole, create nel 1942, svolsero una mera funzione ausiliare e di collaborazione nella elaborazione delle leggi, mentre il potere giudiziario, seppure fortemente sottomesso a criteri di dipendenza dal potere politico, mantenne una certa indipendenza ed un certo prestigio, soprattutto in ambito di giurisdizione di tipo civilistico» (2009: 24-25).

nua, avvenuta in presenza di diverse guerre (una mondiale, una civile, una di classe) (Pasquino 2011: 10) combattute all'interno del territorio nazionale da alcune minoranze intense domestiche (i Partigiani ed i partiti facenti capo al CLN¹⁰ da un lato ed i fedelissimi del regime autoritario riorganizzati nella Repubblica Sociale Italiana, nota come Repubblica di Salò, dall'altro) e da forze armate straniere di schieramenti opposti (nazisti da un lato e gli Alleati angloamericani dall'altro), mentre l'esercito e lo stesso Stato italiano si erano dissolti dopo l'armistizio di Cassibile dell'8 settembre 1943 e la fuga a Pescara del giorno dopo da parte del Monarca, del capo del Governo (Badoglio) e di gran parte de componenti l'esecutivo, oltre che dei vertici militari. Al fine della individuazione degli attori protagonisti della lunga transizione e dell'instaurazione del nuovo regime è utile distinguere tra tre periodi: il primo, della durata di 11 mesi, va dal luglio 1943 al giugno 1944 quando, dopo il decisivo passaggio conosciuto come "svolta di Salerno", avvenuto nell'aprile 1944, finisce l'era dei governi Badoglio (5 giugno 1944) e, con l'approvazione della cosiddetta "prima costituzione provvisoria", iniziano il "periodo costituzionale provvisorio" e la "tregua istituzionale". Tregua in quanto il primo periodo di cui si è appena detto è stato caratterizzato dallo scontro tra Corona e Governo Badoglio da un lato ed il CLN dall'altro relativamente sia al rapporto con il passato liberale sia all'assunzione del ruolo di attore domestico legittimato all'esercizio della guida politica e militare¹¹. Il secondo periodo, quello della tregua istituzionale, vede la fine della guerra e la liberazione dell'Italia, avvenuta il 25 aprile 1945, la nomina e la convocazione della Consulta, avvenuta nel settembre 1945, la promulgazione della seconda costituzione provvisoria (marzo 1946), per chiudersi il 2 giugno 1946 quando si tengono sia il referendum sulla scelta istituzionale tra monarchia e repubblica sia le elezioni per l'Assemblea Costituente. In quest'ultima occasione per la prima (e l'unica)

¹⁰ Il CLN era una formazione nella quale si riconoscevano movimenti di diversa estrazione culturale e ideologica che condividevano l'antifascismo e la necessità di liberare l'Italia dalle truppe naziste. Era composto da rappresentanti del Partito Comunista Italiano (PCI), Democrazia Cristiana (DC), Partito d'Azione (PDA), Partito Liberale Italiano (PLI), Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria (PSIUP) e Democrazia del Lavoro (DL). Non ne faceva parte il Partito Repubblicano Italiano, che, manteneva una rigida pregiudiziale antimonarchica. All'interno del CLN i partiti erano rappresentati in base ad un rigido criterio di pariteticità. La logica conseguenza di quest'ultima caratteristica era che le decisioni fossero sempre prese all'unanimità.

¹¹ In questo periodo gli attori principali sono dunque quelli appena elencati, con gli angloamericani che avevano creato una "Commissione alleata di controllo" per governare l'Italia e i rappresentanti dell'Unione Sovietica che facevano parte soltanto di un Comitato consultivo affiancato alla Commissione, ma che ebbero un ruolo di primo piano nella determinazione del mutamento di direzione del Partito comunista e nella sua accettazione della svolta di Salerno (Di Nolfo e Serra 2010; Clementi 2011).

volta entra in scena il popolo sovrano, che chiude la disputa intorno alla principale questione istituzionale (la scelta tra Monarchia e Repubblica), scegliendo la formula repubblicana di stato e facendo uscire di scena uno degli attori più importanti: la Monarchia sabauda. Fino a tale data, in un quadro in cui i vincoli internazionali e la vigilanza della Commissione di Controllo alleata (quindi di Gran Bretagna e Stai Uniti in primo luogo, ma anche dell'Unione Sovietica, con un ruolo più marginale negli organismi della Commissione, compensato, però, dalla sua vicinanza al Partito comunista) era ancora operante (la Commissione cessò la sua attività nel dicembre 1947), i principali attori domestici erano rimasti gli stessi, con la minoranza fedele al vecchio regime sempre meno presente ed infine sconfitta, insieme alle forze armate tedesche. I partiti antifascisti divengono sempre più rilevanti ed hanno modo di sperimentare, direttamente od indirettamente (sia al governo, sia nel CLN, sia nella stessa Consulta, sia nella seconda Commissione Forti, oltre che nelle prassi quotidiane), varie pratiche e formule istituzionali che saranno poi riprese nel formale processo costituente (Lanzalaco 2005). Il terzo periodo comincia il 2 giugno, sempre in un quadro internazionale fortemente condizionante, che tra i suoi risvolti ha la rottura, voluta dagli Stati Uniti, dell'alleanza di Governo, dal quale, nella primavera del 1947, vengono esclusi comunisti e socialisti, e si conclude nel dicembre 1947, quando la nuova costituzione democratica viene approvata e promulgata. In ogni caso, anche una volta divenuti i principali attori in campo, i partiti hanno dovuto fare i conti con due questioni di non facile soluzione: 1) sia quelli che avevano dato vita al CLN, sia quelli che non avevano voluto partecipare a tale organismo interpartitico per pregiudiziali antimonarchiche (come il PRI-Partito repubblicano italiano) o perché contrari al compromesso che prevedeva l'unità nazionale (come alcuni piccoli partiti di sinistra), nei loro programmi differivano significativamente sia per quanto riguarda il rapporto con il passato sia per quanto riguarda il futuro regime da costruire¹²; 2) per quanto avessero potuto apprendere dalle lezioni passate, ed in particolare dalle divisioni che avevano favorito l'avvento del fascismo, erano pur sempre carenti in materia di political learning, ovvero non avevano alle spalle consolidate esperienze di partecipazione alla costruzione di una democrazia o di convivenza con un regime democratico. Il tutto si tramutava sia in carenze programmatiche, sia in concezioni diverse, che

¹² Per quanto riguarda il passato, erano, ad esempio, certamente accomunati dall'antifascismo, meno per quanto riguarda il rapporto con la Corona e con la tradizione politica liberale. Sicuramente favorevoli alla rottura con la monarchia e con la tradizione politica e istituzionale liberale erano i socialisti e gli azionisti (nonché, ovviamente i repubblicani, esterni al CLN), meno intransigenti i democristiani, i liberali e i demolaburisti, in una posizione interlocutoria i comunisti.

attraversavano e dividevano anche le singole unità partitiche, sul carattere che avrebbe dovuto assumere il regime da costruire. In pratica la condivisione del progetto relativo al superamento del vecchio regime e della lotta al nazifascismo, diveniva sfiducia reciproca quando si trattava di costruire il nuovo regime; sfiducia che si accentuava dopo la rottura, dettata dal quadro internazionale che si era andato delineando, dell'alleanza che aveva dato vita ai governi di unità nazionale, di cui si è detto sopra.

Non c'è dunque da stupirsi se nel periodo che va dal crollo del regime autoritario all'avvio della fase costituente,

le posizioni dei partiti furono tutt'altro che statiche e monolitiche, bensì mutarono, si chiarirono, si affinarono nel tempo, dando luogo ad un vero e proprio processo di apprendimento nel quale si integravano progressivamente presupposti ideologici, conoscenze sulle esperienze straniere e criteri di convenienza e prudenza politica (Lanzalaco 2005: 67);

e se questo processo di "apprendimento in corso d'opera" deve fare i conti con una serie di vincoli: in primo luogo l'assenza, tra quelli domestici, di un attore dotato di un superiore potere condizionante, dati gli equilibri raggiunti nella transizione e formalizzati dalle scelte degli elettori; in secondo luogo con la presenza di tale attore dotato di potere condizionante sullo scenario internazionale, visti la presenza delle forze militari alleate sul territorio nazionali e gli accordi di Yalta tra le superpotenze.

In ogni caso l'apprendimento derivante dal passato ed i vincoli di cui si è appena detto si rivelarono sufficienti a far sì che i partiti, per quanto divisi tra loro ed al loro stesso interno, fossero comunque consapevoli del fatto che questa sfiducia reciproca doveva essere neutralizzata per consentire la ricostruzione e l'avvio della vita democratica. Date queste premesse, si comprende come la memoria collettiva che è riuscita a costruirsi ed a prevalere non sia stata priva di ambiguità e di contraddizioni. Nella costruzione di tale memoria la Resistenza e l'esperienza del CLN hanno avuto effetti decisivi ma anche ambigui e per taluni aspetti distorsivi, facendo, ad esempio, sottovalutare il fatto che il fascismo, prima ancora che dalla Resistenza, era stato sconfitto dall'esercito alleato ed era stato un regime assai inclusivo, che aveva coinvolto gran parte della nazione. Così mentre in Spagna, all'interno di una transizione continua e di diversi attori interni dotati di elevato potere condizionante (i franchisti riformisti, il giovane Monarca ed i militari, ad esempio) è prevalsa la scelta dell'oblio ed una forma di memoria simmetrica nei confronti degli autoritarismi e dei totalitarismi del Novecento, in Italia, nella costruzione della memoria, visto che uno dei principali protagonisti della Resistenza e della lotta al fascismo era un partito comunista, e il largo consenso ottenuto

sia da tale partito sia da un partito socialista ancora su posizioni massimaliste in molti campi, la simmetria nei confronti dei regimi non democratici non poté esserci. Il collante comune fu quasi esclusivamente l'antifascismo e la lotta partigiana e la simmetria riguardò soprattutto i due tipi di eredità del passato: quella storica e quella autoritaria, seppure con una chiara prevalenza della seconda. Nello stesso tempo si aggiunse una nuova eredità, quella figlia dell'esperienza ciellenista, sia in materia di rapporti tra partiti sia in materia di sperimentazione istituzionale che spingeva verso forme di consociativismo.

2) la Spagna

Nel corso del Novecento la Spagna ha affrontato e superato la sfida di costruire una democrazia in due occasioni: negli anni Trenta, con la Seconda Repubblica, e negli anni Settanta. Soprattutto per quello che è avvenuto in quest'ultima occasione, vale a dire dopo la morte di Franco ed in presenza di una transizione continua, il paese iberico è considerato un *case study* esemplare per chi voglia approfondire il ruolo giocato dalla memoria storica e dal political learning in un processo di ri-democratizzazione. A domande quali: perché alla seconda occasione in cui il paese iberico si misura con una transizione verso la democrazia non ripete la guerra civile? Perché nello stesso paese il risultato e lo sviluppo delle due transizioni è stato così diverso?, Paloma Aguilar (2008, 251-252) risponde: in primo luogo perché il contesto, le circostanze, lo "spirito dei tempi" sono diversi: i conflitti radicali della prima parte del secolo e la guerra civile sono sufficientemente lontani, la Comunità Europea si propone anche come attore promotore della democrazia, quello spagnolo era rimasto l'unico regime autoritario dell'Europa occidentale, la Spagna era stata interessata da un processo di rapida crescita economica e di modernizzazione sociale. Insomma, le condizioni economiche, sociali e politiche esistenti agli inizi degli anni Settanta del secolo scorso, sia a livello interno che a livello internazionale, sono molto più favorevoli ad esiti pro-democrazia.; in secondo luogo perché la memoria del passato e il political learning svolgono un ruolo essenziale nel convertire il desiderio ossessivo di non ripetere il passato in uno stimolo per la negoziazione e per lo sviluppo di quel processo cognitivo che trasforma valori che negli anni '30 erano non negoziabili in valori che diventano negoziabili 40 anni dopo. Cosa è avvenuto negli anni Trenta? Che tipo di insegnamenti aveva proposto l'esperienza della Seconda Repubblica? Le transizioni avvenute negli anni '30 e negli anni '70 differiscono per tutta una serie di attributi, tra i quali vi sono certamente la modalità della transizione il comportamento delle élite, il tipo di memoria storica prevalente, il rapporto con il passato e con le sue eredità, il tipo di democrazia che ne è stata il risultato (Hernandez Gil 1983; Álvarez Tardío 2005: 307-377). Nella prima

occasione, sin da quelle elezioni municipali che nel febbraio 1931 si trasformarono in una sorta di referendum su monarchia e repubblica e che portarono, il 14 aprile 1931, alla proclamazione della repubblica, il percorso verso la democrazia è stato caratterizzato da un grado molto elevato di rottura e dalla volontà di superare in maniera irreversibile un passato che gli attori che hanno avuto la meglio nelle urne vedevano come un'eredità totalmente negativa. In particolare, dai vincitori dello scontro elettorale, la soluzione per i cinque grandi conflitti storici viene trovata capovolgendo il segno della risposta fino allora trovata dai diversi regimi conservatori/reazionari che si erano susseguiti: una repubblica che ripudiava la monarchia, un anticlericalismo radicale che si materializzava anche nell'abolizione dei privilegi degli ordini religiosi e di buona parte delle prerogative ecclesiastiche e nel riconoscimento immediato del matrimonio civile e del divorzio, un rapporto civili-militari punitivo nei confronti di quest'ultimi, il riconoscimento di una serie di diritti civili e politici che all'epoca aveva pochi eguali, l'avvio del riconoscimento e della istituzionalizzazione delle diversità territoriali.

Quando si tratta di trarre una conclusione, sul tipo di democrazia che venne disegnata nel 1931, gli osservatori più critici parlano di una democrazia con tratti contraddittori, vale a dire all'avanguardia in materia di diritti civili e politici, ma nello stesso tempo poco liberale in tanti aspetti e, di fatto, escludente. L'esito fu una guerra civile fratricida ed una dittatura durata quasi quattro decenni. Si potrebbe dire che la democrazia costruita nel 1931 fallì anche, ma non solo, ovviamente, per la carenza di una cultura politica appropriata e per l'assenza di *political learning*.

Quanto avvenuto negli anni Trenta incide fortemente sulla costruzione della memoria che prevale negli anni '70. Alla fine del franchismo, in effetti, a prevalere è da un lato l'esistenza di una "memoria collettiva di tipo traumatico" relativamente alla guerra civile, dall'altro un'associazione negativa tra ciò che doveva essere un regime di libertà e ciò che era effettivamente stato nell'unica esperienza storica in cui la Spagna si era misurata con esso: la Seconda Repubblica. Come ci ricorda Aguilar (2008: 33-34), per quanto alla morte di Franco fossero passati quasi quarant'anni dall'inizio della guerra civile, e per quanto gran parte di essa non l'avesse attivamente vissuta in prima persona, la classe politica che è stata protagonista della transizione non è sufficientemente giovane per non guardare la realtà attraverso la distorsione della guerra. Inoltre, la percezione della realtà e l'importanza della posta in gioco portavano l'opposizione democratica a propendere per una scarsa propensione al rischio. Dall'altro lato, per l'élite legata al passato franchista la percezione delle realtà era influenzata anche dagli eventi di alcuni "Stati di riferimento" (Bermeo 1997), come il vicino Portogallo, dove il crollo della dittatura si stava realizzando sotto la forma di una rivoluzione sociale nel

corso della quale l'élite dittatoriale aveva perso non solo il potere, ma, spesso, anche le proprietà e la libertà (Marin Arce 2002: 133); e come la Grecia, dove Re Costantino, cognato di Juan Carlos di Spagna, successore designato da Franco, aveva perso il trono anche a causa della sua ambiguità nel disegno del percorso verso la democrazia.

Nel complesso, coloro che negli anni '70 furono chiamati alla costruzione della democrazia potevano far leva su diversificate esperienze ai fini della formazione del loro political learning. Alcune di esse provenivano dalla storia spagnola più o meno recente: il disastro della guerra civile; una storia di costituzioni di parte e non di tutti; un disegno costituzionale che non aveva garantito stabilità alla prima vera democrazia, e così via. Anche in conseguenza di tali esperienze, l'affermarsi dell'idea che la nuova democrazia dovesse nascere sul superamento del passato ma non contro di esso, ovvero che essa non potesse basarsi sulla marginalizzazione di coloro che in qualche modo potevano essere identificati con quel passato, che bisognava lasciar fuori dalla vita politica i ricordi di torti e conflitti, che fosse utile ed opportuno trarre alcune conclusioni comuni dalle esperienze del passato per dar vita ad una liberaldemocrazia duratura, in grado, cioè, di fornire rimedi alla tradizionale instabilità politica spagnola.

Tale idea ha finito per prevalere nella fase costituente, ed è sfociata in una serie di scelte istituzionali e non, tra le quali quella rinuncia a qualsiasi forma di giustizia transizionale punitiva nei confronti dei protagonisti del passato regime che è stato visto da alcuni dei protagonisti della transizione come «il presupposto etico-politico della democrazia» (Aguilar 1996: 270).

Rispetto alle scelte e alle “non scelte” fatte negli anni '70, ed all'uso della memoria e del political learning, non si può dire che le critiche siano mancate. La scelta dell'oblio, la rinuncia a qualsiasi giustizia transizionale, il mettere da parte i fattori che potevano dividere, hanno fatto parlare i critici di un tacito patto del silenzio che avrebbe minato le basi stesse della nascita democrazia. Non mancano, tuttavia coloro che sottolineano che non si è trattato di oblio e di assenza di memoria ma semplicemente di political learning. Álvarez Tardío, ad esempio, afferma, non senza qualche ragione, che il

percorso verso la democrazia iniziato a metà del 1976 e concluso nel dicembre del 1978 non è stato presieduto da un patto di silenzio. La memoria e l'analisi del passato sono stati cruciali per raggiungere accordi che hanno determinato il funzionamento istituzionale della nuova democrazia. Il fatto che i costruttori della democrazia conoscessero in modo esplicito il contenuto delle diverse memorie storiche fu essenziale affinché essi si accordassero anche in modo tacito su alcune conclusioni comuni per dare forma alle nuove regole. Alla fine, la grande differenza tra il 1931 ed il 1978 consistette in una questione di volontà

politica e di responsabilità nel difficile compito di rendere il nuovo regime politico democratico veramente liberale e pluralista (2005: 461).

Il constitution building: le modalità ed i contenuti

a) L'Italia

Sulla scia di quanto osservato da Duverger (1974: 132), che ritiene che la genesi di un sistema di governo incide sul suo concreto operare non meno della "forma" (parlamentare/ semipresidenziale/ presidenziale) che esso finirà per assumere, quando si analizzano i processi di constitution building Linz e Stepan invitano a mettere al centro dell'attenzione anche le modalità secondo le quali le Costituzioni vengono approvate e le nuove istituzioni costruite. Secondo i due studiosi la modalità ottimale è quella che vuole che le scelte relative a regole ed istituzioni « potenzialmente molto laceranti e dibattute, siano prese in modo consensuale e non in modo maggioritario» in un quadro « in cui il lavoro dell'assemblea costituente acquisti maggiore legittimità in quanto approvato da un referendum popolare»(2000: 133). Non c'è dubbio che la modalità utilizzata dai costituenti italiani (tab. 1) negli anni '40 differisce da quella utilizzata nella costruzione della Seconda Repubblica spagnola circa 15 anni prima e si avvicina molto a quella suggerita da Linz e Stepan, se si esclude il referendum popolare finale (vedi tab. 1). Il popolo sovrano ebbe un ruolo decisivo in una scelta tra monarchia e repubblica e nel disegno dei rapporti di forza all'interno dell'Assemblea, ma fu poco coinvolto nella fase successiva¹³. I lavori della Costituente durarono ben diciannove mesi, dal giugno 1946 al dicembre 1947, articolandosi in un processo decisionale lungo e complesso. La discussione parlamentare sul testo, passata attraverso 170 sedute, è stata tutt'altro che agevole e su ogni singolo articolo si sono scontrate le diverse e spesso lontane sensibilità politiche, ma la costituzione fu approvata a larghissima maggioranza (con 453 voti a favore e 62 contrari) il 22 dicembre 1947, per entrare in vigore l'1 gennaio successivo.

In realtà, come abbiamo già detto, si escludono gli undici mesi che vanno dal luglio 1943 al giugno 1944, caratterizzati dallo scontro tra Corona e CLN, il periodo costituzionale provvisorio dura ben tre anni e mezzo, dal giugno 1944 (promulgazione della prima Costituzione provvisoria) al dicem-

¹³ I costituenti rinunciarono sin da subito ad un eventuale referendum popolare di ratifica della costituzione, motivando ciò con il fatto che il referendum importante era stato quello che aveva sconfitto la monarchia, accompagnato dalla votazione per i componenti dell'Assemblea Costituente (Pasquino 2011: 13).

Tab. 1 Le modalità e le sequenze dei processi costituenti in Italia e in Spagna.

	Spagna		Italia
	1931	1977-1978	1946-1947
Tempi del processo costituente	6 mesi (luglio-dicembre 1931)	18 mesi (luglio 1977-dicembre 1978)	19 mesi (giugno 1946-dicembre 1947)
Strumento	Apposita Assemblée Costituente	Parlamento solo di fatto costituente	Apposita Assemblée Costituente
Sistema elettorale	Maggioritario in collegi plurinominali con scrutinio di lista, voto limitato e panachage.	Proporzionale con effetti che favoriscono la sovrarappresentanza dei due principali partiti.	Proporzionale quasi puro
Tipo di elezioni	Elezioni con finalità espressamente costituenti. Competizione a somma zero. Non accettazione di risultati da parte delle forze conservatrici (sconfitte o non partecipanti)	Elezioni con finalità costituenti non chiaramente esplicitate. Accettazione della legittimità dei risultati da parte dei principali partiti	Elezioni con finalità costituenti non chiaramente esplicitate svoltesi contemporaneamente ad un referendum che delegava al popolo una scelta (monarchia/ repubblica) istituzionale cruciale. Accettazione del risultato da parte di quasi di quasi tutti i partiti. Contestazioni sul risultato del referendum.
Tipo di maggioranza parlamentare	Eterogenea maggioranza di sinistra-centro	Nessuna maggioranza preconstituita. Convergenza verso una strategia consensuale da parte dei principali partiti	Arco Costituzionale, ovvero maggioranza larghissima che aveva sperimentato modalità di azione e forme istituzionali di tipo consensuale nella fase della transizione
Tipo di costituzione	Costituzione della maggioranza, non accettata dall'opposizione	Costituzione condivisa da (quasi tutti i) partiti di governo e di opposizione.	Costituzione ampiamente condivisa da quasi tutti i partiti, che per una parte del percorso costituente (dal giugno 1946 al maggio 1947) hanno condiviso anche la responsabilità di governo.
Referendum promulgativo	no	si	No
Scioglimento del Parlamento e nuove elezioni dopo l'approvazione della Costituzione	no	Si	Si

bre 1947 (approvazione della Carta costituzionale). Vale a dire che quello che parte dall'elezione dell'Assemblea Costituente, il 2 giugno 1946 e si conclude 19 mesi dopo è solo la fase finale di un processo che dal punto di vista sostanziale comincia prima. Nei due anni che vanno dal giugno 1944 al maggio 1946, infatti, il processo di costruzione delle nuove istituzioni non si arresta, ma vive una lunga fase intermedia che nel CLN, nei governi di unità nazionale, nella Consulta e nella seconda Commissione Forti ha le sue sedi più importanti (Lanzalaco 2005). In tale periodo, quelli saranno gli attori centrali del formale processo costituente, ovvero i partiti politici che si affermano, si consolidano e si legittimano sempre più, accrescono il loro political learning, sperimentano regole ed istituzioni che rendano possibile la loro convivenza, pur in presenza di elevate distanze ideologiche. Come ci ricorda Lanzalaco, in questo consiste

la peculiarità della genesi della democrazia italiana: mentre è in atto un lento e laborioso processo di *constitution making*, si sviluppa parallelamente ad esso in modo spontaneo e non programmato, quello di *institution building*. In quei mesi si andava cioè affermando e consolidando nei fatti e nella prassi politica un modello istituzionale ancor prima che questo venisse costituzionalizzato (2005, 86).

Insomma, diverse importanti

scelte di fondo, poi assunte dai Costituenti, erano in parte già maturate prima ancora dell'insediamento dell'Assemblea (principio della sovranità popolare, centralità del ruolo dei partiti politici e del Parlamento, rigidità delle norme costituzionali, tutela dei principi di libertà, autonomie regionali) e anche queste sulla spinta di vicende tutte contingenti e legate alla peculiarità del cosiddetto periodo costituzionale provvisorio (Caretto e Sorace 1980: 23).

I partiti, pur partendo quasi dal nulla, giunsero alla scadenza della Costituente con posizioni relativamente ben definite (tab. 2), senza però riuscire ad articolare in modo completo ed organico le loro proposte. In effetti, il problema che, in misura maggiore o minore, tutti i partiti furono costretti ad affrontare fu la traduzione di posizioni ideali e valoriali in concrete proposte di architettura giuridico - costituzionale. Cosa non facile, visto che, ad esempio, per il partito popolare si poneva il problema di capire cosa fosse esattamente una costituzione «cristianamente ispirata» e per i comunisti si trattava di stabilire quali assetti istituzionali fossero più congruenti con una «democrazia progressiva». Fu così che nel dibattito che si svolse nei e tra i partiti dal 1943 al 1946 venne sempre più evidenziandosi la tendenza a privilegiare i progetti globali, ad elevato contenuto ideologico, a scapito di quelli

specifici incentrati su precise proposte di assetti giuridico-istituzionali. E che la priorità dettata dalle contingenze divenisse quella delle garanzie reciproche relativamente alla loro legittimazione ed al riconoscimento del loro ruolo all'interno del nuovo regime.

Non casualmente, quello costituente si caratterizzò come un processo aperto nel quale, ad una prima fase in cui veniva stabilito un «pacchetto» minimo di regole condiviso da tutte le parti, sarebbe dovuta seguire una seconda fase di attuazione e adattamento di quel modello — attraverso gli strumenti offerti dalla legge ordinaria e secondo le procedure e i principi indicati nel testo costituzionale — alle condizioni contingenti. Quindi, per diverse questioni spinose, sulle quali si rivelò complicato raggiungere un accordo, venne adottato quel metodo “del rinvio” che in seguito porterà a parlare di «vizio d'origine» della Costituzione italiana, di “rivoluzione promessa e non mantenuta” di “tradimento della Costituzione”.

A questo tipo di approccio contribuì una certa refrattarietà dei Costituenti a trarre ispirazione da esperienze straniere. Refrattarietà non imputabile a mancanza di documentazione su ciò che avveniva altrove o alla ignoranza dei Costituenti, che tra le loro file annoveravano diversi componenti di solida e raffinata cultura giuridica (basti pensare a Mortati od a Calamandrei). Fu invece l'effetto da un lato dell'isolamento della cultura italiana durante il ventennio fascista e dall'altro della scelta esplicita di fare una «Costituzione italiana» organicamente radicata nelle tradizioni culturali, nelle peculiarità e nella storia del nostro paese e che rispondesse alle esigenze dettate dalle circostanze e dei particolari attori chiamati a svolgere il ruolo di costruttori. Anche in quest'ottica può essere letto il fatto che i Costituenti, nella parte introduttiva della Costituzione, nei «Principi fondamentali» (artt. 1-12), si preoccuparono di sottolineare dettagliatamente che la Carta Fondamentale non rappresentava la semplice organizzazione dei poteri dello stato, ma era il documento fondante del nascente regime democratico. E tale sottolineatura viene giustamente letta come un indicatore della assenza, all'interno delle elite, di un esteso consenso (a parte l'antifascismo) positivo intorno al possibile significato del termine democrazia e, quindi, della sostanziale fragilità della democrazia italiana, che non a caso verrà catalogata come una democrazia difficile, con carente legittimità originaria, che dovrà far ricorso a forme di “ancoraggio” per potersi consolidare (Morlino 2003 e 2008).

2) *La Spagna*

Anche la modalità utilizzata dai costituenti spagnoli negli anni '70 si avvicina a quella suggerita da Linz e Stepan e fa risaltare la differenza con quanto avvenuto nel 1931 (tab. 1), quando, subito dopo la proclamazione

Tab. 2. Le posizioni dei partiti in preparazione all'Assemblea Costituente e le scelte finali.

Core issue	Posizioni dei partiti al momento del referendum e delle elezioni per l'Assemblea Costituente	Scelte dell'Assemblea Costituente
Questione istituzionale	Repubblica (Pci, Pri, PDA, Psiup) Monarchia (UPN) ^a Libertà di voto (DC)	Repubblica (scelta dal referendum istituzionale)
Autonomie territoriali	Decentramento politico (PRI, PDA, Dc, DI, Psiup) ^b Decentramento amministrativo (Pli) No al decentramento (Pci, Psiup) ^c	Previsione di uno Stato regionalizzato. Realizzazione immediata delle regioni a statuto speciale, attesa fino al 1970 per le regioni a statuto ordinario.
Forma di governo	Presidenzialismo (PDA) Parlamentarismo puro (Pci) Parlamentarismo razionalizzato (Dc, Pri, Pli, DI, Psiup) ^d	Centralità del Parlamento e Parlamentarismo quasi puro.
Bicameralismo	Seconda Camera su base professionale o territoriale (DC, PRI) Seconda Camera su base strettamente politica (Pli) Contrari alla seconda Camera (PDA, Psiup, PCI) ^e	Bicameralismo paritario, con seconda Camera sostanzialmente politica e formalmente territoriale
Corte costituzionale	Favorevoli (DC, Pri, PDA, Psiup) Favorevole ma con poteri limitati (PLI) Contrari (Pci)	Prevista dalla Costituzione. Attuazione solo nel 1955 a seguito della legge costituzionale 1/1953 e della legge ordinaria 87/1953
Capo dello stato	Espansione dei suoi poteri (PLI) Presidenza collegiale (Psiup) Elezione di secondo grado (Pri)	Elezione di secondo grado e funzione essenzialmente arbitrale

^a Alle elezioni PLI e DL ai presentarono sotto la sigla unitaria di UDN (Unione democratica nazionale)

^b Il decentramento era prevalentemente orientato verso la costituzione delle Regioni

^c Il Psiup cambiò posizione

^d Erano previste differenti forme di razionalizzazione

^e PDA e Il Psiup erano tuttavia favorevoli ad organismi comunitari collaterali

Fonte: Lanzalaco 2005: 76, con aggiornamenti ed adattamenti nostri.

della repubblica, il governo provvisorio approvò, senza negoziarlo con i partiti non governativi, un nuovo e controverso sistema elettorale che condusse alla elezione di un'Assemblea costituente caratterizzata da alta frammentazione partitica, forte polarizzazione (Morlino 1981: 191; Montero, Llera e

Torcal 1992: 13) e sovra-rappresentazione della coalizione risultata vincitrice. Sovrappresentazione che alimentò in quelli che in realtà erano vincitori di misura «la convinzione che non era necessario scendere a compromessi quando si è trattato di redigere il progetto di Costituzione» (Gunther, Sani e Shabad 1986: 21).

Cosicché, la coalizione repubblicano-socialista utilizzò la sua maggioranza per stabilire le regole del gioco della nuova democrazia senza preoccuparsi di coinvolgere l'opposizione. Il processo costituente si esaurì nell'arco di 6 mesi e la nuova Costituzione, approvata il 9 dicembre 1931, non fu sottoposta a referendum né seguita da scioglimento dell'Assemblea e nuove elezioni per la semplice ragione che i vincitori non volevano correre alcun rischio (Tusell 1974: 209-214). Ovviamente, la Costituzione non ottenne il consenso di tutte le forze politiche. Sebbene nella votazione finale risultasse approvata da una larga maggioranza, essa finì per essere il riflesso della composizione dell'Assemblea e fu qualificata dai suoi stessi creatori come «una “costituzione ardita”, di sinistra pur senza essere socialista» (Carr 1978: 768). Rispetto al passato essa si pose come strumento di rottura: doveva liberare il Paese dalle istituzioni legate alla monarchia, dalla sottomissione dello Stato alla Chiesa cattolica ed escludere coloro che potevano utilizzare la democrazia per mantenere viva la memoria del passato. È simbolicamente molto significativo che la Costituzione del 1931 disegna un parlamento monocamerale (composto, cioè, solo dal Congresso dei deputati) giustificando la scelta anche con il fatto che il Senato avrebbe potuto garantire la rappresentanza della Spagna monarchica, clericale e “caciquista”. Venne abolita la Monarchia, punita la Chiesa e ridimensionato il ruolo ed il peso dell'esercito, formalizzata una forte estensione dei diritti civili e politici (ad esempio, il suffragio femminile). Relativamente all'architettura istituzionale, diciamo subito che, se pur partita con l'idea di creare un governo forte, l'Assemblea Costituente finì per concepire un sistema di governo che formalmente è una combinazione di elementi di parlamentarismo e semi-presidenzialismo, ma che nella sostanza si rivela un tipico governo assembleare¹⁴, con un capo dello Stato molto debole e non rieleggibile dopo un mandato che durava sei anni. Importanti aperture vennero previste in termini di distribuzione territoriale del potere: si istituì, infatti, uno Stato “integrale” che prevedeva delle precise procedure per la costituzione di regioni autonome la dove i governi locali lo avessero richiesto. Non a caso Carr può scrivere che

¹⁴ Come nota Carr, «lo strumento costituzionale destinato alla attuazione di riforme radicali era la camera unica, dotata di poteri illimitati; il sistema bicamerale venne respinto perché ricordava il senato della restaurazione ed il costituzionalismo bastardo di Primo de Rivera» (1978: 768).

il massimo risultato della repubblica, riguardo ai grandi temi del passato, fu la soluzione della questione catalana. Dopo tanto tempo la Catalogna trovò nello statuto catalano un ordinamento soddisfacente che valse a farne la roccaforte della Repubblica» (1978: 772).

Per spiegare il tipo di memoria prevalente negli anni '70 bisogna risalire a quelli che furono i principali protagonisti (Gómez Fortes 2009): un'élite riformista d'origine franchista che, senza una rottura con la legalità del passato regime, riesce ad imporre modalità, tempi e tappe del disegno di regole e istituzioni che per loro stessa natura non potevano non segnare una forte discontinuità rispetto al passato, e che con la *Ley para la reforma política*, approvata dalle Cortes franchiste nel novembre 1946, disegna sia parte rilevante dei binari sui quali si sarebbe incardinata la fase instaurativa, sia alcune basi fondamentali sulle quali si sarebbe poi collocato il nuovo regime. Le regole di tipo proporzionale applicate in circoscrizioni provinciali con una soglia legale di sbarramento piuttosto bassa, sebbene fossero state disegnate chiaramente per favorire il partito dei franchisti riformisti allora al governo (Lago e Montero 2010) si rivelarono accettabili per tutti ed, in ogni caso, tutti i principali partiti hanno a priori considerato come legittima la consultazione che nel 1977 portò alla formazione di quelle Cortes che di fatto si rivelarono come costituenti. Teoricamente l'UCD, il partito-coalizione fondato dal capo del governo in carica (il franchista riformista Adolfo Suárez), uscito vincitore dalla competizione e nel quale confluirono gran parte dei franchisti riformisti, senza, però, ottenere la maggioranza assoluta dei seggi, alleandosi con AP, il partito nel quale militavano i franchisti conservatori, avrebbe potuto imporre la costituzione di una maggioranza di destra. Ma non è questo quello che fece.

E qui sta un'altra differenza, rispetto al 1931, che vale la pena di richiamare: la decisione politica del partito di maggioranza relativa, in questo caso di centro-destra, fondata principalmente su due ragioni: la memoria storica e la volontà di non fare una costituzione di parte. Ciò ha evitato che la nuova democrazia nascesse come il regime di una sola parte (Álvarez Tardío 2005: 195-196).

Come ricorda Álvarez Tardío,

la memoria storica fu complessivamente una componente basilare nel dibattito costituente, non come fattore di scontro ideologico ma, primo, come incentivo per un atteggiamento di riconciliazione, secondo, come fondamento teorico di un diverso comportamento della classe politica" (2005, 450)

finalizzato alla ricerca del consenso più vasto possibile sulle regole della democrazia. Il 31 ottobre 1978, sedici mesi dopo il suo inizio, il processo costituente

giunse a termine e la nuova carta venne approvata a larga maggioranza sia dal Congresso (325 voti a favore, 6 contrari e 14 astenuti) che dal Senato (226 a favore, 5 contrari e 8 astenuti). La procedura si chiude il 6 dicembre 1978 (la promulgazione da parte del Re avverrà il 27 dicembre del 1978) quando si tiene il referendum sulla Costituzione e l'88,5 % degli spagnoli che si sono recati alle urne vota a favore della nuova carta fondamentale. In tale occasione la partecipazione alle urne, fu piuttosto bassa (67,1%), ma non si può non sottolineare che

per la prima volta, in un paese difficile come la Spagna, una costituzione è stata elaborata con il contributo di governo ed opposizione, cercando il compromesso e non la sopraffazione dell'avversario (2005: 298).

Come previsto da Duverger, in effetti, la genesi ha condizionato lo sviluppo della Costituzione spagnola. Essa è stata figlia sia del consenso quasi totale delle diverse forze politiche sia di una "ossessione della stabilità" politica che la mancata soluzione del problema dei nazionalismi periferici ha reso ancora più pregnante. Tali caratteri originari si sono materializzati nel disegno di un procedimento di riforma costituzionale estremamente rigido, ed in una cultura che ha portato la quasi totalità della classe politica che ha governato la Spagna democratica a considerare la questione della riforma costituzionale un tema tabù che poteva minare le basi del compromesso raggiunto. Cosicché la Costituzione del 1978 più ancora che stabile è divenuta "pietrificata" (Garcia 1998: 703).

Regole ed istituzioni di governo

1) L'Italia

Dunque, a differenza di quelli spagnoli che, 30 anni dopo, hanno potuto tener conto della difficile esperienza italiana, di quella francese della IV e della V repubblica, e soprattutto di quella della Germania occidentale, dove la Legge Fondamentale del 1948 aveva adottato importanti accorgimenti di razionalizzazione del parlamentarismo, i costruttori della nuova democrazia italiana avevano pochi esempi stranieri a cui far riferimento, ed in ogni caso, come abbiamo detto, si sono dimostrati refrattari anche ad essi. Inoltre, i costituenti partono da una condizione in cui il passato pre-autoritario lascia un vuoto istituzionale, non offre un modello da emulare o da rifiutare, mentre quello autoritario sì. Da qui una concezione antiautoritaria del nuovo sistema politico che si traduce (tab. 3) in una dispersione del potere, una debolezza della

figura del capo del governo e del governo nel suo complesso, una struttura bicamerale e simmetrica di un parlamento a cui viene attribuito un ruolo centrale rispetto al potere esecutivo, regole elettorali fortemente proporzionaliste, una forma di stato regionale o "regionalizzabile"¹⁵.

Tra le scelte che precedettero la vera e propria fase costituente c'è quella della legge elettorale, che fu approvata per eleggere l'Assemblea Costituente e che poi sarà confermata, senza essere costituzionalizzata, per l'elezione della Camera dei deputati, con minime modifiche, fino al 1992. La scelta è stata preceduta da un dibattito tra uninominalisti (fortemente minoritari) e proporzionalisti (fortemente maggioritari), nel corso del quale prevalsero largamente quest'ultimi, portatori di una visione, allora molto diffusa, secondo la quale il sistema proporzionale era da preferire a quello maggioritario perché avrebbe consentito quella rappresentatività che il regime autoritario aveva negato ed il consolidamento del sistema di organizzazioni di partito che si era andato formando nel corso della lotta di Liberazione e nel periodo immediatamente successivo; e di un'idea di democrazia secondo la quale le elezioni, i partiti e i parlamenti non erano strumenti per la formazione di governi, ma canali attraverso cui si elaboravano e si confrontavano differenti modi di intendere la società, l'economia e la politica¹⁶. Nella scelta del sistema elettorale, come più volte detto, un ruolo decisivo gioca anche l'esperienza della legge Acerbo del 1923 che ha, per quasi settant'anni portato ad associare, almeno per quanto riguarda il sistema politico nazionale, qualsiasi sistema maggioritario all'autoritarismo.

Anche nel caso della forma di governo, le eredità autoritarie e le esperienze maturate nella transizione si intrecciano e sfociano nella scelta di un

¹⁵ Quella sulla istituzione delle regioni viene considerata una delle parti più innovative della Costituzione italiana. Essa venne scritta traendo ispirazione dalla Costituzione spagnola del 1931, ed in netta opposizione all'accentramento autoritario fascista ed ai suoi tentativi di assimilazione delle diversità etniche, culturali, territoriali e linguistiche presenti in alcune aree del paese.

¹⁶ Tale concezione sfociò, nel marzo 1946 (d.l. 10 marzo 1946, n. 74), nell'approvazione da parte del governo in carica, con il parere favorevole della Consulta, di una legge elettorale che stabiliva che il metodo di votazione a suffragio universale, maschile e femminile, dei membri dell'Assemblea Costituente sarebbe avvenuto col sistema proporzionale a liste concorrenti, con collegi elettorali plurinominali e con un collegio unico nazionale per l'utilizzazione dei voti residui, ovvero con sistema elettorale a forte impianto proporzionalistico, che non sarebbe poi stato costituzionalizzato e che sarebbe rimasto in vigore per quasi mezzo secolo. Per quanto riguarda la seconda camera, ovvero il Senato della Repubblica, i criteri di elezione verranno stabiliti successivamente, con la legge n. 29 del 6 febbraio 1948, la quale, rispetto a quella per la Camera, conteneva alcuni piccoli correttivi in senso formalmente maggioritario, prevedeva un elettorato attivo e passivo parzialmente diverso relativamente all'età, ma sostanzialmente riproponeva una ripartizione dei seggi largamente proporzionale.

Tab. 3. Eredità storiche, eredità autoritarie e istituzioni della democrazia in Italia.

	Eredità storiche e autoritarie		Eredità della transizione	Istituzioni della democrazia
	Eredità negative	Eredità positive		
Presidente della repubblica	Coinvolgimento del Monarca nell'avvento del regime autoritario e convivenza con tale regime	Destituzione immediata del dittatore dopo la sfiducia del Gran Consiglio del Fascismo	Immediato scioglimento del Partito unico e delle istituzioni fasciste Fuga del Monarca a Pescara dopo l'8 settembre e l'armistizio di Cassibile "Patto di Salerno" e prima Costituzione provvisoria con abdicazione del monarca in favore del figlio e rinvio alle successiva fase costituente la scelta tra Monarchia e Repubblica Referendum istituzionale del 2 giugno 1946 con scelta popolare a favore di un forma di stato repubblicana	Presidente della repubblica con funzioni prevalente di mero di arbitro
Sistema elettorale	Sistemi prevalentemente uninominali associati a scarsa inclusione Legge Acerbo: sistema proporzionale con scrutinio di lista con assegnazione di un fortissimo premio di maggioranza alla lista di maggioranza relativa, ovvero alla lista di Mussolini	Sistema proporzionale con scrutinio di lista che associato al suffragio universale maschile, favori l'avvento dei primi partiti di massa nel 1919	Netta prevalenza di una concezione favorevole ad una democrazia dei partiti Sistema elettorale proporzionale scelto per l'elezione dell'Assemblea Costituente	Sistema proporzionale a "liste concorrenti, con collegi elettorali plurinominali e con un collegio unico nazionale per l'utilizzazione dei voti residui", ovvero sistema elettorale a forte impianto proporzionalistico,(non costituzionalizzato)

(continua la tab.3)

	Eredità storiche e autoritarie		Eredità della transizione	Istituzioni della democrazia
	Eredità negative	Eredità positive		
Parlamento	Esautorazione del parlamento e corporativizzazione della rappresentanza nel periodo autoritario	Bicameralismo asimmetrico nel periodo liberale	Consulta come embrione di parlamento	Bicameralismo simmetrico
Sistema di governo	Instabilità e debolezza del governo nel periodo liberale. Personalizzazione e concentrazione del potere nel sistema autoritario. "Complesso del tiranno" come eredità del regime fascista	.	Governi deboli, esperienze di consociativismo, embrioni di parlamentarismo assembleare, primazia dei partiti nei governi del CLN	Sistema parlamentare puro, con governo debole e centralità del parlamento
Statalismo e Statualità	Accentramento, scarsa legittimità e scarsa autorevolezza dello Stato nel periodo liberale. Accentramento ed assenza di autonomia dei governi locali nel periodo fascista. Forme di statalismo nel periodo fascista	Forme di statalismo nel periodo fascista. Ristrette élites con elevate competenze burocratico gestionali formatesi all'IRI nel periodo fascista	Esperienze di regionalizzazione e di autonomia dei governi locali già maturate e formalizzate nella transizione	Stato "regionalizzabile", divenuto "Stato regionale" nel tempo

parlamentarismo quasi assembleare. Le prime sono riassunte nell'espressione "complesso del Tiranno", coniata dal Presidente dell'Assemblea Costituente Umberto Terracini e che successivamente sarà ripresa per spiegare il rifiuto di buona parte della cultura politica italiana delle forme di governo "presidenzialiste". Ricorda Panebianco (2001)

demmo vita a una Repubblica assembleare, con governi programmaticamente deboli, e un Parlamento onnipotente, soprattutto perché lo spettro di Mussolini aleggiava sulla Costituente: no ai governi forti - i costituenti pensarono e

decisero - perché possono degenerare in regimi autoritari. Una volta scelto quell'assetto istituzionale, non ci fu più verso di correggerlo. Ogni volta che prendeva forma un tentativo veniva regolarmente soffocato.¹⁷

D'altronde le élites partitiche chiamate alla costruzione della democrazia erano, per la gran parte, impregnate da una cultura assemblearista (soprattutto, di parte comunista) od organicista (soprattutto da parte cattolica). L'unità fra di loro si poté realizzare soltanto nella limitazione dei poteri di chiunque avesse conquistato la maggioranza nella elezione del primo Parlamento repubblicano, sull'esito della quale c'erano molte incertezze. Il bicameralismo simmetrico fu una logica conseguenza di quanto appena detto. La sua scelta, inoltre, oltre che essere coerente con la cultura antiautoritaria prevalente, che proponeva di ripartire la sovranità democratica in due Camere per evitare possibili dittature della maggioranza, fu vista come funzionale alla formalizzazione dei veti incrociati che i partiti volevano mantenere su diverse tematiche istituzionali che non avevano ancora trovato una soluzione definitiva.

Complessivamente questo *imprinting* originario ha sicuramente evitato traumi irrimediabili al sistema politico italiano ed a favorito il consolidamento di una democrazia dei partiti, molto rappresentativa ma poco decidente, ma esso ha anche significato instabilità, scarsa incisività dei governi ed elevato potere di ricatto dei piccoli partiti o di frazioni dei grandi partiti presenti in Parlamento.

2) La Spagna

Quando si tratta contestare coloro che parlano di assenza di memoria e di oblio non è raro incontrare studiosi spagnoli che parlano di quanto avvenuto in materia di disegno di quelle istituzioni politiche di governo che Morlino indica come "parzialmente manipolative" (2001) nel disegno delle quali è intervenuta chiaramente, in modo dissuasivo e con effetto deterrente, la memoria relativa al funzionamento delle istituzioni della Seconda Repubblica. Questioni centrali di ingegneria costituzionale, come i rapporti tra parlamento e governo, le regole elettorali, i poteri della Corona sono stati discussi e risolti con occhi rivolti verso quanto avvenuto nel periodo tra le due guerre. In particolare, l'esperienza della Seconda Repubblica è stata utilizzata come "contro-modello" (Powell 2001: 635; Álvarez Tardío 2005: 454), ovvero come modello negativo per disegnarne uno di segno opposto, idoneo anche a fornire soluzioni a quella "ossessione della stabilità" (Diez-

¹⁷ Panebianco (2001), *Il complesso del tiranno*, «Corriere della Sera», 5 febbraio 2001.

Picazo 1992) che permeava la memoria di buona parte delle elite chiamate a costruire la nuova democrazia.

Mentre i Costituenti del 1931 hanno voluto rompere con una tradizione costituzionale ritenuta colpevole di falsificazione della volontà del popolo ed espressione della vecchia politica, la Costituzione del 1978 è stata concepita considerando il passato come fonte d'apprendimento; esso era da superare, ma non da ignorare. (...). Basta vedere, ad esempio, ciò che riguarda la forma di governo ed il rapporto tra esecutivo e legislativo. La memoria dell'instabilità dei governi e dell'assenza di disciplina nei gruppi parlamentari tipici della seconda repubblica e complessivamente del periodo tra le due guerre, ha portato nel 1978 ad istituire un modello di esecutivo "alla tedesca", ovvero un governo caratterizzato dalla supremazia del suo Presidente, molto stabile e con grande capacità di controllo sul parlamento. Il risultato è stato sicuramente un parlamento con scarsa autonomia, ma almeno non un parlamento indisciplinato e imprevedibile come quello repubblicano, nel quale il governo non sapeva nemmeno se i suoi progetti di legge sarebbero stati sostenuti dai gruppi politici che lo sostenevano (Álvarez Tardío 2005, 454).

Tab. 4. Le istituzioni politiche disegnate dalle costituzioni del 1931 e del 1978.

	Costituzione 1931	Costituzione 1978
Forma di Stato	Repubblica	Monarchia costituzionale
Potere moderatore	Assente nei fatti. Ruolo non svolto dal Presidente della repubblica	Presente nei fatti. Ruolo attribuito alla Monarchia e svolto con successo.
Legge elettorale	Maggioritaria	Proporzionale con correttivi
Parlamento	Monocamerale	Bicameralismo asimmetrico
Governo	Parlamentarismo assembleare	Parlamentarismo razionalizzato
Struttura territoriale dello stato	«Stato integrale» con possibilità di autonomie locali differenziate	Stato «regionalizzabile»

Si è trattato, in realtà, di una rivisitazione del passato repubblicano che qualche volta è sfociata in una sorta di demonizzazione e che fa parlare autorevoli studiosi dell'esistenza di una

quasi superstizione, che una volta eliminati alcune di queste istituzioni, si allontanava il pericolo della degenerazione del confronto civile (...). Il passato repubblicano giocava così un ruolo chiave nella costruzione della politica della transizione e nell'indirizzare verso la legittima adozione di meccanismi che

Tab. 5 . Spagna: Eredità storiche, eredità autoritare e disegno istituzionale nel 1978.

	Eredità storiche ed eredità autoritarie		Eredità della transizione	Istituzioni della democrazia
	Eredità negative	Eredità positive		
Capo dello Stato	Storica incompatibilità tra monarchia e democrazia. Scelta del Franchismo in favore della Monarchia. Assenza di un potere moderatore nella Seconda Repubblica. Ruolo partigiano del Presidente nella Seconda Repubblica.		Comportamento di Juan Carlos in favore della democrazia	Monarchia Costituzionale
Sistema elettorale	Sistema sostanzialmente maggioritario nella Seconda Repubblica.		Scelta in favore di un sistema proporzionale corretto contenuta nella Ley para la Reforma Política. Convergenza dei due maggiori partiti dopo le elezioni del 1977	Scelta in favore di un sistema proporzionale corretto
Parlamento	Monocameralismo nella Seconda Repubblica	Tradizioni di bicameralismo interrotte dalla Seconda Repubblica		Bicameralismo asimmetrico
Forma di governo	Instabilità dei governi e sostanziale Assemblearismo nella Seconda Repubblica. Ruolo partigiano del Capo dello stato nella Seconda Repubblica	Forti poteri del capo del governo nel periodo autoritario	Scelta implicita a favore della monarchia prefigurata nella Ley para la riforma politica Non negoziabilità della scelta monarchica imposta dal governo Suarez	Parlamentarismo razionalizzato, con forti poteri al capo del governo. Cancellierato alla tedesca
Statualità	Stato centralizzato e brutale repressione dei nazionalismi storici nel periodo franchista	“Stato integrale” con differenziate forme di regionalismo nella Seconda Repubblica	Significativa presenza di partiti regionalisti nel Parlamento (sostanzialmente costituente) eletto nel 1977.	Stato regionalizzabile. Previsione di regionalismo asimmetrico

partivano dal discredito di altri, e contribuivano ad allontanare i fantasmi della guerra civile (Aguilar 2008:270).

Vengono attribuiti alla Seconda Repubblica l'assenza di un autorevole potere neutrale, di un sistema elettorale che impedisse la formazione di fronti elettorali di grande eterogeneità interna, di una seconda camera in grado di neutralizzare, se necessario ed opportuno, gli eventuali errori della prima, di un esecutivo stabile ed autorevole; ed inoltre, l'avvio di un processo che avrebbe comportato una struttura territoriale dello Stato non uniforme. Alla fine del processo costituente l'esito, come raffigurato nella tab. 4, è un assetto istituzionale costituito "a contrario", con qualche eccezione, però, relativamente alla "statualità": una monarchia costituzionale, un sistema elettorale proporzionale corretto, un parlamento bicamerale, un potere esecutivo forte e stabile, un territorio divisibile in regioni autonome. Si può quindi parlare di un'eredità che si traduce in scelte fatte "per reazione" ma non al vecchio regime quanto alle precedenti istituzioni democratiche. Con un'eccezione nell'ambito della statualità: qui entra in gioco un altro tipo di eredità "per reazione" ed un altro tipo di memoria, quella locale (Aguilar 1998; Muro 2010), che contribuisce a far sì che l'eredità negativa con cui i costituenti dovranno fare i conti non sia solo quella della Seconda Repubblica ma anche quella del regime autoritario in questo ambito (tab. 5).

Può forse non considerarsi un caso se la democrazia è riuscita a superare uno degli storici problemi della Spagna, quello della stabilità del governo, ma non a risolvere quello della statualità e se le élites politiche sono riuscite a produrre convenzioni e comportamenti che hanno favorito il primo obiettivo ma non il secondo. Basti dire che in materia di formazione dei governi è prevalsa una moderazione che tra le sue conseguenze ha avuto la prassi che ha voluto che il segretario del partito arrivato primo alle elezioni formasse il governo anche senza avere la maggioranza in parlamento, mentre sul piano dei rapporti centro-periferia a prevalere sono state tendenze centrifughe e comportamenti che sempre più spesso hanno sfiorato la slealtà nei confronti del centro.

Conclusioni

L'articolo conferma che le istituzioni democratiche non sfuggono alla regola che vuole che tutte le istituzioni non nascano dal nulla e che ciascuna di esse ha una forma ed una storia propria. Insomma che le eredità del passato hanno un peso rilevante nella costruzione della democrazia e, nello stesso tempo, che le élites chiamate a disegnare tali istituzioni giocano un ruolo fonamen-

tale nella individuazione del segno, positivo o negativo, da dare a tali eredità. Non a caso le istituzioni di entrambe le democrazie da noi studiate “nascono” contro il passato, ma non contro lo stesso passato: contro quello autoritario nel caso italiano, contro quello che fa riferimento ad un precedente modello di democrazia nel caso spagnolo.

In Italia le circostanze storiche, le eredità, l'assenza di una precedente compiuta democratizzazione, le modalità discontinue della transizione, le caratteristiche degli attori che sono chiamati a costruire la nuova democrazia ed il loro carente political learning si tradurranno in una cultura antiautoritaria associata ad una memoria asimmetrica (antifascista ma contraddittoria rispetto all'autoritarismo di segno opposto) ed in “un complesso del tiranno” che porteranno a concepire una democrazia nella quale la rappresentatività emergerà come valore molto più rilevante rispetto alla governabilità.

In Spagna circostanze storiche, eredità, transizione continua, attori diversi, che potranno contare sull'apprendimento derivante da una precedente fallita esperienza di compiuta democratizzazione e da esperienze straniere, si tradurranno in una memoria che mette l'accento sul “consenso” e sulla “ossessione della stabilità”, per dar vita ad una democrazia governante che privilegia proprio la stabilità.

L'imprinting iniziale finirà per condizionare il rendimento delle istituzioni democratiche e contribuirà a fare dell'Italia una democrazia difficile, che necessita di un ancoraggio “tramite partiti” per il suo consolidamento, che per decenni manterrà un sistema partitico caratterizzato da elevata distanza ideologica ed una difficile se non impossibile governabilità; la Spagna, invece, conterà su un “patto tra élites” e su una memoria asimmetrica rispetto ai tipi di eredità, che si tradurrà in oblio per quanto riguarda le eredità autoritarie e le vicende della guerra civile ed in opposizione rispetto alle istituzioni democratiche della Seconda Repubblica, per trasformare “l'ossessione della stabilità” in disegno di una democrazia che risulterà poco partecipata ma nello stesso tempo in grado di consolidarsi in breve tempo e di assicurare governi stabili ed alternanza.

Riferimenti bibliografici

- Adagio C., Botti A. (2006), *Storia della Spagna democratica. Da Franco a Zapatero*, Mondadori, Milano.
- Aguilar P. (1996), *Memoria y olvido de la Guerra Civil española*, Alianza Editorial, Madrid.
- Aguilar P. (1998), *The Memory of the Civil War in the Transition to Democracy: The Peculiarity of the Basque Case*, «West European Politics», 21: 5-25.
- Aguilar P. (2008), *Políticas de la Memoria y Memoria de la Política*, Alianza Editorial, Madrid.

- Alvarez Tardio M. (2005), *El camino a la democracia en Espana. 1931 y 1978*, Gota a Gota, Madrid.
- Bermeo N. (1992), *Democracy and the Lessons of Dictatorship*, «Comparative Politics», 24: 273-291.
- Bermeo N. (1997), *The Myths of Moderation. Confrontation and Conflict during Democratic Transitions*, «Comparative Politics», 29: 305-322.
- Blanco Valdés R.L. (2003), *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, in Gambino S. (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution*, Giuffrè, Milano.
- Capoccia G., Ziblatt D. (2010), *The Historical Turn in Democratization Studies: A New Research Agenda for Europe and Beyond*, «Comparative Political Studies», 43: 931-968.
- Caretti P. e Sorace P. (1980), «*Tecnica*» e «*politica*» nel contributo dei giuristi al dibattito costituente, in De Siervo U. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, il Mulino, Bologna, Volume 1.
- Carr R. (1978), *Storia della Spagna (1808-1939)*, Nuova Italia, Firenze.
- Cesarini P., Hite K. (a cura di) (2004), *Authoritarian Legacies and Good Democracy*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Chiarini R., Germano L. (2011), *Le eredità del passato autoritario nella democratizzazione italiana*, in Grilli di Cortona P. e Lanza O. (a cura di), *Tra vecchio e nuovo regime. Il peso del passato nella costruzione della democrazia*, il Mulino, Bologna.
- Clementi M. (2011), *L'alleato Stalin. L'ombra sovietica sull'Italia di Togliatti e De Gasperi*, Rizzoli, Milano.
- Colarizi S., Morlino L. (1998), *Italy after Fascism: An Overview of the Fascist Legacy*, in Larsen S.U. (a cura di), *Modern Europe after Fascism. 1943-1980s*, Columbia University Press, New York.
- Costa Pinto A. (2010), *Continuità autoritarie, giustizia transizionale e crisi dello Stato*, «Storia e problemi contemporanei», XXIII, 54: 93-129.
- Costa Pinto A., Morlino L. (a cura di) (2011), *Dealing with the Legacy of Authoritarianism. The «Politics of the Past» in Southern European Democracies*, Routledge, London.
- De Carreras F. (1983), *Los intentos de reforma electoral durante la II República*, «Revista de estudios políticos», 31-32: 165-198.
- Diez-Picazo L.M. (1992), *La forma di governo in Spagna: l'ossessione della stabilità*, in Ciuffoletti Z., Noiret S. (a cura di), *I modelli di democrazia in Europa e il caso italiano*, Ponte alle Grazie-Fondazione Rosselli, Firenze.
- Di Nolfo E., Serra M (2010), *La gabbia infranta. Gli Alleati e l'Italia dal 1943 al 1945*, Laterza, Bari.
- Duverger M. (1974), *La monarchie républicaine*, Laffont, Paris.
- Fishman R.M. (1990), *Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy*, «World Politics», 42, 3, pp. 422-440.
- Garcia E. (1998), *Spagna*, in Palici Di Suni E., F. Cassella F., Comba M. (a cura di), *Le costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Cedam, Padova.
- Gómez Fortes B. (2009), *O Controlo Político dos Processos Constituintes*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa.
- Grilli di Cortona P., Lanza O. (a cura di) (2011), *Tra vecchio e nuovo regime. Il peso del passato nella costruzione della democrazia*, il Mulino, Bologna.

- Grilli di Cortona P. (2007), *Il cambiamento politico in Italia*, Carocci, Roma.
- Grilli di Cortona P. (2011), *Il passato che non passa: il ruolo delle eredità nelle democratizzazioni*, in Grilli di Cortona P. e Lanza O. (a cura di), *Tra vecchio e nuovo regime. Il peso del passato nella costruzione della democrazia*, il Mulino, Bologna.
- Gunther R., Sani G., Shabad G. (1986), *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Hernández Gil A. (1983), *Facetas de dos procesos constituyentes*, «Revista de estudios políticos», 31-32: 11-24.
- Hite K., Morlino L. (2004), *Problematizing the Links between Authoritarian Legacies and "Good" Democracy*, in Cesarini P., Hite K. (a cura di), *Authoritarian Legacies and Good Democracy*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Jiménez J.C. (2009), *España y Portugal en transición*, Silex, Madrid.
- Lago I., J.R. Montero (2010), *Selection of an Electoral System: Less Consensus, more heresthetics*, in Muro D., G. Alonso (a cura di), *Politics and Memory of Democratic Transition: The Spanish Model*, Routledge, Londra.
- Lanza O. (2012), *Eredità del passato e democrazia. La Spagna ed il Portogallo*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- Lanzalaco L. (2005), *Le politiche istituzionali*, Bologna, il Mulino.
- Larsen S.U. (a cura di) (1998), *Modern Europe after Fascism. 1943-1980s*, Columbia University Press, New York.
- Linz J.J., Stepan A. (2000), *Transizione e consolidamento democratico*, il Mulino, Bologna.
- Marin Arce J.M. (2002), *La rivoluzione portoghese e la transizione spagnola*, «Ventunesimo Secolo» 1: 133-141.
- Montero J.R., Llera F., Torcal M. (1992), *Sistemas electorales en España: una recapitulación*, «Revista Española de Investigaciones Sociológicas», 58: 7-56.
- Morlino L. (1981), *Dalla democrazia all'autoritarismo. Il caso spagnolo in prospettiva comparata*, Bologna, il Mulino.
- Morlino L. (1998), *Is There Another Side to the Fascist Legacy?* in Larsen S.U. (a cura di), *Modern Europe after Fascism. 1943-1980s*, New York, Columbia University Press, New York.
- Morlino L. (2003), *Democrazie e democratizzazioni*, il Mulino, Bologna.
- Morlino L. (2008), *Democrazia tra consolidamento e crisi*, il Mulino, Bologna.
- Morlino L. (2001), *Constitutional Design and Problems of Implementation in Southern and Eastern Europe*, in Zielonka J. (a cura di), *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Vol. I: Institutional Engineering*, Oxford, Oxford University Press, Oxford.
- Musella L. (2004), *Il trasformismo*, il Mulino, Bologna.
- Muro D. (2010), *The Basque Experience of the Transition to Democracy*, in Muro D., Alonso G. (a cura di), *Politics and Memory of Democratic Transition: The Spanish Model*, Routledge, Londra.
- Pasquino G. (2011), *La rivoluzione promessa*, Bruno Mondadori, Milano.
- Pérez-Díaz V.M. (2003), *La lezione spagnola. Società civile, politica e legalità*, il Mulino, Bologna.
- Powell C. (1991), *El piloto del cambio: el rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Editorial Planeta, Barcellona.
- Tusell J. (1974), *Historia de la Democracia cristiana en España*, vol. II, Edicusa, Madrid.

- Wellhofer E.S. (2003), *Democracy and Fascism: Class, Civil Society and Rational Choice in Italy*, «American Political Science Review», 97: 91-106
- Zincone G. (1980), *L'integrazione mancata*, in Zincone G. (a cura di), *Il vizio d'origine*, «La Biblioteca della Libertà», XVII: 193-217.

