

## Bibliografia

- AQUARONE A. (1995), *L'organizzazione dello Stato totalitario* (1965), Einaudi, Torino.
- ARENDT H. (2009), *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino [1ª ed., Edizioni Comunità, 1967; 1ª inglese, *The Burden of Our Time*, Secker and Warburg, 1951].
- CARR E. H. (1965-74), *Storia della Russia sovietica* (1950-71), 4 voll., Einaudi, Torino.
- CASSESE S. (2010), *Lo Stato fascista*, il Mulino, Bologna.
- DE FELICE R. (1995), *Mussolini il fascista*, vol. I: *La conquista del potere (1921-1925)* e vol. II: *L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)* (1966-68), Einaudi, Torino.
- FRAENKEL E. (1983), *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura* (1941), Einaudi, Torino.
- FREI N. (1998), *Lo Stato nazista* (1987), Laterza, Roma-Bari.
- GENTILE E. (2008), *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Carocci, Roma (nuova ed.).
- LYTTELTON A. (1974), *La conquista del potere. Il fascismo dal 1919 al 1929* (1973), Laterza, Roma-Bari.
- MELIS G. (1996), *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, il Mulino, Bologna.
- ID. (a cura di) (2008), *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, il Mulino, Bologna.
- NEUMANN F. (1999), *Behemoth. Struttura e pratica del nazionalsocialismo* (1942), Bruno Mondadori, Milano.
- PALADIN L. (1966), *Fascismo (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano, *ad vocem*.
- PICQ J. (2009), *Histoire de l'État en Europe. Pouvoir justice et droit du Moyen Âge à nos jours*, Presses de Sciences Po, Paris.
- POMBENI P. (1984), *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, il Mulino, Bologna.
- STOLLEIS M. (1998), *The Law under the Swastika: Studies on Legal History in Nazi Germany* (1994), University of Chicago Press, Chicago (IL).
- TOSATTI G. (2008), *Il Ministero dell'Interno e le politiche repressive del regime*, in Melis (2008), pp. 137-48.

## 10

## Le istituzioni politiche del dopoguerra

di Francesco Bonini

## 1. Confini

La sconfitta della Germania ad opera di una coalizione non omogenea, con Stati Uniti e Gran Bretagna (con la Francia) da una parte e Unione Sovietica dall'altra, cui si aggregano decine di "nazioni unite", comporta la divisione dell'Europa, che percorre verticalmente la Germania e la sua capitale. Emblematica la legge 25 febbraio 1947, n. 46, con la quale il Consiglio alleato di controllo ritiene necessario proclamare formalmente la dissoluzione dello Stato prussiano, cioè di un'istituzione che ormai non esisteva più, condannandone esplicitamente l'identità militarista.

Il Reich (la Costituzione di Weimar affermava che il Reich è una repubblica) è notevolmente ridotto nei suoi confini (in particolare orientali), ma soprattutto viene diviso in tre, poi quattro, zone di occupazione: a sud l'americana, da cui poi si ricavò quella francese, a est la sovietica e a nord-ovest la britannica.

Le tre zone occidentali si unificano, dando vita così a una divisione che sarà formalizzata con il compimento, nel corso del 1949, del processo costituente in Germania, con la formazione di due diversi Stati, la Repubblica federale e la Repubblica democratica tedesca. Si definisce lo scenario istituzionale europeo, poi cristallizzato dal "muro" che formalizza la "cortina di ferro" e dunque la cosiddetta "Guerra fredda".

La bipolarizzazione strategica peraltro si riproduce anche in Estremo Oriente, sulla frontiera del 38° parallelo. È la linea che, nella penisola di Corea, traccia il confine originario tra le zone di occupazione sovietica e americana alla fine della Seconda guerra mondiale. Su questo confine si consuma, tra il 1950 e il 1953, il più importante conflitto della Guerra fredda, la guerra di Corea, che si conclude con la conferma della frontiera.

L'anno successivo, nel 1954, il 17° parallelo è il confine stabilito per la divisione del Vietnam, nella penisola indocinese, dopo il ripiegamento francese, causato dalla vittoriosa insurrezione del Partito comunista vietnamita, appoggiato dalla Cina. La riunificazione, sotto l'egida del Nord comunista, nel 1975, segnerà la fine di un complesso e lunghissimo conflitto.

La guerra di Corea

Il conflitto  
vietnamita

Questa data ci avverte di una periodizzazione significativa, da diversi punti di vista, nel quarantennio del dopoguerra, in un contesto di sostanziale continuità degli assetti e dunque dei confini.

Per completare il quadro dei confini, sempre agli inizi degli anni Cinquanta, precisamente in un articolo pubblicato nel 1952, al "primo mondo" e al "secondo mondo" – frutto della bipolarizzazione strategica seguita alla fine della Seconda guerra mondiale –, il demografo Alfred Sauvy (1956) propone di aggiungere un "Terzo mondo" (per calco sul "Terzo Stato" previsto nelle assemblee rappresentative della Francia di Antico Regime); un Terzo mondo «ignorato, disprezzato, condannato alla crescita demografica e al sottosviluppo» (A. Sauvy, in Baladier, 1956), anche come luogo di conflitti per delegazione. Quando politiche di sviluppo cominceranno a produrre risultati e a creare nuove gerarchie, verso la fine del secolo, si comincerà a parlare di "Quarto mondo".

Comunque il quadro diventa anche istituzionalmente più complesso.

I paesi non allineati

Per iniziativa del governo indonesiano, a Bandung, nell'aprile 1955 si tiene una conferenza a cui partecipano i rappresentanti di 29 paesi africani e asiatici. In un successivo summit a Belgrado, nel 1961, questo dato assume una consistenza geopolitica e istituzionale con la formalizzazione della creazione del movimento dei paesi non allineati, fuori dai blocchi, a sostegno della pace e del disarmo internazionale, per il superamento del colonialismo e il rispetto dei principi di autodeterminazione dei popoli, di uguaglianza fra gli Stati e di non ingerenza nei reciproci affari interni. La fine degli imperi coloniali, avversati dall'URSS e visti negativamente dagli Stati Uniti, comporta la creazione di decine e decine di nuovi Stati nei quadranti africano e asiatico, in particolare a partire dal 1960. I diversi processi di decolonizzazione o di liberazione nazionale in realtà conducono a esiti differenti. Un particolare rilievo assume, all'inizio degli anni Settanta, lo sviluppo della soggettività dei paesi produttori di petrolio, in gran parte mediorientali.

Verso

la mondializzazione

In effetti, gli anni Settanta rappresentano, come si è detto, una periodizzazione significativa. Il Sessantotto prima, lo shock petrolifero poi, con la ristrutturazione del sistema basato sulla convertibilità del dollaro in oro, e infine la rivoluzione iraniana del 1979, che pone il tema del riapparire del rilievo politico e istituzionale della religione nell'articolazione dei grandi sistemi mondiali, segnano una evoluzione del quadro verso la "mondializzazione", nelle complesse forme che assumerà alla fine del xx secolo, con un'ondata di democratizzazione, che, nei primi anni Novanta, travolgerà le frontiere definite nel secondo dopoguerra.

In realtà questi confini di per sé mettono in discussione la centralità dell'istituzione Stato, che aveva raggiunto il suo apogeo (e messo in evidenza gli elementi della sua crisi) nel corso del periodo tra le due guerre mondiali. Fondamentale diventa dunque il ruolo delle organizzazioni internazionali, a diversa intensità e strutturazione istituzionale. Si tratta, in effetti,

della maggiore novità del periodo 1945-89. Per cui si rimanda comunque al cap. 11.

## 2. Occidente

**2.1. Gli Stati Uniti** Nel 1951 è approvato il xxii emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti, per cui «nessuno potrà essere eletto per più di due volte alla carica presidenziale», ivi compreso il caso di chi sia subentrato per più di due anni a un mandato in qualità di vicepresidente.

La costituzionalizzazione del limite è strettamente legata alla controversa esperienza delle quattro elezioni ottenute da Franklin D. Roosevelt. Non intacca tuttavia il dato istituzionale del rafforzamento della presidenza, che era stato formalizzato nel 1936 da un celebre rapporto sollecitato proprio dallo stesso Roosevelt: un processo che continuerà a caratterizzare i successivi decenni. Il progressivo sviluppo dell'amministrazione presidenziale è ulteriormente accresciuto, nel dopoguerra, dall'istituzione di apparati come il Council of Economic Advisers, istituito nel 1946, e il National Security Council, che, di fatto, realizza il coordinamento delle politiche di sicurezza. Cominciano a delinearsi, in ambiti strategici, direttamente sottoposti al presidente senza la mediazione delle strutture ministeriali, alcuni degli strumenti di quella che Arthur Schlesinger definirà (nel 1973) la "presidenza imperiale".

Le mutazioni del profilo istituzionale della presidenza si accompagnano alla crescita del *big government*, ovvero delle istituzioni amministrative di livello federale. Il processo conosce uno sviluppo lineare fino alla presidenza Johnson (1963-69), per essere poi messo in discussione dall'affermazione della scuola della *public choice*, in corrispondenza dell'emergere della "crisi fiscale dello Stato", che mette in causa anche il rapporto politica-economia, aprendo alla ristrutturazione realizzata durante la presidenza Reagan (1981-89).

Lo sviluppo della "presidenza imperiale" d'altro canto contribuisce al mantenimento del sistema basato sui due grandi partiti, attraverso l'istituzionalizzazione del gioco delle elezioni primarie a tutti i livelli.

Sono le circostanze e la personalità del presidente che conferiscono il proprio stile al regime. In realtà, prima ancora che i *cleavages* politici, è l'appoggio popolare che permette al presidente di situarsi sopra le divisioni, tra i partiti e tra amministrazione e Congresso.

Non senza crisi anche rilevanti, come il caso delle dimissioni di Nixon (9 agosto 1974) di fronte alla possibilità di *impeachment*, cui peraltro, ai sensi della Costituzione, il presidente non può essere sottoposto che per tradimento, concussione o «altri gravi crimini e misfatti». Lo scandalo cosiddetto del Watergate, dal nome di un albergo nel quale erano state realizzate delle intercettazioni telefoniche abusive a favore del presidente, mette in evidenza il ruolo decisivo della stampa e più ampiamente dell'opinione pubblica nell'articolazione dei poteri (e dei contropoteri).

*Big government*

"Presidenza imperiale"

A questo proposito una legge del 7 novembre 1973 aveva provveduto a rafforzare il controllo del Congresso sull'impegno delle forze armate americane, episodio di un'antica dialettica che tuttavia non cambia le relazioni interistituzionali e il complesso *bargain* che le caratterizza.

In realtà i (due) grandi partiti sono dei complessi terminali. Al Congresso l'indisciplina di partito sottolinea il valore delle commissioni. In ordine alla rappresentanza il xxiv emendamento, approvato nel 1964, sopprime la Vote Tax. È la sanzione istituzionale delle politiche di integrazione razziale e di affermazione dei diritti civili, di abbattimento delle discriminazioni, formalizzate nel *Civil Rights Act* dello stesso anno, poi oggetto di una lunga attuazione. La competenza resta di livello statale: la legislazione federale si limita a imporre lo scrutinio uninominale, cosa che favorisce o determina il sistema delle primarie.

In ogni caso anche nel corso della seconda metà del xx secolo si ripropone il paradosso istituzionale statunitense, amplificato dal fatto che la democrazia americana detta il tono del sistema mondiale. Infatti, come già aveva osservato Alexis de Tocqueville, resta non imitabile, tanto dal punto di vista dell'architettura, quanto della dinamica istituzionale, proprio per il fatto che queste non possono che rispondere alla vita sociale.

O comunque le imitazioni non sono vitali o disegnano in ogni caso parabole proprie, come, ancora una volta, dimostrano le vicende degli Stati dell'America centrale e meridionale, la gran parte dei quali caratterizzati da istituzioni modellate, nella fase postcoloniale dei primi decenni del xix secolo, proprio su quelle statunitensi, attraverso la combinazione di presidenzialismo e di federalismo.

**2.2. L'America Latina: continuità e peculiarità** Nessuno degli Stati maggiori dell'America centrale e meridionale, con l'eccezione del Messico, che tuttavia è caratterizzato da un monopartitismo di fatto, percorre una parabola continua di stabilità istituzionale e costituzionale. Emblematica in questo senso è la vicenda del Cile, uno dei sistemi in cui più radicate erano le istituzioni liberal-democratiche, oggetto, dopo l'elezione di un presidente della Repubblica di sinistra, Salvador Allende, di un violento colpo di Stato militare l'11 settembre 1973, che instaura il regime militare-personale di Augusto Pinochet, durato fino al 1988.

Le forze armate rappresentano una vera e propria istituzione politica, il cui ruolo può anche essere sancito nei testi costituzionali. Come ha notato Samuel Finer (1975), il governo militare può esercitarsi nella forma aperta, ma anche in forme camuffate, come controllo continuo del governo, oppure controllo dei budget e delle politiche di sicurezza nazionale, o in forme combinate con il ruolo di altri apparati dello Stato.

Al di là degli autoritarismi, civili o militari, di più o meno breve durata, in più o meno diretto collegamento con gli interessi dell'establishment e del colpo

di Stato come forma di istituzione politica, i casi istituzionali più significativi e peculiari che si presentano in America Latina sono i regimi populistici e quello castrista.

Appartengono al primo genere, che riprende suggestioni dei regimi italiano, portoghese, spagnolo (e polacco) tra le due guerre, due esperienze particolarmente rilevanti. Getúlio Vargas guida, attraverso un "autogolpe", l'esperimento dell'*Estado Novo* in Brasile lungo gli anni Trenta, lascia la presidenza della Repubblica nel 1945 e sarà rieletto presidente nel 1950, restando in carica fino al 1954. Juan Domingo Perón è eletto presidente dell'Argentina nel 1946; rieletto più volte, è rovesciato da un colpo di Stato militare nel 1955. Ritorna alla Casa Rosada, sede della presidenza della Repubblica argentina, nel 1973, pochi mesi prima della sua scomparsa nel luglio dell'anno successivo. Si tratta di esperienze di modernizzazione statalista, dirette da una forma di "monarchia presidenziale", ciascuna con le proprie peculiarità, che si appoggia su un consenso popolare diretto.

Fidel Castro si insedia invece alla guida di Cuba, come primo ministro, nel gennaio 1959, a seguito di una vittoriosa marcia rivoluzionaria. Dopo l'insuccesso di una spedizione militare degli Stati Uniti – che continuano a giocare un ruolo chiave di egemonia e controllo, nelle forme più diverse, sull'intera America Latina, in ossequio alla cosiddetta "dottrina Monroe" – il regime si proclama comunista e si collega con l'Unione Sovietica. Cumulando diverse cariche, poi riassunte nel titolo di *líder máximo*, Castro resterà alla guida dello Stato fino al 2008, quando, per motivi di salute, lascia la carica al fratello minore Raúl, dando vita a un esperimento comunista, collegato in modo peculiare con il regime sovietico e con i movimenti rivoluzionari che si sviluppano nell'America centrale e meridionale, senza soluzione di continuità, a partire dagli anni Sessanta.

Esempio, invece, di governo a partito unico è il Messico, con l'egemonia del Partito rivoluzionario istituzionale, che prosegue ininterrottamente dagli anni Quaranta, appunto come istituzionalizzazione della rivoluzione laico-repubblicana. La stabilità del sistema è garantita dal succedersi di mandati presidenziali non rinnovabili, tali da assicurare un forte potere al presidente, con la garanzia della sua non permanenza nella carica e così garantendo una sorta di alternanza interna. Più effimere le esperienze del Movimento rivoluzionario nazionale in Bolivia negli anni Cinquanta e del Movimento sandinista in Nicaragua negli anni Ottanta.

**2.3. Democrazie** Caratterizzata l'America Latina dalla varietà di regimi autoritari che si susseguono in quadri costituzionali ricalcati sul modello nordamericano, i sistemi di democrazia occidentale, al di là dell'area dell'Europa nord-occidentale, fino ai confini della cortina di ferro, si stabilizzano, come già si era profilato con la riforma dell'impero britannico nel corso degli anni Trenta, in tre grandi paesi di tradizione coloniale inglese, giunti ormai con

I regimi populistici

Il regime castrista

Governi  
a partito unico

il dopoguerra all'indipendenza piena nel quadro del Commonwealth, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda. In questo quadrante un altro grande Stato uscito dalla colonizzazione, l'India, resta caratterizzata dalle sue molte contraddizioni e la più sviluppata delle ex colonie africane, la Repubblica sudafricana, dall'apartheid.

Al di fuori di questo quadro un sistema democratico, sia pure con le peculiarità legate all'identità dei due paesi, non si afferma che in Giappone e in Israele.

La democrazia  
giapponese

Il Giappone, dopo la resa incondizionata, è occupato dalle truppe americane e gestito dal Comando supremo, guidato dal generale MacArthur, che procede all'emanazione della Carta dei diritti civili, con cui si affermano per la prima volta i fondamenti della vita democratica, e provvede a riorganizzare amministrazione e sistema rappresentativo. Un'assemblea costituente approva la Costituzione (in vigore nel 1947) direttamente ispirata dagli Stati Uniti, a partire dal preambolo, in cui si legge:

Noi, popolo giapponese, per mezzo dei nostri rappresentanti nella Dieta Nazionale, debitamente eletti, decisi ad assicurare per noi stessi e per i nostri discendenti i frutti di una cooperazione pacifica con tutte le Nazioni e i doni della libertà in tutto questo Paese, e deliberato che mai più conosceremo gli orrori della guerra per colpa del Governo, proclamiamo che il potere sovrano è detenuto dal popolo e ordiniamo e stabiliamo questa Costituzione.

Aggiornato a un quadro costituzionale democratico, con la realizzazione di alcune fondamentali riforme sociali, come quella agraria, viene comunque salvaguardato, con la figura dell'imperatore, non chiamato a rispondere dei crimini di guerra per cui viene giudicata e condannata l'alta dirigenza politico-militare nipponica, il carattere organico della società giapponese, con il richiamo al concetto di "benessere comune".

Si realizza così una forma di "impero democratico", formalizzato nell'art. 1 della Costituzione, per cui «l'imperatore è il simbolo dello Stato e dell'unità del popolo; egli deriva le sue funzioni dalla volontà del popolo, in cui risiede il potere sovrano».

Ritornato alla piena indipendenza nel 1952, il sistema politico è dominato dalle forze moderate, e dalla lunga egemonia di una formazione di *rassemblement*, il Partito liberaldemocratico (PLD). Caratterizzata da una pluralità di tendenze, la stabilizzazione è dovuta alla corrispondenza tra presidenza del partito e Presidenza del Consiglio, oltre che da un sistema elettorale misto. Il riuscito esperimento giapponese di radicamento di istituzioni occidentali in un contesto asiatico per assonanza è ripreso nel corso degli anni Ottanta, con l'affermazione delle "giovani tigri", ovvero le economie emergenti dell'Estremo Oriente, tra cui la Corea del Sud, che progressivamente si dota di istituzioni e di una vita costituzionale di standard occidentale.

L'altro caso di sviluppo istituzionale occidentale in un contesto regionale non omogeneo è rappresentato dallo Stato di Israele, giunto all'indipendenza nel 1948, nel vivo di una guerra, di fatto mai formalmente cessata, a proposito della suddivisione del mandato britannico sulla Palestina e in particolare della città di Gerusalemme. Si dota di un sistema costituzionale (privo tuttavia di una carta formale) di tipo parlamentare.

Lo Stato di Israele

Dopo la fine della prima guerra, guidata da un governo provvisorio creato nel maggio 1948 e diretto dal leader laburista Ben Gurion, nel 1949 è eletta la prima Knesset, il Parlamento monocamerale, che procede all'elezione del primo presidente della Repubblica. Attraverso diversi altri conflitti regionali, la persistenza fino agli anni Settanta della guida laburista di governi di coalizione, in un ambiente elettorale proporzionale, permette comunque il consolidamento e la stabilità istituzionale; elementi che fanno spiccare l'eccezione israeliana nel quadro politico e istituzionale del Medioriente.

**2.4. Britannica** Anche l'altra principale democrazia occidentale vittoriosa nel conflitto mondiale, la Gran Bretagna, è, come gli Stati Uniti, caratterizzata da un importante processo di sviluppo degli apparati. Dal punto di vista dell'assetto del sistema politico, finita la guerra, si conferma il nuovo bipolarismo tra i Partiti conservatore e laburista. È il Labour ad affermarsi nelle prime elezioni del dopoguerra, tenutesi già il 25 luglio 1945, che segnano la sconfitta del vincitore, il conservatore Winston Churchill.

Il governo laburista realizza le grandi politiche di nazionalizzazione: Banca d'Inghilterra, ferrovie, gas, ferro e acciaio, servizio sanitario. Attua così un disegno che era stato formalizzato dall'economista e deputato laburista William Beveridge, tre anni prima, nel documento che è passato alla storia con il suo nome, il *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, in cui si delineava lo sviluppo dello Stato sociale, "dalla culla alla bara".

Il governo laburista

Proprio in questo delicato momento di accelerazione dei processi politici e istituzionali, si compie un altro passaggio della storica vicenda dell'erosione del bicameralismo. L'opposizione alla nazionalizzazione delle acciaierie disposta dal governo laburista da parte della Camera dei Lord (House of Lords) nel 1949 comporta l'approvazione di un nuovo *Parliament Act*, che riduce ulteriormente, rispetto alla riforma del 1911, i poteri di veto sospensivo a un solo anno, per di più con effetto retroattivo.

Si consolida poi definitivamente il potere del primo ministro, che era stato istituzionalizzato con il *Ministers of the Crown Act* del 1937, grazie anche allo sviluppo delle strutture interministeriali e amministrative che direttamente controlla.

Il rafforzamento  
del primo ministro

La risorsa fondamentale del premier è comunque quella partitica, nel rapporto biunivoco tra leadership del partito maggioritario e del governo. Infatti, il bipartitismo inglese si consolida nel secondo dopoguerra, in un quadro di al-

ternanze abbastanza regolari. In realtà esiste sempre una terza forza, di consistenza assai rilevante (normalmente sopra il 20% dei voti), che tuttavia, anche per il vincolo del sistema elettorale, non ottiene che una modestissima quota di seggi. Il ruolo marginale del Partito liberale e poi dell'Alleanza liberal-socialdemocratica diventa comunque rilevante nel solo caso di sfiducia parlamentare accaduto nel dopoguerra. È quella che colpisce il premier laburista James Callaghan, sfiduciato per un solo voto nell'aprile 1979. Le conseguenti elezioni segnano un cambiamento che, al di là dell'alternanza, costituisce una soluzione di continuità politica, ma anche istituzionale e culturale: l'avvento alla guida del governo di Margaret Thatcher, che aveva fortemente cambiato il Partito conservatore di cui aveva assunto la guida all'opposizione.

Il governo di  
Margaret Thatcher

L'assetto del sistema delle relazioni politica-amministrazione-economia formalizzato nell'immediato dopoguerra, che era diventato paradigmatico dello sviluppo delle democrazie occidentali, viene messo radicalmente in discussione proprio sul finire degli anni Settanta, in corrispondenza della crisi economica e della necessità – in particolare in Gran Bretagna – di una incisiva ristrutturazione. E Thatcher assume l'iniziativa, a partire dal 1979 e in modo assai marcato dopo il 1987, di un processo di riforma strutturale dell'amministrazione, con la creazione di *executive agencies*, incaricate delle funzioni esecutive nel quadro di obiettivi politici e di risorse fissate dai dipartimenti ministeriali competenti, dotate di una propria autonomia pur restando sotto la responsabilità del ministro. Parallelamente, una politica di privatizzazioni ha interessato non solo le grandi imprese e i grandi servizi oggetto delle politiche di nazionalizzazione sviluppatesi dopo la Seconda guerra mondiale, ma anche l'esternalizzazione di molti servizi resi nel quadro della funzione pubblica.

I riflessi  
nel Commonwealth

Molteplici legami di cultura politica collegano la vicenda istituzionale della Gran Bretagna con quella delle maggiori ex colonie dell'impero britannico. In effetti, il circuito Nuova Zelanda, Australia, Canada resta coerente anche nello sviluppo delle riforme amministrative di impianto thatcheriano. Questa linea si combina e si salda con le suggestioni provenienti dai cambiamenti formalizzati negli Stati Uniti durante la presidenza Reagan, per rifluire – attraverso le grandi organizzazioni internazionali – sull'orizzonte del nuovo assetto globale che si determina dopo la caduta della cortina di ferro.

**2.5. Tre processi costituenti europei** Sul continente europeo, a occidente della cortina di ferro, la fine della guerra comporta un generale processo di ricostruzione costituzionale e istituzionale. Essa si limita a una mera ricostruzione nelle monarchie olandese e scandinave, mentre in Belgio comporta un definitivo ridimensionamento della figura del re, tradizionalmente più interventista dei suoi omologhi del Nord.

Fermi restando i regimi autoritari di Spagna e Portogallo, non toccati dalla

guerra e integrati nella NATO senza che sia stata posta alcuna questione di legittimazione, Francia e Italia avviano uno speculare programma costituente, all'indomani della Liberazione.

Insieme alla Costituzione della Repubblica federale tedesca, che, sia pure con altre modalità, seguirà non molti mesi dopo, le tre Costituzioni "nuove", nel quadro di una comune ispirazione di democrazia sociale avanzata, daranno vita a tre diverse letture delle grandi questioni istituzionali emerse nel corso del secolo. Pur differenti saranno comunque tra loro pienamente coerenti, così da permettere una sorta di completamento del processo costituente nella messa in opera (insieme ai già citati paesi del Benelux) del nuovo orizzonte istituzionale comunitario a partire dal 1950.

La transizione costituente in Francia inizia sotto l'egida di un'istituzione destinata a rappresentare un modello di larga fortuna nel secondo dopoguerra, il Comitato francese di liberazione nazionale (CFLN). Costituisce l'istituzionalizzazione dei movimenti di Resistenza, saldando l'elemento militare con quello politico e in concreto recuperando, attraverso la frattura della guerra, la legittimità dello Stato, ovvero la continuità nella discontinuità degli assetti politico-istituzionali. Questo apparente ossimoro istituzionale è ben rappresentato dal generale Charles de Gaulle, presidente del CFLN, che, una volta liberato il territorio nazionale, poi si trasforma in governo provvisorio della Repubblica francese. Il generale guida la transizione verso nuove istituzioni costituzionali, organizzando un referendum e contestualmente le elezioni dell'Assemblea costituente, che si tengono nell'ottobre 1945, per la prima volta a suffragio universale (cioè comprese le donne). Tuttavia lascia il governo nel gennaio 1946 per contrasti con i ricostruiti partiti politici, dopo avere realizzato alcune importanti riforme che rafforzano e modernizzano l'amministrazione.

La transizione  
costituente  
in Francia

Sull'assetto delle istituzioni e in particolare sull'equilibrio tra governo e parlamento, che già era stato oggetto di importanti dibattiti nell'ultimo decennio di vita della Terza Repubblica, si apre un dibattito che divide in profondità le forze e le culture politiche. Di fatto non si chiuderà che nel 1981.

Il testo approvato dalla (prima) Costituente, caratterizzata da un ruolo centrale dell'Assemblea nazionale, unica Camera elettiva, il 5 maggio 1946 è bocciato da un referendum. La successiva Costituzione, elaborata da una Costituente eletta il 2 giugno, venne votata da una modesta maggioranza relativa, in quanto il generale De Gaulle confermò una radicale opposizione nel referendum che si tenne il 13 ottobre 1946.

La Quarta Repubblica è caratterizzata da un bicameralismo differenziato, mentre i poteri del presidente della Repubblica vengono lievemente accresciuti. Le complesse norme per cercare di stabilizzare il governo e prevenire l'instabilità ministeriale attraverso l'investitura diretta del presidente del Consiglio mettono in evidenza la questione istituzionale e dunque politica di fondo. Per l'opposizione del generale de Gaulle – che pone il partito che

La Quarta  
Repubblica

a lui si riferisce all'opposizione sistemica – e per la posizione del Partito comunista – nei cui confronti, per il calare della cortina di ferro, vale una *conventio ad excludendum* (in senso biunivoco) – non si produrrà un sistema politico stabile. Un “regime di assemblea” – come polemicamente viene definita la Quarta Repubblica – infatti richiede partiti forti e fortemente strutturati, che peraltro la tradizione politica francese, a base locale e notabile, non ha mai permesso di sviluppare. Il sistema elettorale proporzionale, utilizzato per l'Assemblea costituente e mantenuto successivamente, in questo caso risulta un ulteriore fattore d'instabilità, nonostante l'introduzione di un premio di maggioranza per le liste apparentate. Una revisione costituzionale del 1954, che rafforza lievemente i poteri del presidente della Repubblica in caso di scioglimento dell'Assemblea nazionale, non stabilizza il regime, che cade sotto il peso della guerra in Algeria. Viene così richiamato il generale de Gaulle, nominato presidente del Consiglio e investito il 3 giugno 1958 di pieni poteri, con il diritto di elaborare una proposta di revisione completa della Costituzione.

La Quinta  
Repubblica

La Quinta Repubblica nasce così con l'approvazione per referendum del nuovo testo costituzionale il 4 ottobre 1958. Prevede un sensibile rafforzamento del ruolo del presidente della Repubblica, eletto da un collegio molto ampio, e del governo, abilitato a poteri eccezionali, con il potere di indire referendum e sciogliere l'Assemblea nazionale. Sono adottate in modo incisivo le tecniche del cosiddetto “parlamentarismo razionalizzato”, che ribaltano la relazione del governo con il parlamento, ricondotto a un bicameralismo differenziato, pur mantenendosi il vincolo fiduciario. Un Consiglio costituzionale con limitati poteri conferma il carattere franco-francese (cioè effetto di un dibattito che ha diviso la Francia per molti decenni) dell'assetto della Quinta Repubblica, che resta assai diffidente nei confronti del controllo di costituzionalità. Il cambiamento del sistema elettorale, ritornato al classico sistema uninominale con ballottaggio a livello di *arrondissement*, disegna una forte bipolarizzazione del sistema politico. Essa è enfatizzata dalla riforma costituzionale del novembre 1962, che introduce, attraverso un referendum, l'elezione diretta del presidente della Repubblica.

Si arriva così a quello che poi è stato definito un regime semipresidenziale, in cui il capo dello Stato, eletto direttamente, così come il parlamento, è dotato di una forte e diretta legittimazione popolare.

Tale sistema, oggetto di una ferma opposizione delle sinistre socialista e comunista, sopravvive all'uscita di scena politica del generale de Gaulle, sconfitto in un referendum su riforme costituzionali di dettaglio (l'introduzione di un sistema di Regioni) nel 1969, e sarà definitivamente legittimato con l'elezione, nel 1981, di un presidente socialista, François Mitterrand, che a caldo aveva definito la Quinta Repubblica un “colpo di Stato permanente”.

Anche in Italia alle origini della transizione costituzionale troviamo l'azione del Comitato di liberazione nazionale (CLN), che stringe, proprio ai fini costituenti, un compromesso con la monarchia, sopravvissuta alla caduta dal fascismo.

L'elezione dell'Assemblea costituente, tenutasi contemporaneamente a un referendum istituzionale che comporta la scelta repubblicana, il 2 giugno 1946, fa emergere un sistema partitico imperniato su tre grandi partiti di massa: la Democrazia cristiana, il Partito socialista e il Partito comunista. Dopo due successive proroghe l'Assemblea costituente licenzia il 22 dicembre 1947 il testo di una Costituzione votata a larghissima maggioranza (453 favorevoli e 62 contrari dei 515 presenti su 526 componenti), nonostante che da maggio 1947 si fosse conclusa, coerentemente con l'evoluzione del quadro europeo, l'esperienza dei governi di unità nazionale e il presidente del Consiglio, il democristiano Alcide De Gasperi, avesse formato un quarto governo con una maggioranza centrista, con cui governerà fino al 1953.

L'assetto istituzionale previsto dalla Costituzione risente del gioco dei compromessi, ispirato alla necessità di “abbondare nelle garanzie” tra forze politiche polarizzate. Le principali novità riguardano, oltre alla conferma di un bicameralismo perfetto su due camere elettive, la regionalizzazione dello Stato, la creazione di una Corte costituzionale e di un Consiglio superiore della magistratura, il referendum popolare abrogativo delle leggi e confermativo delle riforme costituzionali. Al presidente della Repubblica vengono attribuiti poteri ricalcati sul modello del monarca costituzionale e parlamentare, mentre non sono previsti meccanismi di razionalizzazione del rapporto governo-parlamento. Il sistema elettorale proporzionale utilizzato per la Costituente viene confermato per le due Camere, sia pure con due sistemi differenti (di lista nell'una e uninominale nell'altra).

Tuttavia, rispetto al caso francese, i partiti italiani sono più strutturati e più forti e all'instabilità ministeriale fa da contrappeso la forte stabilità degli assetti del sistema dei partiti, imperniato sulla Democrazia cristiana. Una riforma elettorale approvata nel 1953, che prevedeva l'assegnazione di un premio alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, non troverà applicazione e l'evoluzione del sistema politico sarà segnata da una progressiva aggregazione centripeta.

I complessi equilibri dell'assetto centripeto spiegano parimenti le forme dell'“inclusione” del Partito comunista, che si produce, sul filo delle ambiguità dei riflessi domestici dell'evoluzione della cortina di ferro, tra il 1976 e il 1979, non nel governo, ma nella maggioranza parlamentare e più ampiamente e permanentemente nella gestione del sistema pubblico allargato che caratterizza l'assetto italiano.

Il peso del settore pubblico, infatti, rende la vicenda italiana paradigmatica dell'evoluzione della forma partito nelle democrazie occidentali sistematiz-

L'Assemblea  
costituente in Italia

L'inclusione  
del Partito  
comunista

zata nei lavori di Duverger (1961), Kirchheimer (1979), Panebianco (1982), Katz e Mair (2006). Dal partito di massa, egemone nell'immediato dopoguerra, si sviluppa il "partito pigliatutto" e successivamente, con gli anni Ottanta, il "partito professional-elettorale", cui reagiscono i movimenti a vario titolo alternativi, fino allo sviluppo dei "partiti cartello", che, in dialettica con quelli "anticartello", caratterizzano la crisi e trasformazione dei primi anni Novanta.

E sarà proprio la crisi dei partiti, tra la fine del comunismo sovietico e le inchieste della magistratura, a determinare la rottura del sistema politico italiano e la riforma elettorale, ma non costituzionale, del 1993.

Tra la grave instabilità francese, risolta con la crisi di regime, e la complessa instabilità italiana emerge la stabilità dell'assetto costituzionale della Repubblica federale tedesca, votato dal Consiglio parlamentare riunitosi a Bonn, la piccola città renana poi capitale della Repubblica, il 1° settembre 1948. Nell'Assemblea, formata da 65 rappresentanti inviati dai governi insediati nei *Länder* occidentali delle tre zone di occupazione alleate, con cinque osservatori di Berlino, il ruolo preminente, ciascuno con 27 seggi, è del Partito socialdemocratico (SPD) e della Democrazia cristiana (CDU), il cui leader, Konrad Adenauer, presidente del *Parlamentarische Rat*, guiderà la Germania per tutto il periodo della ricostruzione come primo cancelliere.

La Costituzione del 23 maggio 1949 disegna un sistema federale, cui viene ricondotto il bicameralismo, e una forma di governo parlamentare con forti elementi di razionalizzazione, una *Kanzlerdemokratie*. Il rapporto fiduciario del cancelliere con la Camera eletta a suffragio universale attraverso un sistema proporzionale corretto, varato nel 1956 per evitare la frammentazione, che prevedeva anche l'introduzione di una soglia di sbarramento, è regolato dal sistema della cosiddetta "sfiducia costruttiva". Tale strumento fu utilizzato solo due volte, nel 1972 e nel 1982. Il passaggio della forza politica intermedia, il Partito liberale (FDP), dall'alleanza con il Partito socialdemocratico a quella con la Democrazia cristiana dà avvio alla lunga leadership di Helmut Kohl, che porterà all'unificazione. Questa peraltro è preconizzata dalla stessa Costituzione federale, che esplicitamente la prevede all'art. 23.

Così come prevede forme di protezione della Costituzione, formalizzate nelle clausole di esclusione delle formazioni politiche radicali di destra e di sinistra, disposte dal Tribunale costituzionale. Anche queste disposizioni permettono la forte stabilità del sistema politico, caratterizzato, a partire dal 1969, da un regime di alternanza, che non impedisce momenti di "grande coalizione", la prima delle quali nel 1966. D'altra parte la stabilità del sistema tedesco è legata anche alla configurazione della gestione degli interessi sociali, che verrà formalizzata nel modello "neocorporativo" elaborato negli anni Settanta da Schmitter (1983).

**2.6. Una nuova fase costituente** I modelli istituzionali francese e tedesco, oltre a quello italiano, per quanto concerne la prima parte delle Costituzioni, relativa all'affermazione dei diritti (e doveri) di cittadinanza democratico-sociale avanzata, sono alla base del riassetto istituzionale di tre Stati dell'Europa sud-occidentale usciti da regimi autoritari – sia pure di durata assai diversa – nella prima metà degli anni Settanta.

Cessano, infatti, in rapida successione il regime "dei colonnelli" in Grecia, il 23 luglio 1974, dopo l'invasione turca di una parte dell'isola di Cipro, il regime franchista in Spagna, con la morte del Caudillo il 19 novembre 1975, che comporta la restaurazione di una monarchia costituzionale, e quello salazarista in Portogallo, attraverso un pronunciamento militare, la "rivoluzione dei garofani" del 25 aprile 1974.

Le tre Costituzioni, quella greca del 9 giugno 1975, quella portoghese del 2 aprile 1976 e quella spagnola del 6 dicembre 1977, prevedono forme di parlamentarismo razionalizzato, grazie anche a sistemi elettorali a base proporzionale selettivi, che permettono, in particolare in Spagna, la stabilizzazione del sistema politico. In Spagna viene realizzato anche un compromesso regionalista, che consente un'ulteriore stabilizzazione del sistema istituzionale su un *cleavage* particolarmente delicato. In Portogallo (come in precedenza in Austria) l'elezione diretta dal presidente della Repubblica non comporta un sistema alla francese, che Duverger (1978) definirà semipresidenziale.

La nuova ondata costituzionale in Europa occidentale generalizza e consolida le forme di democrazia razionalizzata continentale e dunque permette, in prospettiva, di procedere a un importante allargamento della Comunità europea. Fornisce inoltre un pratico riferimento per una nuova ondata di processi costituenti di cui saranno protagonisti, all'inizio degli anni Novanta, i paesi emersi dalla liquefazione del blocco sovietico.

### 3. Il Socialismo "reale"

**3.1. L'Unione Sovietica** L'Unione Sovietica si era dotata nel 1936 di una Costituzione (cosiddetta del "socialismo vittorioso"), approvata dal Congresso straordinario dei Soviet il 5 dicembre, con cui presentarsi in una veste congrua ai paesi della Società delle nazioni, in cui, dopo l'ascesa al potere di Hitler, l'URSS aveva fatto il suo ingresso nel 1934. Ribadito all'art. 3 che «tutto il potere nell'URSS appartiene ai lavoratori della città e della campagna rappresentati dai Soviet dei deputati dei lavoratori», dettava, nel cap. 1, l'ordinamento sociale «sorto e consolidatosi in seguito al rovesciamento del potere dei proprietari fondiari e dei capitalisti e alla conquista della dittatura del proletariato». Disegnato l'assetto dell'ordinamento federativo e bicamerale, all'art. 126 costituzionalizzava il ruolo fondamentale del «Partito comunista (bolscevico) dell'URSS, che è il reparto d'avanguardia dei lavoratori nella loro lotta per il consolidamento e lo sviluppo del regime socialista e che rappresenta il nucleo direttivo di tutte le organizzazio-

Assemblea  
costituente tedesca

Forme di protezione  
della Costituzione

La fine dei regimi  
autoritari in Europa

Costituzione  
sovietica del 1936

Il cambiamento  
di Chruščëv

ni dei lavoratori, sia sociali sia statali». La caratteristica istituzionale del sistema sovietico è proprio la strumentale duplicazione dei piani, a differenza della tendenza omologante del regime nazista e dello stesso regime fascista.

In effetti, la sua attuazione è accompagnata dalle "grandi purghe" del 1937-38, gestite dal sistema giudiziario di protezione dell'ordine costituzionale, che comportano la condanna a morte di centinaia di migliaia di persone e del 70% dei componenti del Comitato centrale eletto dal Congresso del partito del 1934. Stalin continua a guidare il paese come segretario generale del PCUS, ma, alla vigilia dello scoppio della guerra, il 6 maggio 1941, assume anche la carica di capo del governo (presidente del Consiglio dei commissari del popolo, poi dei ministri, dell'URSS), che mantiene fino al 5 marzo 1953, quando muore improvvisamente, alla vigilia di una nuova, radicale ristrutturazione del partito. Il ruolo fondamentale di questa istituzione è ribadito nei due successivi periodi politici caratterizzati dall'egemonia di Chruščëv (1953-64) e Brežnev (1964-82), attraverso la pubblicazione della nuova Costituzione sovietica del 7 ottobre 1977, che certifica il ruolo del partito all'art. 6.

I Soviet formalmente continuano a esprimere l'identificazione di governanti e governati. Da rivoluzionarie diventano istituzioni rappresentative, sia pure nella forma peculiare che si è vista, in quanto lo Stato, nella concezione comunista, non è chiamato ad arbitrare ma a registrare le esigenze unanimi del corpo sociale rappresentate dal Partito comunista.

Il partito, benché dal 1958, con il consolidamento della leadership di Chruščëv, si accresca progressivamente, resta concepito come una struttura di élite: esige dai suoi membri di interiorizzare i tratti di un'aristocrazia. Questo comporta lo sviluppo delle organizzazioni di massa (sindacati, KOMSOMOL, pionieri, associazioni culturali e sportive, milizie popolari) che svolgono la funzione di bacino per assicurare un reclutamento di qualità del partito stesso.

Il postulato dell'unanimità non è messo in discussione dalla struttura istituzionale del governo e dello Stato, su base federale. Il carattere monista è rappresentato dalla centralità del Piano quinquennale di sviluppo, che rappresenta l'asse strutturale dell'azione istituzionale.

La *perestrojka*  
di Gorbačëv

Eletto nel 1985 segretario generale del PCUS, Michail Gorbačëv vara al Congresso del 1986 la *perestrojka* ("rinnovamento"). Si tratta di attenuare i vincoli della pianificazione che hanno prodotto blocco e ristagno e introdurre riforme politiche che permettano un avvio di liberalizzazione economica, una certa libertà d'opinione e di espressione (*glasnost*, "trasparenza"), fino a proporre, alla vigilia del crollo, alla Conferenza del partito del 1988, una separazione effettiva dello Stato dal partito. Il capo del partito sarebbe diventato capo dello Stato, al fine di garantire e rafforzare questo processo, che verrà tuttavia travolto dagli avvenimenti.

**3.2. Le "democrazie popolari"** Usata per la prima volta da Tito, formalizzata, al ritorno in Bulgaria, nel 1945, dallo storico leader dell'Internazionale co-

munisti Georgi Dimitrov, la "democrazia popolare" è un potere democratico, che risiede nella cooperazione di partiti politici antifascisti, con un ruolo essenziale dei comunisti e delle forze della sinistra.

Non si identifica con la "dittatura del proletariato", la "democrazia proletaria" di tipo sovietico: non si parla di Soviet, ma di Consigli popolari, luogo della mobilitazione delle masse. Serve insomma a formalizzare il crudo passaggio per cui i partiti comunisti condividono per un breve momento il potere in coalizione con altri partiti popolari e "democratico-borghesi" (che talvolta erano partiti fantasma, manovrati dai comunisti, in altri casi erano forze socialdemocratiche, partiti contadini e altre forze di contorno).

Nei paesi occupati dall'Armata rossa, anche ove vi fossero legittimi governi in esilio, immediatamente dopo la conclusione della guerra il Partito comunista rafforza la sua posizione con la creazione di Fronti o Blocchi nazionali, in cui si mantiene un certo pluralismo politico fino alla rottura che avviene nella seconda metà del 1947, con la formalizzazione della cortina di ferro. I partiti non comunisti vengono egemonizzati e quelli che tentano di resistere normalizzati o sciolti. Si arriva così alla formalizzazione, nelle carte costituzionali approvate alla fine degli anni Quaranta, di tre tratti caratteristici: esclusione del pluralismo delle forze politiche, egemonia del Partito comunista, concentrazione del potere.

In Ungheria viene proclamata la Repubblica nel 1946, poi rettificata in Repubblica popolare con la Costituzione del 1949, che afferma la proprietà dello Stato dei mezzi di produzione, l'attuazione di un sistema di economia socialista, la posizione dominante assicurata, costituzionalmente, al Partito comunista (chiamato Partito dei lavoratori ungheresi). L'organo «più elevato dell'autorità dello Stato» è l'Assemblea nazionale, unicamerale, che elegge il Presidium o Consiglio di presidenza (capo dello Stato, collegiale), il Consiglio dei ministri e la Corte suprema.

In Polonia dopo un documento provvisorio del 1947 viene approvata la Costituzione del 1952. Di tutte era stato archetipo la Costituzione della Repubblica popolare di Bulgaria, votata il 4 dicembre 1947, che trae diretta ispirazione da quella sovietica.

Il passaggio più drammatico avviene in Cecoslovacchia, dove più evidente si manifesta il crinale che formalizza la cortina di ferro rispetto all'adesione all'European Recovery Program, nella primavera del 1947. La Costituzione del 1948 è approvata a prezzo dell'eliminazione fisica dell'unico ministro non comunista (ma socialista) presente nel governo, Jan Masaryk, e la morte, questa volta per cause naturali, del presidente Edvard Beneš.

Data 1949 anche la Costituzione della Repubblica democratica di Germania, che sarà modificata a più riprese per sopprimere la struttura federale e la stessa carica di capo dello Stato, per essere poi rinnovata completamente nel 1968: formalmente si tratta di un classico regime di assemblea, in speculare dialettica con il parlamentarismo razionalizzato della contemporanea Costi-

La Repubblica  
popolare ungherese

La Costituzione  
della Repubblica  
democratica  
di Germania

tuzione della Repubblica federale di cui peraltro non esita a riprendere – con evidente processo di mimesi costituzionale – addirittura il meccanismo della “sfiducia costruttiva”.

Questo testo tuttavia, come quelli contemporanei, romeno del 1969, bulgaro del 1971, mostra una certa attenuazione dell’ideologia, anche se certamente non del controllo politico, anche in relazione alle rivolte che nella Germania dell’Est nel 1953, in Ungheria (e Polonia) tre anni dopo, in Cecoslovacchia nel 1968, in Polonia nel 1981, comportano forme di alternanza interna nei partiti comunisti (oltre che in taluni casi l’intervento armato dell’URSS).

Tra le peculiarità istituzionali l’evoluzione verso la monocrazia della Romania, il persistere di un limitato pluralismo in Polonia e soprattutto la parabola iugoslava, il solo paese dell’Europa centro-orientale non liberato dall’Armata rossa, ma dall’azione partigiana.

Se la Costituzione iugoslava del 1946 esprime il modello sovietico, la nuova carta approvata nel 1953 afferma la rottura dottrinale con l’Unione Sovietica. L’edificazione dello Stato socialista, in effetti, è affidata al sistema dell’auto-governo-autogestione.

Le repubbliche e le regioni federate in linea di principio si collocano sullo stesso piano della Federazione, che altro non è che l’espressione della loro interdipendenza. L’Assemblea federale è un organismo complesso, composto di cinque Consigli, a competenza generale o settoriale. In realtà, in un quadro di continui ritocchi al testo costituzionale, l’unico dato strutturale è il ruolo del presidente della Repubblica, nella persona del maresciallo Tito, che fino alla sua scomparsa, nel 1980, rappresenta il perno istituzionale di una sostanziale monocrazia.

La Costituzione iugoslava prevede, come quelle di Polonia e Ungheria, una Corte costituzionale: questo dimostra il forte carattere mimetico delle Costituzioni delle “democrazie popolari”, ma anche le concrete difficoltà di funzionamento delle stesse.

#### 4. Dopo le colonie

**4.1. L’ultima decolonizzazione** Il cambiamento di regime in Portogallo comporta un’ultima ondata di decolonizzazione, che investe, in corrispondenza del tracollo del regime portoghese, nel corso del 1973, Guinea-Bissau, Mozambico, São Tomé e Príncipe, Angola e Capo Verde.

In quanto *latecomers*, le Costituzioni che vengono approvate rappresentano una sorta di piccolo archivio dei luoghi comuni istituzionali in un momento di grande seduzione del modello comunista. Esprimono, infatti, una concezione monista del potere e l’istituzionalizzazione del partito unico, che corrisponde, come già era stato il caso della decolonizzazione francese (ma anche di alcuni territori britannici o italiani) al movimento di liberazione del

paese, o, come nel caso dell’Angola, al movimento vittorioso nel quadro di una guerra civile postcoloniale e che si impadronisce della capitale.

La ridondanza di formule ideologiche e di proclamazioni, l’appello alle masse popolari, l’affermazione del ruolo direttivo dello Stato sulla società, e la conseguente compressione delle libertà, così come un’organizzazione economica di tendenza statalista e collettivista ne rappresentano i perni istituzionali.

Così come risultava nel modello delle democrazie popolari, alla scelta di un regime di assemblea corrispondeva l’affermazione del ruolo direttivo del partito unico, il Fronte di Liberazione del Mozambico (FRELIMO), riconosciuto nell’art. 2 della Costituzione di quello Stato, ove peraltro continua una complessa guerra civile che durerà per tutto il periodo fino all’ondata di democratizzazione dei primi anni Novanta. Anche in Angola, ai sensi della prima Costituzione postcoloniale, il Partito del lavoro (MPLA) rappresenta «l’avanguardia organizzata della classe operaia», cui appartiene «in quanto partito marxista leninista, la direzione politica, economica e sociale dello Stato nei suoi sforzi per costruire la società socialista» (art. 2).

Questa certezza e nello stesso tempo instabilità costituzionale da parte degli Stati *latecomers* all’indipendenza, oggetto di conflitti civili che si riferiscono per procura ai due blocchi, si riproduce in tutto l’enorme spazio decolonizzato.

**4.2. Dopo i due imperi, francese e britannico** Il processo di decolonizzazione dell’impero francese si svolge su due quadranti. Di quello indocinese si è fatto cenno a proposito del Vietnam. Anche in Algeria, nel dopoguerra incorporata alla madrepatria francese, scoppia un lungo e sanguinoso conflitto, guidato dal Fronte di liberazione nazionale (FLN), che si intreccia con le vicende politico-militari della fine della Quarta e dell’avvento della Quinta Repubblica.

Dopo un decennio di guerra, nel 1963 nasce la Repubblica democratica e popolare d’Algeria, con un regime monopartitico e presidenzialista, subito oggetto, nel 1965, di un colpo di Stato, che finisce per stabilizzare il regime. Assai più moderata, ma non dissimile nella struttura, la vicenda dell’accesso all’indipendenza della Tunisia, dove il primo presidente della Repubblica si farà votare a vita le cariche di capo del partito e di capo dello Stato nel 1974 e nel 1975.

Più ampiamente, nella porzione subsahariana dell’impero africano della Francia, falliti i tentativi di creare una *Communauté*, la costruzione istituzionale, che si sviluppa a partire dal 1960, è caratterizzata dal cosiddetto “mimetismo costituzionale”, che si applica alla nuova Costituzione francese del 1958 e per taluni aspetti ne enfatizza e anticipa le tendenze presidenzialiste. In effetti, la Costituzione della Quinta Repubblica offre un riferimento pertinente all’obiettivo di radicare il potere delle classi dirigenti immediatamente postcoloniali.

La Costituzione  
iugoslava del 1953

Le democrazie  
popolari in Africa

La Repubblica  
democratica  
e popolare di Algeri  
e quella di Tunisia

Mimetismo  
costituzionale  
subsahariano

Regimi presidenziali  
in Africa

In questo senso la messa in opera di regimi presidenziali nella quasi totalità dei paesi dell'Africa subsahariana francofona nel corso degli anni Sessanta ha i tratti di una peculiare forma istituzionale, il regime presidenzialista.

Rispetto, infatti, ai regimi presidenziali risulta caratterizzato da una rapida deriva verso l'accrescimento dei poteri del capo dello Stato. Eletti a suffragio diretto, sono provvisti del diritto di scioglimento dell'unica camera.

Il modello costituzionale permette una piena legittimazione ovvero integrazione internazionale, ma lascia aperta la possibilità di rapida trasformazione del regime.

I presidenti eletti appaiono e sono rapidamente legittimati come i padri della nuova patria, spianandosi la prospettiva, attraverso primi mandati lunghi e magari l'abolizione dei limiti di rieleggibilità, a lunghe carriere di vertice, anche durate parecchi decenni, di cui è emblematico il tracciato di Félix Houphouët-Boigny, per oltre trent'anni presidente della Costa d'Avorio.

Il secondo passaggio è l'instaurazione di partiti unici, come logica conseguenza della deriva presidenzialista, che prende forma a metà degli anni Sessanta. Il partito del presidente approfitta delle circostanze di fatto, ovvero del consenso di base, o assorbe gli altri partiti, ovvero è sancito da disposizioni costituzionali, dopo l'interdizione di altre forze di opposizione. Nelle revisioni costituzionali il principio è affermato, anche con la giustificazione della necessità di mantenere e salvaguardare l'unità nazionale. Come scrive François Luchaire (1964, p. 290) «Quand l'État s'établit avant la Nation, le parti unique est indispensable à la Nation». Il giudizio è condiviso da Samuel Huntington, per cui l'esistenza e l'istituzionalizzazione del partito unico agiscono in funzione di stabilizzazione (Crozier, Huntington, Watanuki, 1977). Ne risulta un'ulteriore peculiarità. In un ambiente presidenzialista, secondo una tendenza che si accentua negli anni Settanta, in sostanza i colpi di Stato (che si succedono a ritmo elevato) finiscono con il rappresentare la forma istituzionale per cui si realizza la (pur fisiologica) alternanza. Il ruolo dell'esercito diventa così rilevante nel processo non solo di costruzione dello Stato, ma anche di governabilità. Non peritandosi di strumentalizzare anche la rappresentazione dell'identità tradizionale, come ad esempio nel caso della proclamazione nel 1971 dello Zaire in luogo del Congo (belga) da parte del presidente Mobutu, che si era insediato con un colpo di Stato militare a conclusione della guerra civile postindipendenza, nel 1965, e avrebbe governato autocraticamente il paese fino alla deposizione nel corso delle nuove guerre della metà degli anni Novanta.

Trasformazione  
del quadro  
istituzionale  
del Commonwealth

Il 15 agosto 1947, Pandit Nehru a Delhi e il presidente della Lega musulmana Jinnah a Karachi proclamano l'indipendenza rispettivamente dell'India e del Pakistan, sulla base di una divisione religiosa del subcontinente indiano. Segue Ceylon. In quegli anni si sviluppano con il sistema coloniale gli accordi economici e la trasformazione del quadro istituzionale del Commonwealth cui fanno riferimento la gran parte delle ex colonie britanniche. Nel 1957 la

Costa d'Oro è il primo Stato dell'Africa subsahariana ad accedere all'indipendenza, con il nome di Ghana. Anche in questo caso alla struttura costituzionale "mimetica" fa riferimento lo *status quo* della struttura sociale.

Nella gran parte dei casi, in particolare in Africa, il partito di governo si presenta e vince le elezioni durante il periodo transitorio e istituisce uno Stato a partito unico legalmente o di fatto. La trasformazione del capo partito in capo dello Stato di fatto o di diritto inamovibile crea delle monarchie presidenziali, talune delle quali trasmesse ereditariamente.

**4.3. Nel mondo arabo (e musulmano)** Tra i vari filoni degli assetti istituzionali a partito unico, particolare rilievo assumono i casi degli Stati del Medioriente. In Siria, Iraq ed Egitto, che arriveranno a costituire la Repubblica araba unita, si realizzano diverse varianti di un regime esercito-partito che persegue politiche di modernizzazione autoritaria e di sfruttamento accentuato delle risorse. Si tratta di una forma di riproposizione nel secondo dopoguerra – aggiornata con riferimento al socialismo – dell'indirizzo istituzionale alla base della costruzione da parte di Atatürk, nel primo dopoguerra, della moderna Turchia.

Se le monarchie irachena, egiziana e poi libica (e infine afgana) sono rovesciate da colpi di Stato che instaurano regimi presidenzialisti laici fondati su partito ed esercito, restano tuttavia nell'area mediorientale alcune monarchie, quella giordana, restaurata dopo la fine del mandato britannico sulla Palestina, e quella dell'Arabia Saudita, basata sulla legittimità religiosa espressa dal movimento wahabita, orientamento giuridico-politico e ideologico della monarchia saudita.

Formalmente congelate nella penisola arabica (intorno ai luoghi sacri) sotto l'ombrello delle monarchie tradizionali, dotate di moderne risorse economiche petrolifere, le rivendicazioni per un'espressione istituzionale della religione (islamica), riemergeranno nel 1979, con la rivoluzione iraniana.

La rivoluzione iraniana porta all'abbattimento di una monarchia (nella sostanza anche se non nella forma) postcoloniale, con la fondazione di un regime di tipo nuovo, la "repubblica islamica". La nuova Costituzione formalizza questo dato con la creazione di un Consiglio dei guardiani, dotato di due fondamentali poteri: il veto alla legislazione proposta dal Parlamento, qualora non risulti in accordo con la legge islamica, e la verifica accurata delle credenziali islamiche dei candidati alle cariche pubbliche elettive, che si svolgono pertanto in regime semicompetitivo.

Viene inoltre formalizzata una nuova carica costituzionale, il supremo giudice religioso e capo della rivoluzione, la guida della rivoluzione, che di fatto è superiore a quella stessa di presidente della Repubblica. È costruita per assegnare un ruolo all'ispiratore e leader della rivoluzione islamica, l'ayatollah Khomeini. Dopo la sua morte, nel 1989, la carica è stata resa permanente, con la designazione di un successore, l'ayatollah Khamenei, destinato a occuparla a vita.

La Repubblica  
iraniana

Il supremo giuc  
religioso

Il ruolo guida  
del Partito  
comunista

Seconda Repubblica  
del 1975

La Costituzione  
del 1982

**4.4. Il continente cinese** Negli anni dell'affermazione della rivoluzione islamica, tra il 1976 e il 1981, Deng Xiaoping assume un ruolo di leadership nella Repubblica popolare cinese, che stabilizza dopo la scomparsa di Mao Zedong, assommando le cariche di vicepresidente del partito e della sua Commissione militare, viceprimoministro e capo di Stato maggiore delle forze armate, elemento questo da non sottovalutare, essendo tale istituzione decisiva per la stabilizzazione del sistema cinese.

A conclusione della vittoriosa guerra civile rivoluzionaria, Mao, dal 1949, aveva guidato la Cina come presidente del Comitato centrale del Partito comunista, cui aveva affiancato, negli anni iniziali, la presidenza della Repubblica. Formalizzato nella Costituzione del 1954 – coerentemente con il modello sovietico di riferimento, anche dopo la rottura con l'Unione Sovietica consumatasi nel 1957 –, il ruolo guida del Partito comunista evidenzia le peculiarità del comunismo cinese legato alle particolari condizioni economico-sociali e geopolitiche, che Mao gestisce attraverso diversi conflitti tra fazioni, che culminano nella "rivoluzione culturale".

I risultati di questo rivolgimento sono formalizzati nel 1973, preludio alla cosiddetta Seconda Repubblica, con la Costituzione del 1975, un anno prima della scomparsa di Mao.

Dopo un rapido conflitto di successione da un lato è riaffermato il ruolo del partito, dall'altro viene abbandonata l'ortodossia marxista-leninista per affermare, con la leadership di Deng, il "socialismo cinese" e dunque un sostanziale pragmatismo, che permette di mettere l'enfasi sulle politiche di sviluppo economico, ivi compresa la progressiva apertura all'iniziativa privata, oltre che alle relazioni con l'Occidente, che già all'inizio degli anni Settanta aveva riconosciuto la Repubblica popolare.

La nuova Costituzione del 1982 formalizza il compromesso tra partito, che mantiene saldamente il controllo delle istituzioni, e modernizzazione:

D'ora in avanti, il compito essenziale dello Stato è di concentrare le forze per la modernizzazione socialista. Il popolo cinese di ogni razza, sotto la guida del Partito comunista cinese, l'indirizzo del marxismo-leninismo-pensiero di Mao Zedong, attenendosi alla via socialista, continuerà a perfezionare ininterrottamente i vari ordinamenti (*zhidu*) socialisti, a sviluppare la democrazia socialista, a irrobustire il sistema legale (*fazhi*) socialista, a contare sulle proprie forze e battersi duramente, a realizzare gradualmente la modernizzazione di industria, agricoltura, difesa nazionale, scienza-tecnologia, a costruire la Cina in modo che diventi uno Stato socialista di sublime civiltà e sublime democrazia.

Rappresentano mimesi del modello cinese i regimi comunisti della penisola indocinese, mentre quello della Corea del Nord si trasforma, con rapida evoluzione interna, in autocrazia ereditaria.

In effetti, è proprio l'evoluzione istituzionale, che comprende anche quella

economica, della Repubblica popolare cinese uno dei fatti più rilevanti per lo sviluppo di un nuovo quadro mondiale, dopo che alla fine degli anni Ottanta i confini della cortina di ferro sono stati superati.

## 5. Uno scenario incerto

Negli oltre quarant'anni dalla fine della Seconda guerra mondiale, al riparo dell'equilibrio nucleare e della moderata e controllata proliferazione di queste armi finali, che sanciva le gerarchie tra le potenze, i confini, i blocchi restano cristallizzati. L'orizzonte, le forme e le culture istituzionali non differiscono sensibilmente da quanto si era profilato nei primi, decisivi decenni del Novecento. Un importante processo di creazione di Stati evidenzia strumenti formali (le Costituzioni scritte) di chiara circolazione mimetica, anche se il costituzionalismo democratico occidentale, nella forma della poliarchia, finisce con il rappresentare progressivamente "the only game in town". La democrazia è pressoché unanimemente affermata, ancorché assai diversamente aggettivata, in un processo di continuo aggiustamento, che finisce con il far esplodere le contraddizioni accumulate al riparo della cortina di ferro.

Istituzioni di democrazia che alla fine del secolo, liquefatti i confini post-bellici, si devono misurare con un orizzonte non più delimitato ma globale, non più irradiato in senso orizzontale, sulla carta mondiale, ma verticalizzato. Comportando, questo, non la fine della storia né il conflitto di civiltà, quanto piuttosto una continua dialettica in quadri istituzionali multilivello di nuova e complessa governabilità.

## Bibliografia

- BALADIER G. (sous la direction de) (1956), *Le Tiers Monde. Sous-développement et développement*, PUF, Paris.
- BONINI F. (2007), *Storia costituzionale della Repubblica*, Carocci, Roma.
- CHOUDHRY S. (ed.) (2008), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CROZIER M., HUNTINGTON S., WATANUKI J. (1977), *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale* (1975), Franco-Angeli, Milano.
- DROZ B. (1996), *Storia della decolonizzazione nel secolo XX* (1995), Bruno Mondadori, Milano.
- DUVERGER M. (1961), *I partiti politici*, Edizioni di Comunità, Milano.
- ID. (1978), *Echec au Roi*, Albin Michel, Paris.
- FFORDE M. (2002), *Storia della Gran Bretagna (1832-2002)* (1994), Laterza, Roma-Bari.

FINER S. E. (1975), *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (1962), Penguin, Harmondsworth.

GRAZIOSI A. (2008), *L'URSS dal trionfo al degrado. Storia dell'Unione Sovietica (1945-1991)*, il Mulino, Bologna.

KIRCHHEIMER O. (1971), *Le trasformazioni dei partiti nell'Europa occidentale*, in G. Sivini (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, il Mulino, Bologna, pp. 177-201.

LAWSON K. (1988), *When Linkage Fails*, in K. Lawson, P. Merkl (eds.), *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton University Press, Princeton (NJ), pp. 13-38.

LUCHAIRE F. (1964), *Les États d'expression française*, in *Encyclopédie française*, vol. X: *L'État*, Société Nouvelle de l'Encyclopédie Française, Paris, p. 290.

MAIR P., KATZ R. S. (2006), *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in L. Bardi (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, il Mulino, Bologna, pp. 33-58.

PANEBIANCO A. (1982), *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, il Mulino, Bologna.

SCHMITTER P. (1983), *Intermediazione degli interessi e governabilità nei regimi contemporanei dell'Europa Occidentale e dell'America del Nord*, in S. Berger (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa Occidentale. Pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica* (1981), il Mulino, Bologna.

## 11

## Le istituzioni internazionali: Nazioni Unite e Unione Europea

di *Alessandro Polsi*

### 1. Premessa

Le istituzioni internazionali trovano la loro origine nella seconda metà del XIX secolo, quando una serie di convenzioni dà vita a organismi come l'Unione postale o l'Unione telegrafica internazionale, incaricate di coordinare servizi tecnici fra gli Stati. Nel 1864 un Trattato internazionale istituisce la Croce rossa. Il Trattato segna l'avvio di un lungo percorso della diplomazia e del pensiero giuridico attorno al diritto umanitario di guerra e sulla possibilità di risolvere con strumenti giurisdizionali gran parte delle controversie fra gli Stati, che si concretizza in due grandi conferenze internazionali che si tengono all'Aia nel 1899 e nel 1907.

Le Conferenze dell'Aia costituiscono il primo esempio di riunioni diplomatiche periodiche di tutte le nazioni civili, dal momento che vi prendono parte gran parte degli Stati che godono di piena indipendenza. Durante la seconda Conferenza vi è accordo sul principio di rendere periodico a intervalli prefissati il sistema delle conferenze.

Nel continente americano agisce dal 1899 la Conferenza degli Stati americani, che tiene quattro sessioni fino allo scoppio della Prima guerra mondiale.

Il conflitto interrompe questa lenta evoluzione.

Nella Conferenza di pace di Versailles le esperienze di inizio secolo vengono trasfuse in più ambiziose forme organizzative, la Società delle nazioni e la Corte permanente di giustizia internazionale, che avrebbero dovuto garantire il mantenimento della pace attraverso la diplomazia permanente e l'applicazione del diritto internazionale nella risoluzione delle controversie fra Stati.

Le grandi aspettative create spiegano la delusione e il discredito che accompagnò il tramonto della Società delle nazioni negli anni Trenta. La Seconda guerra mondiale, pur testimoniando il fallimento della missione della Società, rese evidente la necessità di un nuovo organismo internazionale per cercare di creare un ordine stabile e duraturo nel dopoguerra.

Le Conferenze  
dell'Aia

La Conferenza  
di Versailles