

Introduzione

I pochi acquirenti e lettori di questo mio ultimo libro avranno una inconfutabile certezza e cioè che non annoierò più nessuno con “storie fiscali” perché la narrazione, giunta ai nostri giorni, ha esaurito la materia e l’oggetto.

Si chiederanno, invece, la ragione per la quale ho dedicato tanto tempo e rilevanti energie alla ricostruzione della politica fiscale della Destra e della Sinistra storica (Einaudi, 1995 e 1996), dell’età giolittiana (Olschki, 2015) e del fascismo (Marco ed. 2005), stagioni politiche ormai lontane e definitivamente chiuse.

La ragione è assai semplice da spiegare e sta nella constatazione che, nella ricchissima e variegata letteratura della storia dell’Italia, una e libera, se migliaia e migliaia sono le pagine dedicate alla ricostruzione degli avvenimenti, alla politica, all’economia, ai profili sociali, culturali, artistici e di costume, l’attenzione per le vicende fiscali è più che contenuta, è modesta e molto spesso ridotta a luoghi comuni o a disinformate sintesi che denotano solo una scarsa conoscenza del tema trattato.

E così capita ancora di vedere ricordato Quintino Sella come “l’uomo del macinato”, il ministro della “lesina”, lui che, grande uomo di Stato, comprese che se non si fosse raggiunto il pareggio, utilizzando soprattutto le imposte, l’Italia non avrebbe potuto neppure immaginare un proprio avvenire “industriale” e moderno nel quale pochi credevano e, fuori dai confini nazionali, nessuno auspicava .

E così si stenta a comprendere che anche la politica fiscale, avviata e realizzata da Ezio Vanoni, con grande rigore etico-politico, ha certamente contribuito all’avvio del c.d. “miracolo economico” sul quale proprio il Ministro incitava a riflettere quando, a un convegno di professori universitari diceva: “Voi che avete nelle vostre mani gli strumenti della tecnica economica, potete e dovete diffondere questa persuasione in mezzo al popolo italiano: che non esistono miracoli, in economia, che non esistono macchine capaci di creare automaticamente il benessere, ma esistono modi di ragionare, esistono impegni che, se assunti in modo conseguente e lucido e con fondamento, possono portare ai risultati di sviluppo, di tranquillità, di equilibrio politico e sociale che interessano ognuno di noi”¹.

¹ Così E. VANONI, *Discorsi sul programma di sviluppo economico*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1956, p. 29.

E tanta prudenza, nell'illustre ministro delle finanze, non derivava dalla accortezza politica, ma dalla consapevolezza, figlia di un conosciuto e autorevole insegnamento, che gli obiettivi della finanza pubblica e, in particolare, delle imposte sono complessi e non possono essere ridotti a schemi semplici proprio perché i tributi si collocano sul crinale tra libertà e autorità.

Occorre, quindi, fare i conti con il consenso del Parlamento e con i principi di uguaglianza, di equità, di capacità contributiva, di proporzionalità, da rispettare nella ripartizione dei tributi e costruire i complessi assetti della finanza erariale e delle sue interazioni con quella locale e con quella regionale, in un delicato equilibrio tra poteri e doveri, tra diritti e obblighi degli enti impositori e del contribuente.

Ecco perché studiare e conoscere la finanza pubblica di un determinato paese è anche la illustrazione, assai efficace, del suo sistema politico e istituzionale oltre che della salute della sua democrazia.

Per convincersene, più che le mie parole, vale ricordare che, secondo Schumpeter, “la storia fiscale di un popolo è una parte essenziale della sua storia generale, e, con Antonio De Viti de Marco, che, solo comprendendo il bilancio pubblico, “si può fare la storia descrittiva e drammatica delle guerre e delle rivoluzioni, ma non se ne dà la spiegazione”.

E non dimenticare anche l'insegnamento di Wicksell quando scrive che, oltre alle tirannie classiche, i cittadini di un paese possono patire anche la “tirannia non meno opprimente dell'occasionale maggioranza di un Parlamento”.

Perciò, nel 1947, si volle una costituzione rigida e un sindacato costituzionale accentrato in quanto “solo dei tribunali liberi dal controllo politico possono essere dei baluardi delle libertà in quanto sono custodi non delle leggi (fatte dal potere legislativo) ma dei diritti della persona consacrati nella Costituzione. Questi liberi tribunali non sono un potere ma un contropotere o, meglio, perché non hanno nessun reale potere, il limite giuridico contro chi politicamente ragiona – ieri come oggi – in termini di ragion di Stato e questa minaccia la vede ancora presente nel mondo contemporaneo, nonostante l'avvento della democrazia”².

Ma, oggi, considerata la profluvie di leggi fiscali, un torrente, non è più sufficiente neppure l'auspicato rigore del giudice delle leggi per ripristinare almeno la razionalità e la coerenza del dettato normativo.

Per questo in conclusione della nostra storia, abbiamo indicato un rafforzamento dei principi generali dell'ordinamento tributario, dettati dal c.d. Statuto dei diritti del contribuente e la redazione, al fine, di un codice tributario, realizzando così un progetto che fu dei Costituenti.

² Così N. Matteucci nella introduzione a McIlwain, *Constitutionalism: ancient and modern*, New York, 1949, 1^a ed. italiana (a cura di V. De Capraiiis, Neri Pozza, 1950, ora in una nuova ed. it. a cura di N. Matteucci, Bologna, il Mulino, 1990, p. 165).

Ma è un compito che lasciamo alle più giovani generazioni dei contribuenti, degli operatori, degli studiosi, dei colleghi solo ricordando che nessuna emergenza giustifica l'inerzia perché una delle emergenze da affrontare è proprio “la trappola delle leggi, molte, oscure, complicate”³.

Genova, 24 giugno 2017

Gianni Marongiu

³ Si veda B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, il Mulino, 2011.

Capitolo Primo

L'Italia transitoria tra il crollo del regime fascista e l'approvazione della Costituzione della Repubblica

1. Il drammatico "1943"

Il 1943 fu un anno tragico per lo Stato italiano, per la Nazione, per il popolo: cadde un regime totalitario (25 luglio), il paese ebbe due governi (dopo l'8 settembre), si avviò la guerra civile¹, l'Italia divenne un enorme campo di battaglia (dopo lo sbarco degli Alleati in Sicilia e a Salerno), si intensificarono i bombardamenti², diminuirono le possibilità di sfamarsi e di scaldarsi mentre aumentò la paura che divenne terrore con l'atroce accentuazione della persecuzione antisemita³ e con l'uso sistematico della tortura e della deportazione⁴.

Insomma, a dir poco, una nazione allo sbando non solo per obiettive difficoltà, ma anche per precise, gravi responsabilità⁵.

Lo sbarco delle truppe anglo-americane nell'Africa del Nord e la definitiva sconfitta delle truppe italo-tedesche in Libia e in Tunisia, tra l'inverno del 1942 e la primavera del 1943, segnarono l'inizio della fase più dura per l'Italia nella seconda guerra mondiale.

Quella che ne ruppe l'unità politica e, per quanto più da vicino interessa questa storia, danneggiò profondamente il nostro sistema economico.

¹ Si veda C. PAVONE, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità della Resistenza*, Torino, Bollati-Boringhieri, 1991.

² Qualunque "città (il riferimento nel testo è a Torino) pareva fatta non più di palazzi e case ma di cimiteri sgretolati, uno più squallido e tragico dell'altro" (così D. LAJOLO, *Il "vizio assurdo"*. *Storia di Cesare Pavese*, Milano, Il Saggiatore, 1960, p. 280).

³ Si veda G. MAIDA, *Ebrei sotto Salò. La persecuzione antisemita, 1943-1945*, Milano, Feltrinelli, 1978 e G. DEBENEDETTI, *16 ottobre 1943. Otto ebrei*, pref. di A. Moravia, ed. a cura di Ottavio Cecchi, Roma, Editori Riuniti, 1977.

⁴ P. CALEFFI, *Si fa presto a dire fame*, pref. di F. Parri, Milano-Roma, ed. Avanti!, 1954.

⁵ Si veda E. AGA ROSSI, *Una nazione allo sbando. L'armistizio italiano del settembre 1943 e le sue conseguenze*, nuova ed. ampl., Bologna, il Mulino, 2003, p. 111 ss. e p. 199.

Infatti, se, fino all'autunno del 1942, l'Italia aveva subito solo i danni, limitati, prodotti da aerei ancora dotati di una modesta efficacia distruttiva, all'inizio dell'inverno del 1942, dalle nuove basi africane partirono i grossi bombardieri americani che, con continui e massicci attacchi, fecero in pochi mesi danni di gran lunga superiori a quelli sofferti nei trenta mesi di guerra precedenti.

Già nella primavera del 1943 lo sconvolgimento della vita economica italiana era tale (per la distruzione delle città, per lo sfollamento di centinaia di migliaia di cittadini verso le campagne, per la disarticolazione del sistema dei trasporti) che non si poteva più parlare di una economia nazionale unitaria.

E poi ancora, quando, ai primi di luglio del 1943, le forze angloamericane sbarcarono in Sicilia, quando il 25 luglio cadde il regime fascista, quando, dopo l'armistizio dell'8 settembre, il re abbandonò la capitale del Regno e di lì a poco si formarono due Italie, quella monarchica (ridotta a poche province pugliesi) e quella fascista, lo Stato italiano esisteva solo perché i cittadini ne ricordavano la nozione e solo perché ne rispettavano il fantasma.

Peraltro, se a Brindisi e a Salò esistevano due governi che non governavano⁶ e il paese era diventato il campo di una durissima guerra tra forze militari straniere, l'uso della parola "patria" si diffuse tra coloro che daranno anima, vigore e sangue alla lotta "partigiana"⁷, dai gruppi di azione patriottica alle squadre di azione patriottica: per dirla con le parole di Giacomo Noventa "gli uomini della Resistenza combattevano prima che contro il fascismo, contro se stessi. Avevano dovuto mettere un segno interrogativo o negativo a tutto ciò che avevano pensato essi stessi, rompere tutti gli schemi, sconvolgere le proprie abitudini di

⁶ Dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943 anche la legislazione tributaria ebbe vicende distinte nella parte dell'Italia sottoposta al governo legittimo e nella parte soggetta alla repubblica sociale fascista. "I provvedimenti di quest'ultima non hanno lasciato traccia nel nostro sistema tributario e se ne può quindi prescindere in questa rapida analisi, anche se una storia completa non dovrà mancare di tener conto e di ricordare mostruosità tributarie come l'imposta straordinaria sull'entrate per le forniture belliche (*Omissis*).

"Il governo legittimo non ha, fino alla liberazione di Roma, svolto nessuna rilevante attività legislativa in materia tributaria. Le condizioni in cui si svolgeva l'attività di governo impedivano o sconsigliavano d'altra parte qualunque provvedimento tributario oltre l'ordinaria amministrazione, che già presentava problemi assai gravosi per le condizioni di personale e materiali in cui si trovavano gli uffici fiscali all'indomani della grande crisi politico-militare, in paesi largamente devastati dalla guerra. Intensa fu invece l'attività legislativa dei governi succedutesi dopo la liberazione di Roma" (così S. STEVE, *Scritti vari*, Milano, Franco Angeli, 1997, p. 178 ss.).

⁷ Si veda G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, il Mulino, 1993 e anche *Lettere di condannati a morte della Resistenza italiana (8 settembre 1943-25 aprile 1945)* a cura di P. Malvezzi e G. Pirelli, pref. di E. Enriquez Agnoletti, ed. riv. e ampl., Torino, Einaudi, 1954, *passim*.

ragazzi e di uomini, i propri rapporti familiari, sentimentali e sociali, in una parola tutto il proprio pensiero e la propria vita”⁸.

Le distruzioni, perciò, continuarono e anzi si infittirono e tutto divenne incerto perché alla guerra si aggiunse il terrore seminato dal reclutamento di lavoratori da inviare in Germania e dalle rappresaglie nazifasciste⁹ contro coloro che, minoranza, intendevano dimostrare che gli Italiani non erano e non volevano essere assenti nella riconquista della libertà e dell'indipendenza¹⁰.

E poi ancora, alle relevantissime difficoltà fisiche, dettate dal freddo, dalla penuria del cibo, dalla fame, si aggiunsero le difficoltà economiche di molti (specie nelle città) stretti tra la necessità di soddisfare le più modeste esigenze e la speculazione della “borsa nera”; per non dire delle ansie con cui, a rischio delle denunce, erano seguiti i bollettini di “radio Londra” che, alla sera, segnalavano la progressiva liberazione del suolo nazionale lenta, però, perché, dopo lo sbarco in Normandia (giugno 1944), l'Italia, per gli Anglo-americani, era diventata un fronte secondario.

2. L'Italia divisa politicamente e dilaniata da una guerra tradizionale e “civile”

Nel frattempo era ripresa una modesta, ma non irrilevante, vita politica¹¹, condizionata dalla fragilità e dalla non rappresentatività del governo Badoglio, dalla resistenza del re al mutamento del suo status¹² e dalla difficilissima condizione internazionale dell'Italia

Il 28 gennaio 1944 si erano riuniti a Bari (una precedente riunione convocata a Napoli per il 20 dicembre 1943 era stata vietata dalle autorità alleate su pres-

⁸ Così G. NOVENTA, *Tre parole sulla Resistenza e altri scritti*, con un saggio di A. DEL NOCE, Firenze, Vallecchi, 1973, pp. 82-83.

⁹ Si veda AA.VV., *Guerra totale. Tra bande alleate e violenze naziste. Napoli e il fronte meridionale, 1940-44*, Torino, Bollati Boringhieri, 2005.

¹⁰ Sugli ideali della Resistenza, o meglio nella Resistenza, si veda N. BOBBIO, *Profilo ideologico del Novecento italiano*, Torino, Einaudi, 1986, p. 151 ss.; per un giudizio tutto positivo sul contributo partigiano alla vittoria alleata in Italia si veda il documento “alleato” pubblicato in E. RAGIONIERI, *Italia giudicata*, Torino, Einaudi, 1976, vol. III, p. 849 s.

¹¹ Per la narrazione della storia d'Italia (dal 1943 al 1961), in questo lavoro appena tratteggiata, si vedano: *Storia d'Italia. 5. La Repubblica. 1943-1963* a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Roma-Bari, Laterza, 1997; D. VENERUSO, *Storia d'Italia nel Novecento*, Roma, ed. Studium, 2002, spec. pp. 282-388 e *ivi* un'ampia bibliografia; P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Un profilo storico della democrazia italiana (1945-1990)*, Bologna, il Mulino, 1991.

¹² Sulla riluttanza, ed è dir poco, del sovrano a farsi da parte, si veda B. CROCE, *Scritti e discorsi politici*, I, Bari, Laterza, anastatica del 1963, p. 267 s.

sione del governo Badoglio¹³) i comitati di liberazione nazionale (CLN)¹⁴ che dibatterono e si divisero soprattutto sulla questione istituzionale, risolta, per salvare l'unità delle forze antifasciste, con la proposta di indurre Vittorio Emanuele III all'abdicazione e di rinviare la scelta istituzionale a un referendum da tenersi non appena fossero cessate le operazioni militari.

In effetti, un primo passo fu, di lì a poco, effettuato perché, il 16 marzo, su pressione soprattutto di Benedetto Croce¹⁵ e di Enrico De Nicola¹⁶, il re comunicò al consiglio dei ministri l'intenzione di nominare luogotenente del regno il figlio Umberto e di volere effettuare il passaggio non appena Roma fosse stata liberata.

Intento che, dopo scontri all'interno del Comitato centrale di liberazione nazionale, tra gli intransigenti sulla questione istituzionale (azionisti e socialisti) e i partiti più possibilisti (democrazia cristiana, partito liberale e partito democratico del lavoro) – talmente duri da minacciare la stessa unità¹⁷ – Vittorio Emanuele confermò in un radiomessaggio (12 aprile) e il 5 giugno 1944 attuò, dopo la liberazione di Roma, firmando il relativo decreto a favore del figlio¹⁸.

Di lì a pochi giorni, il 18 giugno, si insediò a Salerno (si trasferirà a Roma dopo il 15 luglio quando furono restituite all'amministrazione italiana anche le parti del Lazio recentemente liberate) il nuovo governo (giugno-dicembre 1944) non più presieduto da Pietro Badoglio, ma da Ivanoe Bonomi¹⁹, un anziano

¹³ Per la descrizione delle difficoltà frapposte anche alla riunione barese si veda l'articolo scritto nel gennaio del 1944 da Omodeo ripubblicato in A. OMODEO, *Libertà e storia. Scritti e discorsi politici*, introd. di A. Galante Garrone, Torino, Einaudi, 1960, p. 158 s.

¹⁴ Di lì a pochi giorni, il 31, il CLN di Milano, su delega del Comitato di liberazione nazionale di Roma e del CLN delle altre regioni, fu trasformato in CLN Alta Italia e gli fu affidata la guida politica e militare della resistenza nelle regioni settentrionali.

¹⁵ Si veda B. CROCE, *Storiografia e idealità morale*, Bari, Laterza, 1950, p. 86.

¹⁶ Si veda G. GALASSO, *Profilo di De Nicola*, in *Italia democratica*, Firenze, Le Monnier, 1986, p. 193 e anche p. 185.

¹⁷ Il 31 marzo il consiglio nazionale del PCI delle regioni liberate, riunito a Napoli sotto la guida di Palmiro Togliatti (rientrato in Italia il 27 marzo dopo diciotto anni di esilio), discusse e approvò l'appello all'unità delle forze antifasciste per la guerra contro i Tedeschi e la proposta di rinviare la soluzione della questione istituzionale alla fine della guerra quando sarebbe stata affrontata da un'assemblea nazionale costituente eletta a suffragio universale, diretto e segreto: tale presa di posizione sarà ricordata come la "svolta di Salerno".

¹⁸ Per una storia dell'Italia della Luogotenenza si vedano A.G. RICCI, *Aspettando la Repubblica. I governi della transizione, 1943-1946*, Roma, Donzelli, 1996 e L. INCISA di CAMERANA, *L'Italia della Luogotenenza*, Milano, Corbaccio, 1996.

¹⁹ Per intendere la fragilità di questo primo governo italiano, espresso dalle correnti politiche effettive del paese, è sufficiente ricordare che esso, per alcuni giorni, dovette attendere il riconoscimento della Commissione alleata di controllo e, infine, Bonomi poté insediarsi a Roma (si veda l'accorato e motivato stupore di B. CROCE, *Quando l'Italia era tagliata in due. Estratto di un diario (luglio 1943-giugno 1944)*, Bari, Laterza, 1948, p. 144).

esponente del socialismo riformista, già presidente del CCLN e ora leader (assieme all'ex deputato radicale Meuccio Ruini) del partito "democratico del lavoro"²⁰. Al presidente del Consiglio che aveva la delega anche per gli affari interni ed esteri²¹, si affiancavano (e qui li si ricorda per il relevantissimo ruolo che continueranno ad avere anche nell'Italia repubblicana) come ministri senza portafoglio i rappresentanti dei partiti²² che componevano il CCLN e più precisamente: Alcide De Gasperi²³ (DC), Palmiro Togliatti²⁴ (PCI), Benedetto Croce (PLI), presto sostituito da Niccolò Carandini, Meuccio Ruini (DL), Alberto Cianca (P d'A), Giuseppe Saragat (PSIUP). Ad essi si aggiunse, come indipendente, Carlo Sforza che si era nel frattempo avvicinato ai repubblicani, costitutisi in partito dopo il rientro in Italia di Randolfo Pacciardi, ma non membri del CLN²⁵.

²⁰ Sulla sua breve (si sciolse nel mese di febbraio del 1948) e tormentata storia si veda L. D'ANGELO, *Fra liberalismo e socialismo: il partito democratico del lavoro*, in *I liberali italiani dall'antifascismo alla Repubblica*, a cura di F. Grassi e G. Nicolosi, vol. I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, pp. 159-173.

²¹ Per cogliere i limiti della diplomazia italiana, stretta dalla pressante tutela armistiziale, è sufficiente ricordare che "il governo italiano non poteva disporre del segreto della corrispondenza con gli agenti all'estero che gli si erano dichiarati fedeli, non gli era concesso di avere corrieri diplomatici né cifrari, né comunque di tenere carteggi "che non passassero per la Commissione alleata di controllo" (si veda R. MOSCA, *La politica estera della Repubblica: precedenti e primi sviluppi*, in AA.VV., *Aspetti di vita italiana contemporanea*, Bologna, Cappelli, 1957, p. 241).

²² Per la loro storia, e non solo, si veda G. DE ROSA, *I partiti politici in Italia*, Bergamo, Minerva Italica, 1972 e *ivi* numerosi documenti e scritti di alcuni leaders.

²³ Alcide De Gasperi, nel gennaio del 1944, in tre articoli apparsi su "Il Popolo" clandestino, raccolti in opuscolo col titolo "*La nostra ideologia e la nostra tradizione*" gettò un ponte tra il passato e il futuro, tra "giovani e anziani", tra le "due generazioni, tra le quali il fascismo aveva tentato di scavare un abisso" e pose a fondamento del programma il "metodo della libertà" che avrebbe dovuto trovare la sua più sicura espressione nella democrazia rappresentativa "fondata sull'uguaglianza di tutti gli uomini veramente liberi": "Né partito unico, né cesarismo plebiscitario, scrisse, né monarchia reazionaria, né repubblica dittatoriale, né oligarchia dei ricchi, né la dittatura dei proletari"; e ancora: "Bisognerà cercare mezzi e metodi per ottenere un governo forte e stabile e per salvaguardare la Costituzione da colpi di mano che venissero dall'alto e dal basso".

²⁴ Togliatti, rientrato in Italia, dopo gli anni di esilio, alla fine del mese di marzo del 1944, dopo pochissimi giorni, aveva, tra l'altro, affermato che "bisogna mettere fine a una situazione che vede da una parte un governo al potere che non gode di autorità e dall'altra un movimento popolare antifascista con l'autorità ma senza potere. I partiti antifascisti devono accantonare la questione istituzionale e pensare alla formazione di un nuovo governo che unisca tutte le forze impegnate nello sforzo bellico" (si veda P. SPRIANO, *Storia del partito comunista italiano*, vol. V, Torino, Einaudi, 1975, p. 306); per le reazioni e le vivaci discussioni, sulla "svolta di Salerno" tra Giorgio Amendola, Celeste Negarville e Agostino Novella, si veda G. AMENDOLA, *Lettere a Milano, 1939-1945*, Roma, Ed. Riuniti, 1975, p. 301.

²⁵ Titolari dei diversi dicasteri erano i liberali Soleri e Casati (tesoro e guerra), i democristiani Tupini e Gronchi (giustizia e industria), gli azionisti Siglienti e De Ruggiero (finanze e pubblica

Il nuovo governo, cui gli angloamericani posero come condizione l'accettazione dell'"armistizio lungo", assunse (con il decreto 25 giugno 1944, n. 151) due importanti provvedimenti: stabilì che, alla fine della guerra, sarebbe stata eletta un'assemblea costituente²⁶ alla quale sarebbe stato demandato il compito di scegliere la forma dello Stato (non sarà così) e di elaborare il testo della nuova Costituzione e statui che la funzione legislativa, fino alla convocazione del nuovo Parlamento, sarebbe stata esercitata dal governo con l'emanazione di decreti-legge controfirmati dal luogotenente del Regno. E con questo governo riprese anche l'attività legislativa in materia tributaria²⁷, che va particolarmente apprezzata perché l'efficienza del sistema fiscale toccò nel 1943-44 e nel 1944-45 il punto più basso: politica amministrativa, occupazione militare, rovine di guerra, isterilirsi delle attività economiche legali e fiorire delle illegali contribuirono a ridurre le possibilità di azione degli uffici e la materia imponente che era possibile accertare.

A queste importanti iniziative del governo si accompagnò la intensa ripresa della vita politica: nel mese di luglio Palmiro Togliatti, a Roma, enunciò la linea programmatica del suo partito in un discorso definito della "mano tesa" e, nello stesso mese, la Democrazia Cristiana, nel congresso di Napoli, elesse a segretario Alcide De Gasperi, mentre, nel congresso del Partito d'Azione, tenuto a Cosenza, nei primi giorni di agosto, emersero i primi forti contrasti tra la componente liberal-democratica e quella più vicina al socialismo²⁸.

Non rimase inerte neppure il luogotenente perché il principe Umberto, nel mese di ottobre, in una intervista al "New York Times", propose che la questione istituzionale fosse risolta (non da una assemblea, ma) attraverso il ricorso a un referendum popolare.

Nello stesso mese di ottobre si arrestò, invece, sulla linea gotica l'offensiva degli alleati sul fronte italiano e, per le popolazioni dell'Italia settentrionale, ini-

istruzione), il democratico del lavoro Cerabona (comunicazioni), il socialista Mancini (lavori pubblici), il comunista Gullo (agricoltura) mentre i ministeri militari facevano capo al generale Piacentini e all'ammiraglio Raffaele De Courten.

²⁶ Sulla sua storia e sulla storia dell'idea si veda C. MORTATI, *La Costituente. La teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945.

²⁷ Si veda il d.l. 19 ottobre 1944, n. 384, dovuto al ministro delle finanze, Stefano Siglienti (se ne veda l'illustrazione in S. STEVE, *Scritti vari*, cit., pp. 178-187) che, oltre a volere incidere sulle aliquote delle imposte reali sul reddito, sulla struttura dell'imposta di ricchezza mobile, sulle detrazioni e a risolvere alcune annose controversie in punto di equità, intese restituire all'imposta complementare il carattere di imposta globale sul reddito. Un altro decreto (19 ottobre 1944, n. 348) pure proposto dal ministro Siglienti, modificò profondamente la disciplina dell'imposta sull'entrata (IGE) divenuta un fondamentale tassello del sistema tributario italiano (si veda ancora S. STEVE, *op. cit.*, p. 190 s.).

²⁸ Si veda G. GALASSO, *A proposito del partito d'azione*, in *Italia democratica*, cit., p. 278 ss.

ziò così un ulteriore duro inverno di guerra mentre, a fronte del proclama del generale Alexander (che invitava i partigiani a porsi sulla difensiva stante l'arresto dell'avanzata alleata), solo le istruzioni per la campagna invernale, impartite il 2 dicembre dal comando del Corpo volontari della libertà, riuscirono a scongiurare lo smantellamento delle formazioni resistenziali.

Si avviava, così, alla conclusione il quinto anno di guerra che, mentre sul fronte europeo, stante la scontata sconfitta della Germania, vedeva insorgere i primi duri contrasti tra gli alleati occidentali e l'Unione Sovietica per la delimitazione delle diverse zone di influenza, con l'occhio rivolto al mondo aveva registrato alcune importanti decisioni.

Infatti, non solo erano stati determinati il ruolo e le caratteristiche delle Nazioni Unite, ma nella conferenza di Bretton Woods, negli Stati Uniti (1-22 luglio 1944) e di Dumbarton Oaks, in Canada (21 agosto-7 ottobre 1944) si erano poste le basi del riassetto economico internazionale²⁹, dopo la conclusione del conflitto, con la creazione della Banca internazionale per la ricostruzione (e lo sviluppo) e del Fondo monetario internazionale: era il progetto di vincere non solo la guerra, ma anche la pace proponendo, rispetto ai totalitarismi che avevano gettato il mondo in una ecatombe senza precedenti, una alternativa che parlasse ai popoli vincitori e vinti nella quale coniugare, in termini nuovi e originali, sviluppo e giustizia sociale, sicurezza nazionale ed emancipazione dei popoli³⁰.

3. La "liberazione" e la tragica realtà ereditata dal fascismo

Nella primavera del 1945 finalmente l'Europa ritrovò la pace e l'Italia, non sola, anche la libertà³¹.

²⁹ Luigi Einaudi, il 5 gennaio del 1945, nel discorso di insediamento alla guida della Banca d'Italia disse, tra l'altro: "Nell'opera di ricostruzione la Banca d'Italia avrà sicuramente il privilegio della cooperazione degli istituti di emissione dei paesi cobelligeranti e neutrali, tra i quali essa ha ancora oggi, nonostante il forzato difetto delle sue riserve auree, un non ultimo luogo; e ai governatori e dirigenti di quelle banche di emissione invio un cordiale saluto beneaugurante per l'opera comune.

A quest'opera comune la Banca d'Italia ha in passato dato degno contributo partecipando alla fondazione e alla gestione della Banca dei regolamenti internazionali di Basilea; e ad essa il nostro paese darà nuovamente, non appena gli sia consentito, il suo doveroso contributo nelle forme sancite dagli accordi di Bretton Woods. Questi accordi sono davvero una delle maggiori speranze del travagliato mondo d'oggi. Esso non si potrà sollevare dalle rovine presenti e non si potrà garantire contro lo spettro di più spaventose rovine future se tutti gli stati non siano pronti a far gittò di qualcuna delle cosiddette apparenti loro prerogative sovrane".

³⁰ Sul nesso tra questa visione strategica e le politiche macroeconomiche postbelliche si veda A. SHONFIELD, *Modern Capitalism*, London, Oxford, UP, 1964.

³¹ Il 30 aprile Arrigo Cajumi scriveva: "Questa fine della guerra e del fascismo è per me come un periodo di convalescenza, mi lascia spossato e meditabondo, con delle strane impressioni: po-

Ne sono testimonianza istituzionale le dimissioni del secondo governo Bonomi (dicembre 1944-giugno 1945)³² e la costituzione, nel mese di giugno del 1945, del governo che, formato da tutti i partiti del CLN, era guidato da Ferruccio Parri, pluridecorato della prima guerra mondiale, leader della Resistenza, e uomo che “per i tratti fisici e morali costituiva la più radicale antitesi della retorica, dell'improvvisazione, della avventatezza mussoliniana”³³. Ne facevano parte, oltre al presidente del consiglio, con la delega agli interni, Manlio Brosio (PLI) e Pietro Nenni (PSIUP) quali vicepresidenti e ministri per la Consulta e per la Costituente e poi ancora: per la DC, Alcide De Gasperi (esteri)³⁴, Stefano Jacini (guerra), Mario Scelba (poste), Giovanni Gronchi (industria); per il partito comunista Palmiro Togliatti (giustizia), Mauro Scoccimarro (finanze) e Fausto Gullo (agricoltura); per i socialisti Giuseppe Romita (lavori pubblici) e Gaetano Barbareschi (lavoro e previdenza sociale); per la Democrazia del lavoro Mario Cevolotto (aeronautica), Meuccio Ruini (ricostruzione) ed Enrico Molè (alimentazione); per il partito d'azione Emilio Lussu (assistenza postbellica) e Ugo La Malfa (trasporti). Il ministero del Tesoro fu affidato al liberale Marcello Soleri (morì prematuramente e fu sostituito dall'indipendente Federico Ricci), quello della pubblica istruzione al giurista e liberale Vincenzo Arangio-Ruiz, mentre alla marina fu confermato l'ammiraglio Raffaele De Courten.

Traspare, già dalla sola indicazione dei ruoli di ministro, quali fossero i gravissimi problemi da affrontare perché, accanto ai ministeri tradizionali, comparivano quelli per la Consulta³⁵ e per la Costituente, volti a garantire il delicato

ter riordinare le carte, avere un libretto di indirizzi, non predisporre i quattro soldi da tenere sottomano (e che mi furono tanto utili nel maggio scorso), camminare senza guardarsi le spalle, telefonare liberamente, ripensare a scrivere e magari a stampare, vedere gli amici dei vari partiti, corrispondere con gli stranieri, ecc.” (così A. CAJUMI, *Pensieri di un libertino*, pres. di Vittorio Santoli, 2 ed., Torino, Einaudi, 1970, pp. 365-366).

³² Con riguardo all'attività fiscale di questo governo si ricordano il decreto 5 aprile 1945, n. 141 presentato dal ministro Antonio Pesenti, che, nel campo delle imposte sugli affari, smobilitò le pesanti bardature belliche sopprimendo la progressività dell'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari nonché il d.l. 8 marzo 1945, n. 62, sulla fiscalità comunale e provinciale del quale si dirà *infra* al cap. terzo, par. secondo.

³³ Così G. DE LUCA, *Storia del partito d'azione*, Torino, Utet, 2006, p. 315; si veda anche G. TARTAGLIA, *I congressi del Partito d'Azione 1944-1946-1947*, con pref. di L. Valiani, Roma, Ed. di Archivio Trimestrale, 1984.

³⁴ “Ministro degli Esteri nel governo Parri, De Gasperi (scrive Spadolini) aveva posto la naturale candidatura alla guida del governo successivo. Per un anno e mezzo, a partire dalla fine del 1945, e nonostante gli stimoli alla rottura che giungevano da settori cattolici e democristiani ben precisi, la collaborazione con le grandi forze popolari, socialisti e comunisti, non spezzò e neppure incrinò il patto del CLN che poi anticipava lo stesso patto costituzionale” (così G. SPADOLINI, *L'Italia dei laici. Lotta politica e cultura dal 1925 al 1980*, Firenze, Le Monnier, 1980, pp. 362-363).

³⁵ Si veda G. PALLOTTA, *La Consulta nazionale: 25 settembre 1945-1 giugno 1946; funzioni*,

passaggio a nuove istituzioni³⁶, ma anche quelli per la ricostruzione, per l'alimentazione e per l'assistenza postbellica. Insomma nella primavera del 1945 si poteva festeggiare, e fu così, solo la "Liberazione"³⁷.

L'Italia, già mutilata di alcune sue parti prima ancora che il conflitto terminasse³⁸, correva ora il rischio di perderle³⁹, anche se non tutte, a seguito della sconfitta (come accadrà) mentre avanzavano, anche con la violenza o con il ricatto, istanze di speciale e particolare autonomia⁴⁰ da Nord a Sud⁴¹. A questi problemi e a quelli rilevantissimi istituzionali, politici, economici, sociali si aggiungevano i contrasti tra il "vento del Nord" e Roma, tra i CLN e le strutture

sviluppi e limiti, Roma, Privitera, 1963. Scrisse Piero Calamandrei che la Consulta "pur non essendo un vero Parlamento perché i suoi componenti non erano eletti dal popolo e le sue deliberazioni avevano valore consultivo, ebbe, per il metodo dei suoi lavori, per la sua sede a Montecitorio e la risonanza delle sue discussioni, stile e dignità parlamentare ed ispirazione democratica".

³⁶ Si veda V. ONIDA (a cura di), *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana*, Bologna, Uneb, 1976.

³⁷ Benedetto Croce, riferendosi all'azione dei partigiani, in una lettera al "Times" dell'aprile 1945 li chiamò "gli eroici nostri partigiani" (si veda B. CROCE, *Scritti e discorsi politici (1943-1947)*, 2 voll., Bari, Laterza, 1963, vol. II, p. 445).

³⁸ La cosiddetta repubblica di Salò non si era opposta all'annessione (ottobre 1943) al Reich tedesco delle province di Trento, Bolzano e Belluno costituite nell'"Alpenvorland" e delle province di Udine, Gorizia, Trieste, Pola, Fiume e Lubiana ("Adriensches Küsterland") affidate a due governatori tedeschi: si veda, per la descrizione delle ulteriori quotidiane umiliazioni subite dal "governo" fascista, F.W. DEAKIN *Storia della Repubblica di Salò*, Torino, Einaudi, 1963, p. 562 ss.

³⁹ Erano gli esiti disastrosi dell'imbelle imperialismo fascista a commento del quale vale quanto Adolfo Omodeo scriveva al figlio il 15 luglio 1944: "Che amarezza dopo aver portato l'Italia, anche con il mio modesto sforzo, alla gloria del Piave, raccogliarla in questo pauroso precipizio" (così A. OMODEO, *Lettere 1910-1946*, Torino, Einaudi, 1963, p. 732); e Luigi Einaudi soggiungerà: "Coi rinunciatari (alla Dalmazia) abbiamo avuto i confini naturali, Trieste, Istria, Fiume, le isole e Zara. Coi nazionalisti (di cui i fascisti erano la sottospecie urlante) abbiamo perso il resto e messo in forse Trieste" (così L. EINAUDI, *Lo scrittore del Presidente, 1948-1955*, Torino, Einaudi, 1956, p. 90).

⁴⁰ Benedetto Croce, nel 1945, riferendosi alle richieste di autonomia venute dalla Valle d'Aosta e dalla Sicilia, osservato che sarebbe un grave errore ritenere che le scelte da fare in queste due regioni prefigurino una soluzione valida o utile per il resto dell'Italia, soggiunse: "Ieri ho udito parlare sinanche di autonomia "umbra" che non riesco a figurarmi in nessun modo col riportarmi alla storia di quella regione, la quale non può unificarsi neppure nella dolce persona del poverello d'Assisi che essa ha dato, perpetua fonte di vita morale, al mondo intero" (si veda B. CROCE, *Scritti e discorsi politici (1943-1947)*, cit., anche Bibliopolis, 1993, pp. 235-236); sulle orme di G. Fortunato l'autorevole mondo liberale, Croce, Einaudi, Nitti era contrario alla istituzione delle Regioni: di Nitti si veda l'intervento in Assemblea costituente del 4 luglio 1947, ancora oggi attualissimo ma si legga anche F. COMPAGNA, *La via della rivoluzione meridionale*, in U. LA MALFA, *Guido Dorso e la classe dirigente meridionale*, Roma, ed. della Voce, 1968, p. 27.

⁴¹ Sul regionalismo, nella letteratura non giuridica, si veda G. GALASSO, *Origini e sviluppo del regionalismo italiano*, in Id. *L'Italia s'è desta*, Firenze, Le Monnier, 2002, p. 142 ss. e ivi anche i contributi di altri.

burocratiche tradizionali e ancora il difficile e lento rimpatrio dei prigionieri di guerra⁴² e la incerta sorte degli Italiani residenti in Etiopia, in Libia e nel Dodecanneso.

4. Le devastazioni fisiche e le nuove minacce

Per cogliere le devastazioni subite dall'Italia era sufficiente, nell'aprile del 1945, abbandonare la campagna, in cui ci si era rifugiati, e fare un viaggio in treno (ben si intende su un carro bestiame) da Torino a Genova⁴³. Emergevano le ferite del conflitto imposto e voluto dal regime e propagandato “come una guerra ideologica, una guerra di partito, una guerra rivoluzionaria, la guerra di Mussolini, la guerra fascista”⁴⁴.

Per non dire della scelta del sistema elettorale⁴⁵ e del necessario, ma faticoso, recupero dei valori di libertà oppressi dalla ventennale dittatura fascista⁴⁶, ma minacciati anche dall'incipiente qualunquismo, da un rivoluzionarismo generico e verbale, dal pericolo di una dittatura rossa⁴⁷ e anche “dal pericolo fa-

⁴² Si veda G. GRIBAUDI, *Combattenti, sbandati, prigionieri. Esperienze e memorie di reduci della Seconda guerra mondiale*, Roma, Donzelli, 2016. Si veda, ed è solo un esempio, la testimonianza dell'ufficiale Enzo Capaccioli che narra la personale esperienza di lunghi mesi in un lager tedesco (E. CAPACCIOLI, *Internati e profughi. Mauthausen*, in *Società*, 1946, n. 4) e anche le condizioni di spaesamento e di solitudine vissute come reduce (si veda E. CAPACCIOLI, *I lager di ufficiali*, in *Società*, 1946, n. 6).

⁴³ Sulla “disastrosa” situazione delle ferrovie si veda S. MAGGI, *Le ferrovie*, 2 ed., Bologna, il Mulino, 2007, p. 199 s. ma anche la significativa testimonianza di Adolfo Omodeo su un viaggio da Milano a Roma: “Speravo di viaggiare in aereo. Poi il viceprefetto mi mandò a dire che la cosa non era certa e che era meglio che viaggiassi col ‘wagon-lit’ messo a disposizione per i consultori. Il ‘wagon-lit’ si trasformò in una vecchia carrozza sgangherata senza luce, senz’acqua, senza riscaldamento. Due notti in ghiacciaia, insomma: il ghiaccio si formava dentro i compartimenti sui vetri. I due soprabiti non bastavano a difendermi” (così il 9 gennaio 1946 alla moglie in A. OMODEO, *Lettere 1910-1946*, cit., p. 777).

⁴⁴ Sono parole pronunciate da Dino Grandi il 25 luglio 1943, come riportate da G. BIANCHI, *Crollo di un regime*, Milano, Mursia, 1963, p. 544 ss. e spec. pp. 549-552: la inesauribile retorica imperiale era riuscita anche a perdere province di lunga tradizione italiana che l’“Italiotta” liberale (così sprezzantemente definita dal “duce”) era riuscita a riportare (nel 1918) nel seno di quella che esse consideravano la propria patria.

⁴⁵ Si veda E. BETTINELLI, *All’origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente*, Milano, Comunità, 1982.

⁴⁶ Nel 1935 Adolfo Omodeo confidava alla moglie: “Lo sgoamento che faccio ai giovani è un po’ quello dell’anacoreta. Quest’aspirazione a libera e autonoma vita ch’è l’esigenza mia prima, fa a loro l’impressione che alla capra farebbe la vista dello stambecco” (così A. OMODEO, *op. ult. cit.*, p. 544).

⁴⁷ Lasciando i compagni comunisti, Altiero Spinelli, nel 1937, aveva scritto: “È stato tutto

scistico perché il fascismo può rifermentare come una malattia che portiamo nel sangue⁴⁸: preoccupazioni che riguardavano, soprattutto, le più giovani generazioni che, come scriveva Guido De Ruggiero, erano state “prese nelle maglie” della dittatura – una rete che il filosofo considerava “sottile” – e che quindi occorreva rieducare⁴⁹.

Con riguardo ai soli danni materiali (non facilmente censibili e censiti per difetto) era difficile vivere, o meglio sopravvivere, e riprendere a lavorare e a produrre ove si pensi che: a) nel comparto delle abitazioni risultavano interamente distrutti circa due milioni di vani e gravemente danneggiati un milione (danneggiati meno gravemente quasi quattro milioni); b) il 60% delle strade statali e il 20% delle minori erano danneggiate o distrutte; c) distrutti erano 2968 grandi ponti e più di cinquemila su strade minori; d) distrutti o danneggiati per il 90% gli edifici portuali e gli impianti meccanici dei porti, per il 50% le banchine e i moli; e) distrutto il 40% delle aule scolastiche e il 20% delle attrezzature ospedaliere; f) ridotta a meno della metà la potenza degli impianti elettrici; g) nelle ferrovie le percentuali di distruzione ammontavano al 90% per le linee elettrificate e i danni relativi a ponti, edifici e nodi ferroviari interessavano tutta l'Italia da sud a nord; h) la marina mercantile era praticamente scomparsa, ridotta come era dai tre milioni e mezzo di tonnellate del 1939 alle 429mila; i) nell'agricoltura, infine, a prescindere dai danni indiretti, di difficile valutazione (diminuita fertilità dei terreni, disordine idraulico, abbandono delle opere di difesa dei fiumi e dei torrenti, vastissimo disboscamento, rottura delle idrovie), i soli danni diretti, con le distruzioni dei fabbricati, delle attrezzature, del bestiame, delle scorte, furono valutati attorno ai 600 miliardi di lire⁵⁰.

Cionondimeno, occorre che la vita produttiva riprendesse ma non era facile perché alle cennate distruzioni si aggiungevano la mancanza di carbone, la deficienza di energia elettrica, la disorganizzazione dei trasporti, la estrema rarità di molte materie prime essenziali tant'è che, se la produzione agricola in

un monologo sulla libertà quello che ho iniziato dal momento in cui le porte del carcere si sono chiuse alle mie spalle. Si è trattato della libertà che mi sono presa di sottoporre a critica il comunismo, della libertà che ha aleggiato nello spirito di tutti i grandi che ho chiamato attorno a me della libertà che è svanita in Russia, in Italia, in Germania della libertà che mi è stata tolta e che desidero” (così A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio. Io, Ulisse*, Bologna, il Mulino, 1982).

⁴⁸ Per la lucida, concreta analisi di questi pericoli, si veda A. OMODEO, *Il così detto Partito liberale e la crisi del novembre 1945*, in “*L'Acropoli*”, anno I, 1945, n. 11, pp. 481-493.

⁴⁹ Così G. DE RUGGERO, *I giovani*, in *La Nuova Europa* del 17 dicembre 1944.

⁵⁰ Si veda V. ZAMAGNI, *Un'analisi macroeconomica degli effetti della guerra*, in *Come perde la guerra e vincere la pace. L'economia italiana tra guerra e dopoguerra 1938-1947*, a cura di V. Zamagni, Bologna, il Mulino, 1997, p. 13 ss.

qualche modo resisteva (circa il 60% del livello 1938), l'indice della produzione industriale precipitò al di sotto del 25% del livello prebellico.

Per non dire delle difficoltà derivanti dalla intervenuta disorganizzazione della pubblica amministrazione che si riverberava, *in primis*, sulla possibilità di accertare e riscuotere le entrate necessarie ad avviare la ricostruzione che erano, per di più, minacciate dall'inflazione⁵¹ e, quindi, dal costante mutamento del potere d'acquisto della moneta, come dimostra il raffronto tra le entrate del 1944-45 e quelle dell'anno 1938-39.

5. Il governo "Parri" stretto tra le difficoltà della vita quotidiana e le prime tensioni politiche

Distrutte tante energie e risorse morali e materiali, nel 1945 non restava che riprendere la strada segnata dalla storia dell'Italia e quindi coniugare, ancora una volta, all'unità e all'indipendenza la libertà, come era stato nel Risorgimento e per i suoi uomini⁵², ma in un quadro di regole nuove e condivise.

Insomma "il solo valore forte in grado di reagire alle spinte centrifughe, evitando anche soluzioni autoritarie, resta(va) quello di patria, non più identificata unicamente con l'idea di nazione, ma anche con il sentimento di cittadinanza in una comunità libera e democratica"⁵³.

Per fare ciò occorreva dare, non pretendere.

Lo scrisse il 23 maggio 1945 Massimo Mila, nel documento conclusivo della resistenza nel Canavese (è il commiato del comando ai partigiani della terza zona), ove si legge: "C'è un po' di amarezza nel momento della separazione: la grande avventura volge al termine, la poesia della nostra giovinezza è finita. Ora comincia l'opera del lavoro virile, nei campi, nelle officine, negli uffici, dove necessariamente ci troveremo a fianco di uomini i quali non hanno nel loro passato questa fiamma di gloria che è la guerra partigiana. Non importa: noi non saremo superbi, non accamperemo pretese e rivendicazioni, in una parola non saremo "squadristi" e "marcia su Roma".

⁵¹ Per una appassionata difesa dal pericolo dell'inflazione si veda l'articolo di A. OMODEO su "L'Acropoli", 1946, II, n. 13, pp. 7-11. Secondo Sergio Steve un reddito di 50.000 lire nel 1940 aveva grossolanamente lo stesso potere di acquisto di un reddito di un milione alla fine del 1944 e lo stesso coefficiente, lo si può assumere per le riduzioni a lire 1940 dei redditi a metà del 1946 (si veda S. STEVE, *Scritti vari*, cit., p. 184).

⁵² Si veda F. CHABOD, *L'idea di nazione*, a cura di A. Saitta e E. Sestan, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 72 ss.

⁵³ Così A. LEPRE, *Italia addio! Unità e disunità dal 1860 a oggi*, Milano, Mondadori, 1994, p. 222.

Il compito del governo Parri era, quindi, più che arduo perché occorreva ricostruire un corpo sociale e politico assai più danneggiato⁵⁴ di quanto l'apparenza, pure drammatica, rivelava e gli intendimenti e il programma del patriota Massimo Mila non erano di tutti.

Su uno sfondo già difficile, delicatissimi erano i rapporti politici con gli "alleati", anche perché, mentre i governi italiani tentavano di conquistarsi una qualche autorevolezza, gli alleati temevano il sopravvento dei comunisti e dei socialisti, diffidavano del partito d'azione ed erano scettici sulla potenzialità della Democrazia Cristiana: è significativo che una missione, guidata dai banchieri Raffaele Mattioli⁵⁵ ed Enrico Cuccia, nonostante l'impegno del prezioso ambasciatore a Washington, Alberto Tarchiani⁵⁶, era tornata dagli Stati Uniti, nell'aprile del 1945, senza aver ottenuto granché⁵⁷ salvo l'impegno alla restaurazione della sovranità monetaria.

Quanto alla vita quotidiana, nelle città si faceva la fila per rifornirsi dei viveri distribuiti dagli spacci dell'UNRRA⁵⁸, un organismo delle Nazioni Unite per i soccorsi alle popolazioni dei paesi liberati, finanziato, per larga parte, dal governo americano mentre la lira valeva sempre meno, la carta moneta, stampata in gran quantità dalle autorità alleate d'occupazione (le Am-lire), concorreva a spingere in alto l'inflazione e il potere d'acquisto dei salari s'era ridotto a nepure la metà di quello dell'anteguerra⁵⁹.

"Al Nord, e in altri centri industriali, le fabbriche stentavano a riprendere l'attività: era un autentico avvenimento l'arrivo di un po' di materie prime, scarseggiavano anche i combustibili e l'energia elettrica e le banche non potevano concedere prestiti se non col contagocce".

"Al Sud gli agrari si opponevano all'applicazione delle norme varate nell'ottobre 1944 dal ministro dell'Agricoltura Gullo per la distribuzione ai contadini di una parte dei latifondi incolti. Per reazione, i braccianti continuavano a occupare le terre, anche le più magre e impervie, per affrancarsi dalla miseria e dall'asservimento. (*Omissis*) Intanto, fra operai e salariati agricoli licenziati, reduci e giovani senza lavoro, si contavano oltre due milioni di disoccupati, e questa piaga accresceva le tensioni sociali, che sfociavano non solo in

⁵⁴ Si veda, ed è solo un esempio, l'editoriale di Piero Calamandrei che apriva il primo numero de "Il Ponte", la rivista da lui fondata a Firenze nell'aprile del 1945.

⁵⁵ Si veda G. GALLI, *Mattioli*, Milano, Rizzoli, 1991, p. 126 ss.

⁵⁶ A. TARCHIANI, *Dieci anni tra Roma e Washington*, Verona, Mondadori, 1955.

⁵⁷ Si veda E. ORTONA, *Anni d'America*, 3 voll., Bologna, il Mulino, 1984-1986, 1989 e in particolare il primo dei tre volumi intitolato "*La ricostruzione 1944-1951*".

⁵⁸ L'Italia vi fu ammessa nel mese di agosto del 1945.

⁵⁹ Per la descrizione concreta del difficile e faticoso dopoguerra, stagione di povertà e di speranza, si veda P. BASSANI, *Se avessi una piccola casa mia*, Milano, La nave di Teseo, 2016.

vaste manifestazioni di protesta, ma anche in sommosse cruenti”⁶⁰.

Il governo di solidarietà democratica fra le forze antifasciste (è il governo Parri) s'adoperava, per quanto possibile, a tamponare le falle più vistose, ad assicurare soprattutto il rifornimento di generi alimentari e di un minimo di scorte ma premevano anche altre rilevanti questioni: il disarmo dei cittadini⁶¹ e la complessa partita giocata in Sicilia per fronteggiare una violenta spinta separatista appoggiata da un braccio armato, l'esercito volontario per l'indipendenza siciliana. E per di più, all'interno della coalizione, esistevano forti divergenze sulle soluzioni da adottare per il riassorbimento della liquidità e l'arresto dell'inflazione, a cominciare dalla questione del cambio della moneta.

“Il ministro delle Finanze Scoccimarro⁶² lo propose assieme alla istituzione di una imposta straordinaria, ma i liberali giudicarono una manovra del genere troppo macchinosa e comunque non attuabile in tempi brevi. In realtà essi temevano che il provvedimento, sostenuto soprattutto dai partiti di sinistra, potesse costituire, aprendo le porte al dirigismo, il preludio di una svolta radicale, che era quanto pensavano e temevano pure gli ambienti economici e una parte della Democrazia Cristiana, mentre il governatore della Banca d'Italia, Luigi Einaudi, non nascondeva le proprie forti perplessità”⁶³.

Al cambio della moneta fu contrario anche Ezio Vanoni⁶⁴ e, quanto agli intendimenti di Marcello Soleri, ministro del Tesoro, Sergio Steve, nel 1981, ricordando Costantino Bresciani Turrone, ha scritto: “Io mi sono trovato ad essere uno dei più stretti collaboratori di Soleri come segretario della Commissione per la ricostruzione finanziaria. Fui a continuo contatto con lui dalla fine di luglio del '44 a quando egli morì, nel luglio del '45, e mi fa molto piacere confermare due punti che sono stati qui ricordati, Uno tecnico e politico, la scelta a proposito del cambio della moneta. Io sono convinto che Soleri il cambio della moneta l'avrebbe fatto, ma l'avrebbe fatto nell'unica forma praticabile che era quella di un cambio al portatore. La pretesa del cambio nominativo, con prelievo fiscale progressivo affossò qualsiasi possibilità di effettuare in concreto l'operazione”⁶⁵.

⁶⁰ Così V. CASTRONOVO-R. DE FELICE-P. SCOPPOLA, *L'Italia del Novecento*, cit., p. 334.

⁶¹ Le operazioni si concluderanno anni dopo, nel 1952, e porteranno al sequestro di 5.124 mitragliatrici, 35.236 fucili mitragliatori, 164.078 pistole e rivoltelle e anche 171 cannoni (si vedano i dati ufficiali riportati in P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, cit., p. 140).

⁶² Fu ministro delle finanze anche nel primo e nel secondo governo di Alcide De Gasperi.

⁶³ Così ancora V. CASTRONOVO-R. DE FELICE-P. SCOPPOLA, *L'Italia del Novecento*, cit., p. 334.

⁶⁴ Si veda *Storia del movimento cattolico in Italia*, diretta da F. Malgeri, 6 voll., Roma, Il Poligono ed., 1981, vol. V, p. 234.

⁶⁵ Così S. STEVE, *Scritti vari*, cit., p. 587.

Nel frattempo non si arrestarono il dibattito e la soluzione delle questioni più urgenti⁶⁶ tant'è che, fra settembre e ottobre, il governo approvò la proposta di fare precedere le elezioni amministrative a quelle politiche e di affidare la scelta istituzionale a un referendum popolare⁶⁷, scelta condivisa dal luogotenente Umberto: la data del secondo fu fissata per l'aprile del 1946 e slitterà al mese di giugno.

Nel mese di novembre del 1945 il PLI decise il ritiro dei propri ministri⁶⁸ e la Democrazia Cristiana giudicò inopportuna la continuazione di una esperienza nella quale non fossero coinvolte tutte le forze del CLN.

Parri si dimise e, nel mese di dicembre del 1945, Alcide De Gasperi formò il suo primo gabinetto (dicembre 1945-luglio 1946)⁶⁹ composto ancora da tutti i partiti del CLN e nel quale il Ministero del Tesoro era affidato a Epicarmo Corbino⁷⁰, una delle voci contrarie al cambio della moneta⁷¹.

Qualche buona notizia arrivava dal miglioramento della finanza pubblica. Il bilancio dello Stato aveva trovato un nuovo equilibrio grazie alla fine delle spe-

⁶⁶“È con il governo Parri – si scrive – che vengono costituite e rese operative tutte quelle strutture attraverso le quali dovrà passare l'elaborazione della legge elettorale per la Costituente” (così M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 327 ss.)

⁶⁷La scelta del referendum popolare fu felicissima perché con esso la repubblica sarebbe nata per decisione non dei partiti politici, ma del popolo e quindi avrebbe assicurato il massimo di consenso alla nuova realtà politica rendendola accettabile anche all'opinione pubblica moderata, come accadde.

⁶⁸I liberali in quei lontani anni, vissero in una sorta di contraddizione, comprensibilissima in relazione alle loro tradizioni e alla loro cultura, ma sempre contraddizione. Da un lato essi ritenevano di riuscire a occupare un notevole spazio politico, ampio quanto quello presidiato dai partiti di massa; dall'altro non intesero che, quanto al consenso, non si poteva più prescindere dall'esistenza di partiti in grado di organizzare le dimensioni di massa della politica (si veda G. NICOLOSI, *Risorgimento liberale: il giornale del nuovo liberalismo. Dalla caduta del fascismo alla Repubblica (1943-1948)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012).

⁶⁹Si veda, per le rilevanti conseguenze, P. CRAVERI, *De Gasperi*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 193 ss.

⁷⁰Il prof. Corbino era l'autore di cinque volumi degli “*Annali dell'economia italiana*”, pubblicati tra il 1931 e il 1938 e volti a documentare l'evoluzione dell'economia italiana dal 1860 al 1914.

⁷¹Per un giudizio critico sulla politica di Corbino si veda S. STEVE, *Il finanziamento della ricostruzione da parte dello Stato (1947)*, oggi in *Scritti vari*, cit., p. 371 s., il quale gli imputa (errore allora diffuso) “la mancata percezione dei nessi tra politica economica e politica finanziaria” (ivi, p. 176) e soggiunge (a titolo di esempio): “Se, viceversa, l'equilibrio del bilancio è cercato soltanto mediante la compressione delle spese e l'aumento delle imposte, a parte riflessi sociali e possibilità di reazioni non trascurabili, può essere compromesso il ritmo della ricostruzione e dell'attività economica privata e possono porsi le premesse di nuovi squilibri anziché quelle del ritorno all'equilibrio” (ivi, p. 377).

se militari e alla riduzione degli oneri per interessi ed ebbe successo la prima emissione di titoli di Stato del dopoguerra, il “prestito della Liberazione” (buoni del tesoro quinquennali al 5%) che, progettato dal ministro liberale Marcello Soleri, fruttò circa 105 miliardi⁷².

6. La vittoria della Repubblica e l'elezione dell'Assemblea Costituente

Questi indubbi, primi successi, accompagnati dall'acquisizione da parte del governo italiano della giurisdizione anche sulle regioni settentrionali, dalla cessazione del controllo delle autorità alleate sul commercio estero, dal rinvio, a tempo indeterminato, della decisione sul cambio della moneta, nonché dalle conclusioni del quinto congresso del PCI⁷³ (ancorché indebolite dalla contestata sua “doppiezza”)⁷⁴ non furono sufficienti a stemperare l'ansia con cui erano attesi il voto “amministrativo”⁷⁵ e, soprattutto, l'elezione dell'Assemblea Costi-

⁷² A questo proposito si nella testimonianza resa dal prof. Sergio Steve si legge: “Ho saputo che Baffi ha scritto a un certo punto che il prestito Soleri era in realtà il prestito Steve, il che non è assolutamente vero perché Soleri se ne occupò con tutte le forze che aveva nelle sue condizioni di malato terminale, se ne occupò senza risparmio. Però certamente io mi occupai parecchio, insieme con Baffi, del prestito che fu un successo. Ancora recentemente ne parlavo con Baffi e dicevamo come eravamo bravi a vendere i titoli di Stato al 5% con quei livelli di inflazione” (così S. STEVE, *Economia pubblica*, a cura di G. Arena-G. Bognetti-P.L. Porta, 2006, n. 1-2, p. 38 dell'estratto). Si veda l'appassionato e documentato discorso pronunciato a Milano il 15 luglio 1945 dal ministro del tesoro Marcello Soleri in *La Banca d'Italia e il risarcimento postbellico, 1945-1948*, a cura di S. Ricossi e E. Tuccinei, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 197-214.

⁷³ Palmiro Togliatti, al congresso svoltosi a Roma tra la fine di dicembre del 1945 e i primi di gennaio 1946, disse: “A coloro i quali ci chiedono e ce lo chiedono a scopo di chiarezza politica, quale repubblica vogliamo, rispondiamo senza esitazioni che vogliamo una repubblica democratica dei lavoratori, vogliamo una repubblica organizzata sulla base di un sistema parlamentare rappresentativo, una repubblica, cioè, che rimanga nell'ambito della democrazia e in cui tutte le riforme di contenuto sociale siano realizzate con il sistema democratico”.

⁷⁴ I dubbi sulla attuazione della enunciata politica di “democrazia progressiva” erano fortemente minati dalla continua esaltazione dell'Unione Sovietica, di Stalin, del mondo comunista dove – si diceva – era stata costruita una civiltà interamente nuova e superiore. In un articolo intitolato “La tattica di Togliatti” (*Risorgimento liberale* del 5 gennaio 1946), Mario Pannunzio scriveva che “Metodico, parziale, mortificante è il piano del partito comunista: disgregare e annientare gli avversari, usando a volte le armi della legalità e quelle della illegalità, il sorriso e il randello”. Anche di recente, a proposito della “doppiezza”, Emanuele Macaluso, su “Il Corriere della Sera”, ha scritto che “sul fronte della Costituzione non si fecero doppiezze”, mentre “purtroppo il rapporto con L'URSS fu la contraddizione non pienamente risolta”.

⁷⁵ Nella primavera del 1946 si svolsero le prime elezioni amministrative che registrarono il grande successo della Democrazia cristiana e dell'alleanza socialcomunista (si veda C. GHISAL-

tuente e il referendum istituzionale, monarchia o repubblica⁷⁶.

Infatti, se, al fine, aveva ottenuto la generale preferenza il referendum perché esso può dare “il senso democratico e pacificatore di una suprema decisione popolare e di un consenso esplicito della maggioranza della popolazione”⁷⁷, molti non nascondevano il loro timore per le novità in quanto tali⁷⁸.

Il 2 giugno 1946 prevalse, seppure di poco, la Repubblica e a Piero Calamandrei parve un “miracolo della ragione” perché, come scriveva sul “Corriere della Sera”, “mai nella storia è avvenuto che una Repubblica sia stata proclamata per libera scelta di popolo, mentre era ancora sul trono il re”. Francesco Calasso, un grande storico del diritto, in un articolo intitolato “La Repubblica vivrà”, elogiò “la serena compostezza della quale il popolo italiano ha dato esempio nell’esercitare il suo diritto di voto, dopo decenni di anchilosi coatta, e soggiunse: “Il popolo italiano non sciupi la grande e singolare esperienza che sta vivendo in questi giorni: di un cambiamento della forma dello Stato, compiuto entro le dighe della legge e non attraverso le insanguinate rivolte di piazza”⁷⁹.

Corretto fu anche il comportamento del governo, perché, essendo stata eletta l’Assemblea costituente, De Gasperi presentò le proprie dimissioni al capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola⁸⁰.

Il 15 luglio 1946 entrò, così, in carica il secondo governo De Gasperi⁸¹ formato da DC, PCI, PSIUP, PRI: non ne faceva più parte il PLI⁸² e anche Palmiro Togliatti precisò di non volere più accettare incarichi di governo per dedicarsi esclusivamente alla guida del partito.

Il mutamento del Governo non influì sui lavori dell’Assemblea Costituente che, il 25 giugno 1946, si riunì nell’aula di Montecitorio. Era la prima assem-

BERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, 2 voll., Roma-Bari, Universale Laterza, 1977, vol. II, pp. 404-405).

⁷⁶ Sulla linea dei diversi partiti si veda M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche*, cit., p. 341 s.

⁷⁷ Si veda L. ELIA, *De Gasperi e la questione istituzionale, in 1945-1946, Le origini della Repubblica*, 2 voll., a cura di G. Monino, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

⁷⁸ A questo proposito Mario Borsa, il direttore de “Il nuovo Corriere della Sera”, il 1° giugno scrisse: “Paura di che? Del nuovo perché nuovo? Qualunque cosa ci capiti domani non sarà mai così brutta, così disastrosa, così tragica come ciò che ci è capitato ieri ...”.

⁷⁹ Così F. CALASSO, *Cronache politiche di uno storico, 1944-1948*, Firenze, La Nuova Italia ed., 1975, pp. 150-152.

⁸⁰ Si veda G. GALASSO, *Italia democratica*, cit., p. 194.

⁸¹ Guidava il ministero degli Interni e anche quello degli Esteri che, a ottobre, lascerà a Pietro Nenni.

⁸² Epicarmo Corbino, come indipendente, conservò il ministero del tesoro che lascerà, nel mese di settembre, per l’acuirsi delle critiche della stampa comunista nei confronti della sua politica, Lo sostituirà un ex popolare Giovanni Battista Bertone che era stato ministro delle finanze nel governo Facta (1922).

blea elettiva dopo la caduta del fascismo ed era anche la più rappresentativa tra tutte quelle convocate dall'unità d'Italia: il 2 giugno anche le donne avevano votato⁸³, ed erano divenute eleggibili e ne furono elette nel numero di 21, divise nei diversi partiti⁸⁴. Non vi era una maggioranza preconstituita e i seggi erano così ripartiti: 104 ai comunisti, 115 ai socialisti, 7 al Partito d'azione, 23 al Partito repubblicano, 207 ai democratici cristiani, 41 all'Unione democratica nazionale, 30 all'Uomo qualunque, 16 al Blocco nazionale della libertà, 13 a varie liste⁸⁵.

Il socialista Giuseppe Saragat fu eletto presidente dell'Assemblea cui spettava il compito di dare una nuova costituzione all'Italia. In proposito il ministero della Costituente, sotto la guida di Pietro Nenni, aveva raccolto materiali di studio, ma non aveva definito una proposta,⁸⁶ onde, il 15 luglio, fu nominata una Commissione composta di 75 deputati (designati dal presidente con il criterio della proporzionalità politica) che, eletto a proprio presidente Meuccio Ruini⁸⁷, aveva il compito di preparare un progetto.

Essa si articolò, a sua volta, in tre sottocommissioni: la prima, presieduta dal democratico cristiano Umberto Tupini, doveva affrontare il tema generale dei diritti e dei doveri dei cittadini; la seconda, presieduta da Umberto Terracini, quello dell'ordinamento costituzionale della repubblica; la terza, presieduta da Gustavo Ghidini, doveva lavorare ai rapporti economico-sociali⁸⁸.

Dovendo essere la costituzione di tutti gli italiani, si avviò un dibattito culturalmente elevato e un ampio confronto⁸⁹ cui parteciparono i partiti, i loro auto-

⁸³ In quell'anno le donne si recarono alle urne due volte, in occasione delle consultazioni amministrative la cui prima tornata si svolse nel marzo-aprile e poi il 2 giugno (si veda E. TONIZZI, *Il voto alle donne. Una tappa fondamentale della emancipazione femminile*, in *Storia e memoria*, 2016, n. 2).

⁸⁴ "La donna è ormai soggetto e non oggetto delle comunità in cui vive", scriverà Anna Garofalo (*L'Italiana in Italia*, Bari, Laterza, 1956, p. 27) anche se ci vorranno alcuni decenni per raggiungere gli obiettivi che Nilde Iotti così delineava, intervenendo nella Commissione dei "75": "Dal momento che alla donna è stata riconosciuta, nel campo politico, piena eguaglianza col diritto di voto attivo e passivo, ne consegue che la stessa dovrà essere emancipata dalla condizione di arretratezza e di inferiorità in tutti i campi della vita sociale" (si veda E. SAROGNI, *La donna italiana. Il lungo cammino verso i diritti*, Milano, 2004, p. 151 ss.).

⁸⁵ L'Unione democratica nazionale era la sigla attorno a cui si erano riuniti i liberali; il Blocco nazionale della libertà era la formazione costituita dai monarchici. La concentrazione democratica repubblicana era il partito di Parri e di La Malfa.

⁸⁶ Si veda S. CASSESE, *Giannini e la preparazione della Costituzione*, in *Riv. trim. di dir. pub.*, 2015, n. 3.

⁸⁷ Si veda M. RUINI, *Come si è formata la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1961.

⁸⁸ Si veda AA.VV., *Il pensiero giuridico italiano*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2015, pp. 400-402.

⁸⁹ Si veda C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., vol. II, pp. 408-427.

revoli leaders e numerose eminenti personalità (Calamandrei, Mortati, Dossetti, Ambrosini, Einaudi, Croce, Orlando, Nitti e, poi ancora, Ruini, Perassi, Tosato, Bettiol) per cui non v'è troppo da meravigliarsi se le grandi scelte furono alla fine largamente condivise⁹⁰.

Era quindi avviata la promessa di dare all'Italia una nuova Costituzione ma l'impegno si stava realizzando in un Paese ancora piegato sotto i problemi quotidiani della sopravvivenza e in quadro politico incerto e contraddittorio.

7. La faticosa ricerca di una generale sicurezza e libertà

Evidenti erano le perduranti difficoltà economiche perché, se la produzione agricola stava recuperando, quella industriale tendeva a riprendersi lentamente e le più urgenti necessità erano fronteggiate solo grazie all'arrivo degli aiuti Unrra (United Nations Relief and Recovery Agency)⁹¹.

L'inflazione continuava a salire, mentre uno scarso beneficio veniva al bilancio dello Stato dagli scarsi gettiti delle imposte sui profitti di regime e sui sopraprofiti di guerra.

Non a caso la fine del 1946, quando arrivò solo un terzo delle previste 350.000 tonnellate di aiuti alimentari americani, segnò il momento più critico anche per le condizioni di vita della popolazione. Nonostante nuove distribuzioni straordinarie nel mese di dicembre, nelle grandi città le riserve alimentari erano sufficienti per quindici giorni e, in tutta Italia, si susseguirono moti contro il caroviveri e tumulti contro ammassi e accaparramenti che si trasformarono, spesso, in saccheggi e devastazioni con i conseguenti duri interventi delle forze di polizia.

Alle precarie condizioni economiche si accompagnava una incerta situazione politica perché parte di coloro che avevano animato la "Resistenza"⁹² non nascondevano la propria aperta (e non di rado violenta) delusione per le vicende che avevano accompagnato la fine del regime fascista, del conflitto e della ripresa di una vita normale⁹³. Quindi, seppure i non pochi episodi di violenza⁹⁴

⁹⁰ Così V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 33-35; si veda anche *infra*.

⁹¹ Allo scadere di questo programma gli aiuti assommeranno a 581 milioni di dollari (per i tre quarti forniti dagli Stati Uniti) utilizzati, per metà, per importazioni di beni alimentari e per il resto per importazioni di materie prime (carbone, prodotti petroliferi, lana e cotone) e per medicinali.

⁹² "Questo patto di uomini liberi che, volontari, si radunarono per dignità non per odio decisi a riscattare la vergogna e il terrore del mondo", così P. CALAMANDREI, *Il monumento a Kesselring*, lapide murata nel Palazzo comunale di Cuneo il 21 dicembre 1952, ora in P. CALAMANDREI, *Uomini e città della Resistenza*, Roma-Bari, Laterza, 1965, p. 245.

⁹³ Si veda R. PERTICI, *Il vario anticomunismo italiano (1936-1960): lineamenti di una storia*,

fossero ascrivibili a gruppi autonomi che regolavano vecchi conti o sognavano soluzioni impossibili, si trattava di chiudere il capitolo della guerra civile, che aveva attraversato almeno metà dell'Italia per due anni, fra il 1943 e il 1945⁹⁵.

Alla pace civile contribuirono, per mesi, le truppe alleate ma non si poteva di certo contare sulla loro illimitata permanenza.

Occorrevano scelte di politica interna e, in proposito, un ruolo rilevante lo ebbe l'amnistia decretata, il 22 giugno 1946, da Palmiro Togliatti ministro di grazia e giustizia nel governo presieduto da Alcide De Gasperi.

Coerentemente anche il PCI collaborò per il ristabilimento dell'ordine (cui si pervenne non prima della primavera del 1947), ma è anche vero che le "destre" non mancavano di strumentalizzare gli episodi di violenza per spingere la DC a rompere con i partiti di sinistra.

E non era una pressione vana perché, alle elezioni amministrative del 9 novembre 1946 (a Torino, Genova, Firenze, Roma, Napoli e Palermo), sensibile fu il calo dei voti per la DC a vantaggio dei monarchici e dei qualunquisti⁹⁶ mentre, il 26 dicembre 1946, fu fondato il Movimento Sociale Italiano⁹⁷. L'apparizione di una forza politica fascista sulla scena politica, meno di due anni dopo il crollo definitivo del regime, poteva sembrare una nuova minaccia e, invece, – non sembri un paradosso – essa dimostrò che la Repubblica non la temeva e lo spirito dell'elaboranda Costituzione trovava concreta applicazione.

Il movimento sociale si presenterà alle elezioni del 1947 a riprova che la nuova Italia aveva ritrovato e intendeva garantire la libertà a tutti⁹⁸.

in *Due nazioni*, a cura di L. Di Nucci e E. Galli della Loggia, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 287 e 290.

⁹⁴ Il presidente del consiglio si pronunciò fermamente contro "la violenza e la ribellione per evitare la morte della legge e dello Stato" e denunciò anche la politica del "doppio binario" (si vedano i discorsi in Assemblea costituente del 25 luglio e del 18 settembre 1946 in A. DE GASPERI, *Discorsi parlamentari*, vol. I, p. 114 ss. e p. 142 ss.).

⁹⁵ Leo Valiani, nel suo libro sulla Resistenza, intravide "il pericolo più recondito e insieme più profondo che ogni guerra civile (e nella lotta contro i fascisti si trattava ben di questa) porta seco, il pericolo di un inferocimento degli animi, che dopo la vittoria potrebbe ritorcersi, in quanto abitudine a "farsi giustizia da se", contro lo stesso governo democratico asceso al potere" (così L. VALIANI, *Tutte le strade conducono a Roma*, 1946, ora Bologna, il Mulino, 1983, p. 130).

⁹⁶ Si veda S. SETTA, *L'Uomo Qualunque 1944-1948*, Roma-Bari, Laterza, 2000 (4° ed.).

⁹⁷ Si veda G. PARLATO, *Fascisti senza Mussolini. Le origini del neofascismo in Italia 1943-1948*, Bologna, il Mulino.

⁹⁸ Questa considerazione ci porterebbe molto lontano dalla breve sintesi qui svolta ma può dirsi che la partecipazione di un partito neofascista alle elezioni rappresentava un segnale nella corretta concezione che la democrazia è di tutti e per tutti (o non è). De Gasperi al 2° congresso nazionale della DC, tenuto a Napoli il 17 dicembre 1947, disse: "Se un partito di destra o di sinistra accetta il gioco della democrazia, sarebbe stolto ricacciarlo indietro verso una psicologia di guerra che ha superato o sinceramente tenta di superare".

8. La tormentata definizione e approvazione del trattato di pace

Ai rilevanti e pressanti problemi interni, nello stesso anno, il 1946, si affiancò la definizione del trattato di pace divenuta ancora più complessa e complicata perché, alla conferenza della pace (convocata a Parigi nel mese di luglio) furono ammessi non solo i quattro “grandi” (Stati Uniti, URSS, Gran Bretagna e Cina) ma anche tanti altri Stati che, più o meno attivamente, avevano partecipato alla guerra con i vincitori, e fra essi la Francia, la Jugoslavia, la Grecia e l'Etiopia che avevano vecchi e nuovi motivi di ostilità e di risentimento verso l'Italia⁹⁹.

A Parigi, ben poco fu accolto delle aspirazioni italiane: fu rifiutata la richiesta di tornare, per la frontiera orientale, alla linea Wilson del primo dopoguerra, e così l'Istria, Fiume e Zara furono assegnate alla Jugoslavia mentre si aprì la questione di Trieste¹⁰⁰; fu imposta una rettifica per la frontiera occidentale con la cessione alla Francia di Briga e Tenda e della zona del Moncenisio¹⁰¹; furono cedute alla Grecia le isole di Rodi e del Dodecaneso, e, solo grazie all'intesa fra De Gasperi e il ministro degli esteri austriaco Karl Gruber, fu confermato il confine del Brennero¹⁰². Pesante fu la richiesta di riparazioni economiche: l'Unione sovietica chiese 600 milioni di dollari ridotti a 100 grazie ai buoni uffici di Stati Uniti e Gran Bretagna mentre le due potenze anglosassoni rinunciarono alle loro in ragione anche delle spese sostenute dall'Italia per le truppe di occupazione. L'Italia, in forza del trattato, si impegnò a smantellare le fortificazioni sulle sue frontiere, a ridurre il suo esercito a 250.000 uomini compresi i carabinieri, a consegnare la maggior parte delle sue navi; fu rifiutata, infine, ogni forma di

⁹⁹ Proprio perciò, per prospettare il punto di vista italiano, gli uomini di governo italiani affiancarono la diplomazia impegnandosi in viaggi nelle varie capitali, De Gasperi a Londra e Parigi, Nenni a Parigi, Bruxelles, L'Aja e Oslo, Carlo Sforza presso le benevolenti Repubbliche sudamericane.

¹⁰⁰ Si chiuderà solo nell'ottobre del 1954 quando, in seguito ad accordi diretti tra l'Italia e la Jugoslavia, gli Alleati trasferirono alla prima l'amministrazione di Trieste e degli immediati dintorni e costituirà, per anni, una spina nel fianco del PCI per le dichiarazioni e le scelte intessute di contraddizioni e di reticenze (si veda anche *infra* e, per un'ampia bibliografia, M. SAJJA-A. VILLANI, *Gaetano Martino*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 221 ss.).

¹⁰¹ Su questa tormentata vicenda che si concluse anche con la concessione di una speciale autonomia alla Valle d'Aosta, si veda M. TOSCANO, *Lezioni di storia dei trattati e politica internazionale*, Torino, Giappichelli, 1958, pp. 438-439.

¹⁰² L'accordo fu firmato il 5 settembre 1946 a Parigi, a margine dei lavori della Conferenza di pace, per definire la questione delle tutele della minoranza linguistica tedesca del Trentino-Alto Adige e fu accluso al trattato di pace del 10 febbraio 1947, con la formula “Le potenze alleate e associate hanno preso nota degli Accordi convenuti dal governo austriaco e italiano il 5 settembre 1946”: in questo modo si salvaguardò la richiesta di De Gasperi di presentare l'accordo come un libero impegno dell'Italia e l'esigenza di Karl Gruber di avere una garanzia internazionale della sua attuazione.

mandato o di amministrazione fiduciaria che l'Italia aveva richiesto, almeno per le colonie conquistate prima del fascismo (fu conservata, fino al 1960, l'amministrazione fiduciaria della Somalia).

Ma l'umiliazione più grave fu quella contenuta nel preambolo dove si sottolineava che l'Italia era una delle tre nazioni che avevano provocato la guerra. Si rifiutava, cioè, la distinzione fra l'Italia e il fascismo per la quale si erano battuti i governi della liberazione e, prima ancora, gli esuli antifascisti e la Resistenza, quella distinzione che la partecipazione alla guerra e i tanti sacrifici avevano reso concreta e ben visibile agli occhi degli Italiani e degli stessi Alleati: la nuova Italia si vedeva, con quella clausola, ancora legata al fascismo.

Questa percezione seminò dubbi¹⁰³ sulla stessa opportunità di firmare il trattato di pace e poi animò la lunga e travagliata vicenda della sua ratifica da parte dell'Assemblea costituente nel 1947¹⁰⁴. Contrari alla ratifica furono Benedetto Croce e Vittorio Emanuele Orlando, che concluse il suo discorso di un'ora e tre quarti con l'accusa al governo "di cupidigia del servilismo". L'intervento di Einaudi fu, invece, di ispirazione antitetica, tutto proteso verso la prospettiva dell'unificazione dell'Europa¹⁰⁵, "l'unico ideale – egli disse – per cui valga la pena di lavorare, l'unico ideale capace di salvare davvero l'indipendenza dei popoli"¹⁰⁶. Togliatti e Nenni polemizzarono contro il carattere di parte del governo e chiesero un rinvio della ratifica, ma De Gasperi, nella replica, pur condividendo la protesta contro la durezza del trattato, tolse al voto ogni significato di fiducia al governo, ricordando le sollecitazioni avute, proprio dalla sinistra, per una rapida definizione del trattato di pace.

Alfine, il 31 luglio 1947 l'Assemblea Costituente con 262 voti a favore, 68 contrari e 80 astensioni approvò la ratifica del trattato di pace tra le potenze alleate e associate e l'Italia. Si chiudeva, così, una fase difficilissima della vita italiana, un quadriennio che sembrava fosse durato un secolo in cui tutto, indipendenza nazionale, integrità territoriale, vita, ricchezze, futuro degli Italiani era stato posto in gioco: con la partenza degli ultimi contingenti militari al-

¹⁰³ Per l'esame delle posizioni dei leaders italiani e degli ambasciatori italiani a Londra e a Washington, durante una riunione a Parigi dedicata al problema della firma del trattato di pace, si veda P. QUARONI, *Le trattative per la pace: Mosca, Parigi*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, vol. I, p. 729.

¹⁰⁴ De Gasperi, nel febbraio del 1947, diede l'istruzione al plenipotenziario italiano, l'ambasciatore Lupi di Soragna, di depositare prima della firma la seguente formale dichiarazione: "La firma rimane subordinata alla ratifica che spetta alla sovrana decisione della Assemblea Costituente".

¹⁰⁵ L'europeismo di Luigi Einaudi risaliva al lontano 1897 e poi ancora agli articoli pubblicati nel 1918 sul "Corriere della Sera", con lo pseudonimo di Junius, cui si ispirò il c.d. "Manifesto di Ventotene" (si veda G. MARONGIU, *Luigi Einaudi*, Genova, ECI, 1993, spec. p. 92 s.).

¹⁰⁶ Si veda L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 47.

leati, nel dicembre del 1947, il “lungo armistizio” era, per davvero, finito.

E, per dirla con le parole di Carlo Levi, il vitalistico slancio ricostruttivo lo si coglieva sulle facce delle persone, nei loro gesti, nella loro attività: “Sono vivi, attivi, tirano su muri diroccati cercano tutti i modi possibili, senza pigrizia e senza lamenti, di guadagnare la vita, di migliorarla e, con una incredibile rapidità, si sono dimenticati della guerra, della paura, del sangue, della servitù ...”.

9. L'inizio della “guerra fredda” e l'impatto sul mondo socialista, europeo e italiano

Per altro, sempre sul fronte internazionale, se un problema, per l'Italia, si chiudeva, altri se ne aprivano con forti ricadute sulla politica nazionale.

Rilevantissimo fu, al riguardo, il rapido deterioramento dei rapporti fra Unione Sovietica e Stati Uniti. Già all'inizio del 1946 la prima Assemblea generale delle Nazioni Unite, convocata a Londra, si era trasformata in uno scontro propagandistico ove i sovietici avevano inaugurato l'uso del diritto di veto; nel marzo, Churchill aveva pronunciato, a Fulton, il discorso sulla cortina di ferro calata sull'Europa da Stettino a Trieste¹⁰⁷; durissimi erano ormai gli scontri tra gli Alleati, soprattutto sul problema tedesco.

In questo contesto maturò una svolta nella politica americana che portò al superamento di ogni tentazione isolazionistica. Di fatto Roosevelt aveva più volte enunciato il proposito di un completo ritiro delle truppe americane dall'Europa entro due anni dalla fine della guerra. L'amministrazione Truman confermò, invece, l'impegno americano in Europa e lo inserì in una nuova concezione strategica, la cosiddetta dottrina del “containment” del marzo 1947, con la quale gli Stati Uniti si impegnavano alla difesa dei paesi minacciati dall'Unione Sovietica.

Si era entrati ormai nella lunga stagione della “guerra fredda”.

Ma, nella stessa primavera, fu Stalin a trasformare lo scontro geopolitico in una netta contrapposizione ideologica quando sottolineò l'impossibile coesistenza del sistema comunista e di quello capitalista delle liberal-democrazie oc-

¹⁰⁷ Allorquando, di lì a pochi mesi, lo stesso Churchill lancerà la proposta di una unione europea, Benedetto Croce, l'unico degli Italiani interpellato dall'Agenzia “Reuter”, pur non nascondendosi le difficoltà, soggiunse: “Scoraggiare un'opera così ardita e così santa, non solo sarebbe riprovevole e origine di futuri rimorsi, ma neppure si potrebbe giustificare con l'argomento della ragione; perché la storia, come soleva ripetere Camillo di Cavour, “si compiace nell'improvvisare” e coloro che, con passione e con entusiasmo abbracciano cause in apparenza disperate, riescono sovente dove i freddi ragionatori non riescono mai” (così B. CROCE, su *Il Risorgimento liberale di Roma* del 3 aprile 1947).

cidentali¹⁰⁸. Sembrava una verità lapalissiana ma politicamente la gravità dell'asserzione stava nel fatto che, a differenza di quanto era accaduto tra le due guerre, non esistevano più i comuni nemici, il fascismo e il nazismo, e l'avversione per le considerazioni di Stalin coinvolgeva i settori della sinistra non comunista, incidendo anche all'interno del partito socialista italiano¹⁰⁹. Il rigetto si stava estendendo dal laburismo inglese di Attlee, Bevin, Morrison, Stafford Cripps, alla tradizione socialista francese, la stessa che dieci anni prima aveva militato nel Fronte democratico popolare come la SFIO di Leon Blum, di Jules Moch, di Guy Mollet, di Vincent Auriol, ma anche al Partito socialista belga di Emile Vandervelde, e non ultima, nonostante la delicatezza della concreta situazione, alla socialdemocrazia tedesca di Ollenhauer, Schumacher, Willy Brandt.

Gli ultimi dubbi, sulla scelta di campo, caddero quando, su decisione di Stalin, fra il 22 e il 27 settembre 1947, vicino a Wroclaw (l'antica Breslavia) in Polonia, si tenne la conferenza da cui nacque il Kominform, l'organizzazione di coordinamento dei partiti comunisti nel mondo che si configurò come organismo direttivo e propagandistico della politica dell'URSS¹¹⁰.

Ai comunisti italiani¹¹¹, in quella occasione, i sovietici rimproverarono un atteggiamento debole e incerto nella lotta contro l'imperialismo, ma non era, obiettivamente, facile muoversi per un partito, che non intendeva accettare il generale

¹⁰⁸ “Che creda o meno nella crisi del capitalismo, si scrive, Stalin è alle prese con difficoltà crescenti. E il manicheismo torna ad essere un modo per rispondere a queste difficoltà, sia quella internazionale, sia quella interna All'URSS. Il mondo delle campagne sovietiche è di nuovo sotto pressione. L'inverno 1946-47 è stato tragico, si è avuta una vera e propria carestia” (così P. SPRIANO, *I comunisti europei e Stalin*, Torino, Einaudi, 1983, p. 269, il quale citando Boffa, soggiunge: “si moriva letteralmente di fame”).

¹⁰⁹ Nelle elezioni del 2 giugno 1946 per l'Assemblea Costituente il partito socialista (allora PSIUP) aveva ottenuto 4.758.000 voti pari al 20,7% (il partito comunista 4.360.000 pari al 19%) confermandosi così come il primo partito della sinistra italiana suscitando, tra i comunisti, “la più incredibile delle sorprese” (così Terracini racconterà negli ultimi anni della sua vita). Il risultato elettorale riempì d'orgoglio i socialisti, tant'è che Giuseppe Saragat propose, per l'“Avanti!”, il titolo “Grande vittoria socialista”, ma si racconta che Nenni lo rifiutò perché lo considerò “poco unitario”. Sulla tormentata storia del partito socialista che, in quegli anni, imboccò una strada divergente da quella dei maggiori partiti socialisti occidentali dando luogo a ripetute scissioni, si veda G. SABBATUCCI, *Il socialismo giacobino di Pietro Nenni*, in ID., *Il riformismo impossibile. Storia del socialismo italiano*, Roma-Bari, Laterza, 1991, *passim* e spec. p. 66 e ancora pp. 73-77 e anche G. DE ROSA, *I partiti politici in Italia*, Bergamo, Minerva Italica, 1977, e *ivi* a pp. 144-146, il commento dell'affermazione per cui “il PSI ha con il PCI una fondamentale unità di dottrina e di fine”.

¹¹⁰ Si veda P. SPRIANO, *I comunisti europei e Stalin*, cit., per il quale “con il 1948-49 non vi sarà più traccia di pluralismo effettivo nelle organizzazioni politiche, nei parlamenti, nei sindacati al di là della cortina di ferro” (*ivi*, p. 291).

¹¹¹ Sui rapporti tra il PCI e L'URSS si veda E. AGA-ROSSI, V. ZASLAVSKY, *L'URSS, il PCI e l'Italia: 1944-1948*, in *Storia Contemporanea*, 1994, n. 6, pp. 929-982.

rifiuto del marx-leninismo-stalinismo di larga parte del socialismo europeo, ma non voleva neppure abbandonare l'adesione alla linea democratico-parlamentare che, nel farsi della Costituzione, lo stesso partito mostrava di condividere¹¹².

Non a caso Giorgio Amendola, pur ricordando che “nel partito e nel movimento operaio Togliatti promuoveva una lotta serrata contro ogni forma di settarismo e di plebiscito, contro la continuazione degli illegalismi e dell'occultamento delle armi”, scriverà: “Sorprende nel periodo aperto dalla vittoria repubblicana, la virulenza di certi articoli e discorsi di Togliatti. Togliatti sapeva troppo bene controllare la sua penna, per non pensare che si trattasse di violenza controllata”. In altre parole sottolineava che l'asprezza della polemica contrastava con la prudente condotta parlamentare, sia per quanto riguarda i lavori di preparazione della Costituzione, sia nei rapporti con il governo¹¹³.

10. L'approvazione e l'entrata in vigore della Costituzione

Il contraccolpo delle accennate ambiguità sulla politica interna italiana fu e sarà inevitabile, ma non incise sui lavori dell'Assemblea Costituente alla quale, il 31 gennaio 1947, fu presentato il progetto di costituzione. L'Assemblea lavorò con grande profitto per tutto il 1947 quali che fossero gli eventi esterni sopra raccontati, l'approvò a grande maggioranza nel mese di dicembre e, per apprezzarne i contenuti, non è necessario, ai nostri fini, riandare all'analisi dettagliata. È sufficiente ricordare che gran parte di essa era (ed è) fortemente innovativa¹¹⁴. Era rovesciato il rapporto tra individuo e Stato qual era concepito dal totalitarismo fascista, per il quale il primo era al servizio del secondo e si sottolineava la centralità della persona umana. Era adottato il modello della Costituzione rigida garantita dalla Corte costituzionale¹¹⁵. In contrapposizione allo Stato centralista, erano valorizzate non solo le autonomie comunali, ma era prevista l'istituzione delle Regioni. Era superato il vecchio nazionalismo con la accelerazione verso intese sovranazionali e quindi verso la possibile edificazione di una Europa federale¹¹⁶. Era garantita l'indipendenza della magistratura, mentre

¹¹² Si veda P. DI LORETO, *Togliatti e la “doppiezza”. Il PCI tra democrazia e insurrezione, 1944-1949*, Bologna, il Mulino, 1991.

¹¹³ Si veda G. AMENDOLA, *La rottura della coalizione tripartita-maggio 1947*, in *il Mulino*, n. 235, pp. 796-797.

¹¹⁴ Sulle disposizioni costituzionali in materia economica, si veda S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 17 ss.

¹¹⁵ Era nuova la realizzazione ma non l'idea.

¹¹⁶ Si veda L. EINAUDI, *Il mito dello Stato sovrano*, in *Il Risorgimento liberale*, Roma, del 3 gennaio 1945.

lo Stato e la Chiesa erano proclamati “ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani”¹¹⁷: una dura ed elevata polemica suscitò la cosiddetta costituzionalizzazione dei Patti lateranensi¹¹⁷. Quanto alla forma di governo fu approvato un ordine del giorno presentato da Perassi che così recitava: “La seconda sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbe alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l’adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità del governo e a evitare le degenerazioni del parlamentarismo”¹¹⁸.

“I lavori preparatori, si è scritto, e lo stesso testo conclusivo della Carta costituzionale risultano così complessi da non prestarsi a sintetiche valutazioni globali, per di più ridotte alla grossolana idea del compromesso”¹¹⁹; così come appaiono largamente fuori bersaglio le interpretazioni di una certa “vulgata” secondo cui la Costituzione italiana sarebbe il prodotto di un tripartito (la DC, il PSI e il PCI) o più semplicisticamente dell’incontro tra democristiani e comunisti. Infatti “se questo vuole dire che alla Costituente i tre partiti avevano una presenza e quindi un’influenza preponderante è cosa ovvia, ma se si vuol dire che il “prodotto” Costituzione esprime un patrimonio di cultura e di programma costituzionale riconducibile ai gruppi dirigenti di questi tre partiti o addirittura di due di essi – DC e PCI – si tratta di una distorsione della realtà”¹²⁰.

È vero, invece, che l’attuazione completa della Costituzione fu lenta e si concretizzò solo nella seconda metà degli anni “50” ma, al riguardo, una notazione va fatta perché la sua approvazione a grande maggioranza non deve e non può indurre a trascurare i condizionamenti culturali, ideologici e generazionali

¹¹⁷ L’11 marzo 1947, in Assemblea costituente, Benedetto Croce, riandando al 1929, soggiunse: “Parlai io solo, in Senato, contro i Patti Lateranensi, ma anche allora dichiarai nettamente che non combattevo l’idea delle conciliazioni tra Stato e Chiesa perché la mia ripugnanza e opposizione si riferiva a quel caso particolare di conciliazione effettuato non con una Italia libera, ma con una Italia serva” (così B. CROCE, *Discorsi parlamentari*, Roma, Bardi, 1966, p. 185); sul ruolo del partito liberale si veda *I liberali in Assemblea Costituente (1946-1948)*, a cura di L. Pellè Stani, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015.

¹¹⁸ Circa quarant’anni dopo, la Commissione per lo studio delle riforme costituzionali, presieduta dall’onorevole Aldo Bozzi richiamerà ancora una volta la necessità di introdurre alcuni dispositivi per tutelare la stabilità del governo ed evitare le degenerazioni del parlamentarismo; sulle cause e sugli effetti di una forma di governo debole (ne furono consapevoli i più lucidi fra i Costituenti) e di una partitocrazia che diventerà sempre più forte, si veda, per tutti, G. PASQUINO, *La repubblica dei cittadini ombra*, Milano, Garzanti, 1991, p. 11 ss.

¹¹⁹ Così L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 54 ss.

¹²⁰ Così ancora V. ONIDA, *La Costituzione*, cit., p. 36.

dei tanti “conditores”¹²¹ e, tanto meno, a ritenere che fossero superati i più gravi problemi dell'Italia e che fossero scomparse le contrapposizioni politiche sugli obbiettivi da perseguire e sui relativi mezzi.

Anzi, proprio l'approvazione della Costituzione ne aprì di nuove, seppure su temi “virtuosi”.

Infatti, la sconfitta del “Fronte popolare” alle elezioni del 18 aprile 1948 lo indusse ad arricchire il dibattito dei primi anni “50” con la richiesta di attuare la Costituzione anche con riguardo ad istituti (la Corte costituzionale e le Regioni) che, nel farsi della Costituzione, avevano riscontrato la contrarietà di importantissimi leaders della Sinistra.

Di contro, la straripante vittoria nelle stesse elezioni avvicinerà ai vincitori ceti e gruppi, soprattutto burocratici, ma non solo, contrari non a questa o a quella riforma, ma alle riforme in sé.

Ci vorranno, quindi, tutta la tenacia e l'intelligenza dei vertici del “centrismo” per modificare almeno una parte delle leggi e delle procedure ereditate dalla dittatura fascista, per fare uscire l'Italia dall'autarchia e farle accettare la competizione nel mondo, per ancorarla all'Occidente libero e democratico, per realizzare una “minoritaria aspirazione europeista e, soggiungo, anche per darle una nuova politica fiscale.

Obiettivi ostacolati, di volta in volta, a destra come a sinistra ancorché tutti presidiati da specifiche norme costituzionali.

Ma nella direzione virtuosa spingevano coloro per i quali, fatto il referendum, “ogni cittadino deve sentire di servire la repubblica, perché la repubblica è ora l'Italia e le nostalgie o il rammarico sarebbero ora solamente dannose”: lo disse Benedetto Croce, nel 1947, nel discorso di commiato dalla presidenza del partito liberale e l'invito era tanto più significativo perché rivolto a un pubblico e a un elettorato che, specie nell'Italia meridionale, non avevano nascosto la propria preferenza per la monarchia e il “qualunquismo”.

¹²¹ Si veda P. POMBENI, *La costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, il Mulino, 1995.