

La Costituente

di Paolo Pombeni

La decisione presa formalmente col Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944 di attivare una “Assemblea Costituente” (come per altro già richiesto dall’ordine del giorno del neo-costituito CLN il 17 ottobre 1943) rispondeva ad una antica aspirazione della classe politica risorgimentale che non si sentiva legata alla tradizione della continuità dello stato sabauda e che si era formata culturalmente sui grandi dibattiti attivati dalla “glorious revolution” inglese e poi dalle rivoluzioni americana e francese.

Quei modelli e quella cultura avevano avuto larga circolazione nel nostro paese e formavano una sorta di *communis opinio* che toccava le più diverse “famiglie politiche”. Gli stessi liberali moderati non erano affatto pregiudizialmente contrari ad utilizzare quell’istituto, poiché condividevano quasi totalmente quella cultura.

La ragione per cui non si ricorse mai ad una “costituente” a fondamento del nuovo stato sorto dagli eventi del 1859-1860, nonostante la promessa di una “costituente” fosse stata fatta esplicitamente da Carlo Alberto durante le rivoluzioni del 1848, è abbastanza semplice: non lo consentiva il contesto internazionale. Il Piemonte Sabauda aveva infatti adottato nel 1848 una Carta Costituzionale concessa dall’alto (*octroyée*) che era stata scritta avendo a modello (sino a ripeterle molto da vicino) le costituzioni francese del 1830 e belga del 1831. Non è certo se la Carta sarebbe stata così “avanzata” per l’epoca qualora fosse stata sottoposta al parlamento di Torino, in cui la componente conservatrice (per non dire reazionaria) era più che robusta: l’appello alla autorità del re e il suo gesto non condizionato “dal popolo” avevano preventivamente impedito ogni discussione in merito.

Si tenga conto che il fatto di essere “uno stato costituzionale” era ciò che aveva legittimato il Regno Sabauda ad imporsi nella penisola su altri poteri, legittimi ma “arretrati”. Tuttavia il sistema internazionale poteva consentire ancora che uno stato territoriale preesistente si ingrandisse con delle guerre, ma non poteva accettare che un nuovo soggetto internazionale si legittimasse “da sé” col ricorso al potere popolare (nei casi dubbi, come in Grecia o in Belgio, si era risolta la cosa facendo assegnare dalla comunità internazionale dei sovrani “esterni” ai nuovi soggetti). Si aggiunga che esisteva in campo proprio un esempio storico che pretendeva di rompere con questo schema: era la “Repubblica Romana” di Mazzini che nel 1848/49 aveva avuto la sua “costituente”.

Il termine “costituente” divenne dunque, per dirla con una famosa espressione del liberale Ruggero Borghi, “una parola mite per dire rivoluzione”, non da ultimo perché ad invocarla era il “partito repubblicano” di Mazzini. Pertanto di costituente in Italia si parlò solo in alcuni momenti di crisi e senza mai coinvolgere nel dibattito una quota vasta della popolazione. Si tenga anche conto che, contrariamente a certe opinioni ancora diffuse da storici poco informati, lo Statuto Albertino era un testo assolutamente al passo con i tempi, che conteneva, in maniera più o meno esplicita, tutte le conquiste della rivoluzione costituzionale europea. La sua struttura relativamente scarna e il fatto che non vi fosse previsto un procedimento speciale per leggi che toccavano le materie “costituzionali” consentiva che un po’ per via di prassi, un po’ per via di legislazione “ordinaria” lo Statuto venisse adeguato all’evoluzione politica dei tempi.

Fu solo col Fascismo che scoppiò appieno una “questione costituzionale”. Il regime aveva indubbiamente approfittato di quella che talora viene erroneamente definita come “flessibilità” dello Statuto, potendo realizzare molti istituti di tipo nuovo con la sostanziale acquiescenza del re. Per la verità lo Statuto non era affatto “flessibile”, cioè riformabile per semplice voto parlamentare: esso semplicemente non aveva alcuna coscienza del problema (come testo “donato” dal re, per coerenza poteva prevedere di essere modificato solo dalla stessa fonte). Ovviamente la prassi di un sistema parlamentare, evolutosi in termini che non erano rigidamente quelli statutari, aveva consentito modifiche quasi sempre “estensive”, senza che però vi fosse contraddizione esplicita e letterale con

le norme scritte. Queste rimanevano così intangibili che non si giunse mai per esempio ad una riforma del Senato che pure era concordemente chiesta da molti giuristi (e senatori) niente affatto ascrivibili a correnti non diremo “rivoluzionarie”, ma neppure contestatrici dell’ordine costituito.

Durante il regime fascista però la palese discrasia esistente fra lo Statuto e il sistema costituzionale vigente (abolizione del parlamento fondato su libere elezioni; invenzione del “Gran Consiglio”; ruolo nuovo del “Capo del Governo”; posizione del “partito unico”) avevano spinto molti giuristi ad interrogarsi sul mutato quadro costituzionale. Se una parte dei teorici più consolidati difesero la compatibilità dello Statuto con la nuova situazione di fatto, ciò dipese dalla loro volontà di tutelare con questo mezzo una sorta di “doppio stato” all’italiana, una “diarchia” (come si disse più tardi) che si sperava potesse essere riportata ad unità con la scomparsa fisica di Mussolini. I giuristi più giovani però avevano una forte attenzione per la sfida che veniva lanciata alla teoria giuridica dalla nuova realtà, che sembrava anche muoversi in un’ottica “mondiale” (non si dimentichi che il rafforzamento del “governo” era qualcosa che andava dalla Russia di Stalin all’America di Franklin D. Roosevelt).

Richiamiamo questo fatto perché in realtà una radice forte del dibattito costituzionale che si avrà in Italia in fase costituente era legato, pur in maniera traumatica, al grande lavoro che la giuspubblicistica italiana aveva fatto nel quindicennio precedente. Alcuni dei principali “teorici” del nuovo sistema costituzionale, come Costantino Mortati o Vezio Crisafulli, erano giovani giuristi che avevano operato all’interno del ripensamento culturale della “sinistra” fascista (pur senza essere dei militanti politici nel senso tradizionale). Essi avevano poi completamente abbandonato quei lidi, passando il primo nelle fila della Dc e il secondo in quelle del Pci, ma il loro retroterra di studi e di problematiche se lo erano portato dietro: si pensi anche solo alla teoria della “costituzione materiale” che Mortati aveva pubblicato nel 1940 e che partiva dal problema della preminenza dell’*indirizzo politico* (della rivoluzione fascista) rispetto alla lettera dello Statuto. Certo nel nuovo contesto democratico queste teorie cambiavano di segno e parzialmente anche di significato: è tipico per esempio il caso della considerazione del ruolo della nuova “forma partito”, che ora non era più il “partito unico”, ma i partiti sociali di massa inseriti in un contesto competitivo.

Né la questione del “governo” e del “partito” erano le uniche questioni “costituzionali” di cui si era discusso nella prima metà del Novecento. Lo slogan della “crisi dello stato moderno” era ampiamente recepito (in Italia grazie anche alla famosa prolusione di Pisa del costituzionalista Santi Romano nel 1909), così come lo era una nuova impostazione “sociale” del diritto che si faceva risalire alla lezione del giurista francese Maurice Hauriou, citato come riferimento non solo dal cattolico sociale La Pira, ma anche da un gran sacerdote del costituzionalismo liberale come Vittorio Emanuele Orlando.

Ricordo questo retroterra, perché è da sfatare la leggenda, che qualcuno ancora accredita, che la costituzione italiana nascesse all’impronta, senza alcun retroterra culturale e senza una precisa coscienza del lavoro da fare. I gruppi dirigenti, tecnici ed intellettuali, della politica italiana sapevano bene quali fossero i problemi da affrontare e su di essi avevano dibattuto a lungo, sia pure spesso nelle forme contorte e “coperte” tipiche di un periodo di dittatura.

Quel che invece fu assente, è una scelta specifica e una pianificazione accurata dell’evento costituente. La caduta del fascismo avvenne in maniera confusa, con il congiungersi di un atto di ribellione dei capi fascisti verso il Duce e di un colpo di stato del re (fra il resto mal pianificato) e senza che fosse immaginato alcun futuro. Da un lato Vittorio Emanuele III non ebbe il coraggio di restaurare lo *status quo ante*, cioè quel sistema parlamentare che Mussolini aveva dissolto col suo colpo di stato del 3 gennaio 1925: una restaurazione avrebbe sottolineato troppo la sua responsabilità nell’averne avvallato la caduta, a dispetto del sistema costituzionale vigente. In più c’era la guerra in corso e si aveva paura dei tedeschi, il che fornì una buona scusa per una transizione “tecnica” che lasciasse il tempo per pensare al da farsi. Dal lato opposto le forze dell’antifascismo, che avevano iniziato a muoversi di fronte alle evidenti crepe nel sistema di comando del regime, non poterono, sempre a causa della situazione bellica, fare molto di più che costituirsi come prosecuzione di fatto dell’ “Aventino”, cioè di quella quota di parlamentari (e di

partiti) che nell'estate del 1924 avevano abbandonato Montecitorio per protestare contro il coinvolgimento di Mussolini nell'assassinio del deputato socialista Giacomo Matteotti.

La prima fase dell'*evento costituente* si colloca dunque nei mesi fra il luglio del 1943 e l'aprile del 1944. In questa fase la Casa Savoia dissolse la sua credibilità: non solo essa era stata connivente col Fascismo, ma non era stata neppure in grado di riscattarsi conducendo il paese fuori dalla guerra. La fuga ingloriosa del re, che non fu un atto (pur in sé plausibile) di preservazione della libertà del Capo dello Stato in vista di una battaglia da continuare e di una indipendenza nazionale da tutelare, ma un semplice mettersi in salvo personale, abbandonando il paese senza catena di comando e senza prospettive di futuro, tagliava fuori dal gioco Vittorio Emanuele III, ma non ancora la forma monarchica dello stato. Come intuirono alcuni uomini della vecchia classe dirigente liberale, Benedetto Croce in testa, ma anche Vittorio Emanuele Orlando ed Enrico De Nicola, la tradizione monarchica poteva ancora giocare un ruolo solo che il re in carica avesse accettato di assumersi le sue responsabilità e lasciato il posto ad una persona che fosse "visivamente" priva di legami con quel passato (si suggeriva una successione del suo piccolo nipote, che avrebbe potuto in attesa della maggiore età contare sulla provvidenziale transizione di un «consiglio di reggenza»).

Il re, non si sa se per mal riposto orgoglio o per pusillanimità, non comprese la situazione e di fatto si giocò il futuro della dinastia e della forma monarchica. I partiti antifascisti, che sulla questione istituzionale erano divisi, si trovarono di fatto compatti nel giocare in una posizione antagonista alla volontà della Casa Reale di non restaurare il sistema costituzionale cui essa stessa aveva dato vita: anzi al congresso di Bari dei partiti antifascisti nel gennaio del 1944 fu esplicitamente chiesta una "costituente" come evidente segno di rottura. Entrò quindi in gioco un altro fattore: quanto avveniva significava una "rottura" della continuità istituzionale e non solo istituzionale della storia italiana? Per dirla in maniera un po' pittoresca: si stava forse tornando ad un "secondo risorgimento" in cui l'alternativa mazziniana poteva avere quella chance che la prima volta non le era stata concessa?

La questione è tutt'altro che teorica: la presenza di una forza che significativamente si chiamava "Partito d'Azione" come l'antico movimento di Mazzini e Garibaldi e che era intransigentemente repubblicana non era un dato occasionale. Del resto la cultura era divisa sul giudizio da dare sulla "Italiotta" liberale: mentre Croce e Orlando la difendevano, ricordandone il livello "europeo", un uomo come Parri giunse a dire alla Consulta che essa non aveva conosciuto la "democrazia". Paradossalmente la questione fu risolta, entro certi limiti, dall'uomo politico apparentemente meno adatto, cioè dal leader comunista Palmiro Togliatti.

Quando questi raggiunse l'Italia a fine marzo 1944 e dichiarò che i comunisti volevano mettere da parte per il momento la questione istituzionale e collaborare col governo Badoglio nel nome dell'interesse primario della lotta contro il nazifascismo, l'uomo del Cominform obbediva in parte ad una strategia impostata da Stalin (che non voleva un nemico "redento" al tavolo della pace, a cui sarebbe stato più difficile chiedere "riparazioni"), ma in parte seguiva la sua linea che rivendicava al solo PCI la capacità di salvare (in senso evolutivo) la continuità della storia nazionale (alla Costituente avrebbe proclamato che i metalmeccanici di Torino erano gli eredi del Conte di Cavour).

Fu in un certo senso a seguito di questa "tregua" che la questione costituzionale iniziò ad impostarsi in maniera più chiara. Da un lato ci fu un reciproco riconoscimento della nuova "diarchia" provvisoria: il monarca che diventava "parte in causa" e tardivamente annunciava la sua uscita di scena a favore del figlio Umberto a far data dalla liberazione di Roma (dichiarazione del 12 aprile 1944); i partiti antifascisti che ottenevano ora un "governo politico" con loro presenza massiccia, pur momentaneamente ancora presieduto da Badoglio (22 aprile 1944).

Con la liberazione di Roma agli inizi del giugno successivo e l'insediamento di un governo "politico" presieduto da Bonomi nonché di Umberto come luogotenente del regno in attesa di una sistemazione della situazione istituzionale si profilava la necessità di regolare la transizione. Fu dunque con il già citato decreto luogotenenziale del 25 giugno 1944 che la "costituente" fece il suo

ingresso formale sulla scena politica. Esso stabiliva all'art. 1 che «dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano, che a tal fine eleggerà, a suffragio universale, diretto e segreto, un'Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione dello stato». Di fatto però il decreto sanzionava anche la situazione di precaria stabilizzazione politica, sia stabilendo che i membri del governo «giurano [...] di non compiere fino alla convocazione dell'Assemblea Costituente, atti che comunque pregiudichino la soluzione della questione istituzionale» (dunque riconoscimento della natura politico-partitica "alternativa" del governo), sia decidendo che «i provvedimenti aventi forza di legge sono deliberati dal Consiglio dei Ministri [...] sanzionati e promulgati dal Luogotenente» (dunque un sistema di "governo regio" in linea di continuità con il colpo di stato del 25 luglio).

Questa interpretazione non è solo frutto di un lavoro posteriore di ricostruzione storiografica, ma fu autorevolmente avanzata all'epoca da Vittorio Emanuele Orlando, dunque non solo un giurista di notevole spessore, ma anche un politico i cui orientamenti non erano affatto contrari al mantenimento del sistema monarchico. Nel suo intervento alla Consulta Nazionale del 9 marzo 1946 egli richiamò «la figura specialissima dell'attuale Governo d'Italia» come un "compromesso" stipulato fra «il Re, che rappresentava in quel momento l'unica istituzione sopravvissuta» e «alcuni rappresentanti di partiti antifascisti non altrimenti determinati, ma riconosciuti».

Certo a quel momento la «costituzione provvisoria» (come Calamandrei definì la serie di tre provvedimenti legislativi che portarono alla Costituente) aveva compiuto un altro passo avanti. Il 26 dicembre 1944 con atto formale il governo Bonomi aveva «delegato a rappresentarlo» nel territorio occupato il Comitato nazionale di liberazione alta Italia (Clnai) e lo aveva fatto in quanto esso era «organo dei partiti antifascisti nel territorio occupato»; il Clnai a sua volta aveva sottoscritto la delega accettandola: dunque i "partiti" erano stati di fatto recepiti come strutture di rilevanza istituzionale. Poco prima, il 21 dicembre 1944, il Consiglio dei ministri aveva promosso la creazione di un organo para-parlamentare, rappresentativo pur se non su base elettiva. Questo superava quanto previsto dal decreto legge 2 agosto 1943 n. 705 con cui Badoglio prometteva, dopo lo scioglimento della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, l'elezione di un Parlamento quattro mesi dopo la fine della guerra. Ora la questione non era soltanto che i tempi di chiusura della guerra si allungavano e che di una qualche forma di legittimazione democratica c'era bisogno. Si trattava piuttosto di riconoscere che la funzione della "rappresentanza" veniva posta *anche* in testa ai partiti: infatti il nuovo organismo, che col nome di *Consulta Nazionale* vide la luce a seguito del decreto luogotenenziale 5 aprile 1945, n.146, era formato da 430 membri, per la maggior parte designati su indicazione più o meno diretta dei partiti politici.

Fu in questo contesto che si ebbe però il mutamento della prima prospettiva "costituente". Alcide De Gasperi, il politico trentino che era arrivato al vertice del governo dopo il non brillante esperimento di Ferruccio Parri, era convinto che l'affidare la questione istituzionale ad una Camera elettiva presentasse non pochi rischi. Per la verità la dinamica della decisione non è ancora del tutto chiarita. Allo stato delle fonti appare probabile che De Gasperi sia riuscito a convincere i vertici politici del suo governo che una decisione di questo peso, per di più con la Casa Regnante che aveva deciso di buttarsi pesantemente nella mischia (Umberto alla fine avrebbe assunto il titolo di "re" nel maggio 1946), non doveva prestarsi ad equivoci che avrebbero avuto effetti esplosivi: se infatti era immaginabile che la classe politica espressa dai partiti antifascisti, che nessuno dubitava avrebbero avuto una schiacciante maggioranza alla Costituente, fosse in larghissima parte repubblicana, correva voce (autorevolmente sostenuta anche per esempio da ambienti della diplomazia vaticana) che la massa del popolo fosse tradizionalista e dunque monarchica. Quale che fosse la decisione presa dalla costituente, la parte soccombente avrebbe potuto gridare contro i "politici" che tradivano la volontà profonda del "popolo"; se a votare fossero stati direttamente i cittadini quale che fosse il risultato non era contestabile. Che poi De Gasperi con questo guadagnasse un vantaggio per la Dc, in posizione assai difficile per la posizione "repubblicana" della sua classe politica a cui corrispondeva non solo un largo sentimento monarchico nel clero, ma

anche in consistenti fette del suo possibile elettorato, è un'altra faccia della stessa medaglia (che tuttavia comportò tensioni forti nel partito: il vice segretario Giuseppe Dossetti si dimise dalla sua carica in polemica con quella che interpretò come una scelta "monarchica" e contro il partito del presidente del Consiglio).

Così il decreto legislativo luogotenenziale del 16 marzo 1946, numero 98, tolse alla Costituente la decisione sul regime istituzionale affidandola ad un *referendum popolare* da svolgersi in contemporanea con le elezioni per l'Assemblea. Questa venne concepita come un grande parlamento (556 membri) che però non aveva potestà legislativa eccetto in pochissimi ambiti circoscritti (leggi costituzionali e ratifica dei trattati internazionali), mentre dava la fiducia al governo, ma poteva poi farlo cadere solo a condizioni molto onerose (una "apposita" mozione di sfiducia, votata con particolari modalità e dalla maggioranza assoluta dell'Assemblea).

La battaglia elettorale finì dunque per acquisire una dimensione "politica": nettamente dominata dalla questione "monarchia o repubblica" e per il resto confinata a richieste molto di "bandiera" da parte dei vari partiti che cercavano di conquistarsi consensi in campi che erano materia di normale attività legislativa quando non puri slogan. Le elezioni poi servivano ai partiti per "contarsi" per la prima volta dopo vent'anni e fu molto relativo l'interesse alla scelta di un personale adatto al compito molto particolare di scrittura del nuovo testo costituzionale.

In conseguenza di questo approccio la costituente partì già fortemente condizionata da una lettura tutta "politica" della sua collocazione. Il fatto che circa il 75% dei voti fossero appannaggio dei partiti "di massa" (Dc 35,2%, Psiup 20,7% e Pci 18,9%), mentre gli altri partiti non erano che forze disperse di netta minoranza (i vecchi liberali ebbero il 6,8%, i repubblicani il 4,4%, i monarchici il 2,2% e via elencando), disegnava quello che in seguito sarebbe stato chiamato da Giorgio Galli con felice formula il "bipartitismo imperfetto": una dialettica continua tra la Dc e l'area della sinistra.

Molte anime della classe politica tradizionale, fossero rimaste legate agli ideali del moderatismo risorgimentale o alle idealità della componente "radicale" di quella stagione, si sentirono espropriate del loro ruolo di elite dirigenti da questi nuovi barbari (Renato Moro ha parlato di una sorta di invasione degli Hikcsos) e cominciarono a interpretare tutto nei termini di un "compromesso" (quando non apertamente di un "mercato") tra i tre grandi partiti che si spartivano il potere e che avevano dato vita ad una formula di governo di coalizione fra loro, che risultava poco decifrabile alla luce dei contrasti ideologici e di collocazione internazionale che li dividevano.

In realtà il panorama era molto più complesso. Da un lato vi era l'azione di governo, che in quel momento aveva come obiettivo primario la gestione della prima fase della transizione alla normalità, realizzata col minimo delle tensioni possibili. Sul versante opposto vi era la necessità per tutti i partiti, ma specialmente per quelli di massa, di rafforzare le appartenenze identitarie con la conseguente sottolineature delle loro "bandiere" (rivoluzione e lotta di classe per le sinistre, moderatismo dei ceti medi e cattolicesimo "sociale" per la Dc). In mezzo stava la questione di dare un quadro istituzionale alla nuova repubblica.

Il "miracolo" della costituente si colloca in questa difficile situazione. Il suo programma non era affatto chiaro e due tendenze si contrapponevano: coloro che volevano una costituzione breve e molto tecnica, che contenesse per lo più norme di tipo prescrittivi sulla organizzazione dei pubblici poteri; coloro che invece credevano in una costituzione che fosse anche un "manifesto" per la nuova comunità politica che si andava a fondare.

Ad orientare i lavori della speciale commissione di 75 membri, scelti in modo proporzionale fra i partiti e presieduta dal costituzionalista liberale Meuccio Ruini, fu, del tutto inaspettatamente, un professore trentenne di diritto ecclesiastico dell'università di Modena, Giuseppe Dossetti, che nella seduta della Commissione del 23 luglio 1946 propose un ordine del giorno che divideva il lavoro fra tre sottocommissioni: la prima avente ad oggetto "diritti e doveri dei cittadini (tranne gli economici)"; la seconda "l'organizzazione costituzionale dello stato"; la terza "diritti e doveri nel campo economico e sociale". La proposta fu accettata ed i 75 si divisero nei tre gruppi. La seconda sottocommissione fu il regno incontrastato dei giuristi delle varie scuole che affrontarono il tema

del ripensamento dell'organizzazione costituzionale secondo due coordinate: l'elaborazione giuridica degli anni fra le due guerre a cui abbiamo già fatto cenno e l'incertezza assoluta circa il quadro politico futuro, per cui prevalse alla fine una linea che lasciasse il più ampio margine di manovra possibile ai partiti come organizzazione delle varie sedimentazioni della società civile. Il clima di diffidenza ed incertezza era tale che però questa stessa posizione chiave dei partiti non fu tutelato più che "in negativo" (cioè impedendo ai poteri dello stato di godere di una autonoma posizione di forza).

Sembrava che la sottomissione sui diritti economici e sociali dovesse essere una punta di lancia del rinnovamento, ma in realtà essa produsse ben poco, per la scarsa maturazione di una dottrina giuridica che realmente potesse sostenere le molte aspirazioni di "giustizia sociale" che si erano accumulate nel secolo precedente. Vi è anche da dire che questa fu la sottocommissione che ebbe minor numero di costituenti che avessero un denso spesso culturale. Se si eccettua Amintore Fanfani, che aveva alle spalle una consolidata carriera accademica, gli altri erano per lo più politici puri (come il sindacalista Di Vittorio o Teresa Noce).

Il grande lavoro venne dunque fatto nella prima sottocommissione che vide l'apporto di uomini di alto valore come appunto Giuseppe Dossetti, Giorgio La Pira, Aldo Moro, Palmiro Togliatti, Nilde Iotti, Lelio Basso. La stessa opposizione da destra, rappresentata dal marchese Roberto Lucifero, mantenne alto il livello del confronto.

Al di là delle leggende (famosa la definizione della costituzione scritta "metà in latino e metà in russo") e di certi giudizi ingenerosi come quello notissimo di Calamandrei secondo cui «per compensare le forze di sinistra di una rivoluzione *mancata*, le forze di destra non si opposero ad accogliere nella costituzione una rivoluzione *promessa*», la costituzione non conobbe alcun compromesso nel senso di uno scambio di favori e di concessioni fra parti politiche contrapposte. Essa fu piuttosto il frutto di quella "cultura della crisi" che si era sviluppata soprattutto in Europa fra gli anni Trenta e Quaranta e che era stata la spina dorsale dell'antifascismo come movimento storico trasversale alle varie ideologie in campo. Su questo terreno si costruirono quelle "promesse" di un nuovo e più giusto equilibrio, che poi ciascuno interpretò all'interno delle sue coordinate: i cattolici come frutto del loro solidarismo sociale che si opponeva al supposto atomismo individualista del liberalismo; i comunisti come "democrazia progressiva", *tertium genus* fra la classica democrazia liberale e quella socialista; varie forze della tradizione del radicalismo liberale come un'evoluzione del sistema del parlamentarismo e dei diritti di libertà.

Men che meno vi fu negoziato sul tema dell'organizzazione dei poteri costituzionali. Il giurista Costantino Mortati, che era stato il relatore sul tema alla seconda sottocommissione, aveva cercato di volare alto, esaminando le alternative fra il governo presidenziale sul modello americano (che si riteneva impraticabile in Italia per lo spettro della nuova dittatura e del "cesarismo") e il classico "governo di gabinetto" sottoposto completamente ai venti delle aule parlamentari. Il suo tentativo di trovare un equilibrio fra un governo forte (che egli definì «direttoriale») e il mantenimento dei poteri di controllo del parlamento, ma in modo che non potessero bloccare l'azione dell'esecutivo, era troppo audace per riuscire. Così il 5 settembre 1946 la sottocommissione approvò un ordine del giorno proposto dall'onorevole Perassi del Pri che ribadiva l'assoluta centralità del sistema parlamentare puro, pur salvandosi l'anima con l'aggiunta di belle parole («da disciplinare tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità nell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»). L'ordine del giorno passò con 22 voti a favore e 6 astenuti; che si trattasse di una zeppa messa negli ingranaggi evolutivi del sistema lo si sarebbe visto nei decenni successivi.

Il progetto del testo per la nuova costituzione venne portato a compimento per la fine di febbraio del 1947 (rivisto da un comitato ristretto di diciotto membri che lo armonizzò) ed il mese successivo (dal 4 all'11) si ebbe su di esso il dibattito generale in Aula, durante il quale presero la parola 22 oratori, praticamente il gotha del sistema politico italiano, vuoi per peso di leadership (come fu il caso di Togliatti, Saragat, Nenni), vuoi per l'accreditata passione di costituenti (come fu

il caso di La Pira, Calamandrei, Basso), vuoi per il prestigio personale (come fu il caso di Vittorio Emanuele Orlando, Nitti, Croce, lo stesso Ruini).

Nonostante ciascuno desse una sua lettura molto “personale” del testo e dei bisogni a cui doveva rispondere, il dibattito generale non suscitò passioni particolari, tanto che il presidente della Costituente, il Comunista Umberto Terracini (succeduto al primo presidente, il socialista Giuseppe Saragat, dopo che questi nel gennaio del 1947 aveva promosso la scissione del suo gruppo dallo PSIUP), se ne lamentò pubblicamente. Per la verità allo storico tocca notare che nessun dibattito costituente nell'Europa del secondo dopoguerra ha suscitato grandi coinvolgimenti della cittadinanza, al di fuori degli addetti ai lavori.

L'unico evento che scosse profondamente l'opinione pubblica fu il dibattito sull'articolo relativo ai rapporti tra lo stato e la chiesa cattolica (quello che sarebbe poi diventato l'articolo 7). Su questa materia pesava una rigida richiesta vaticana che voleva un esplicito riconoscimento del Concordato concluso nel 1929 con lo stato fascista, il quale aveva portato vantaggi non piccoli all'organizzazione del cattolicesimo italiano. Nella grande maggioranza i partiti non avevano intenzione di mettere in discussione lo status quo, ma molti avrebbero voluto che, più che altro per ragioni simboliche, venisse tolto di mezzo il testo del concordato del '29, fra il resto contenente alcune disposizioni poco accettabili in un sistema democratico. La Santa Sede tuttavia non voleva sentire ragioni, probabilmente per timore che, nel caso di una futura vittoria delle sinistre (che allora non veniva affatto esclusa), ci si trovasse indeboliti in materia di difese giuridiche.

Giuseppe Dossetti aveva tentato di salvare capra e cavoli con una arditissima operazione fra il teologico e il giuspubblicistico (che non può essere sintetizzata in poche righe) tentando di inserire la questione nel quadro del nuovo sistema di rapporti internazionali, ma il Pontefice non aveva sentito ragione. Il testo del futuro articolo 7 era stato scritto dopo un contorto negoziato con il Vaticano (benché la cosa non fosse nota) e menzionava esplicitamente il Concordato del 29, sebbene non si sapesse se questo equivaleva a “costituzionalizzarlo”. Giuseppe Dossetti in un appassionato intervento (21 marzo 1947) negò questo fatto, spiegando che invece quell'articolo significava siglare la pace fra la “nuova” chiesa e il “nuovo stato democratico”. I laici, soprattutto Calamandrei e Nenni, volevano resistere a tutti i costi a quelle che consideravano inutili pretese clericali a difesa di una convivenza fra laici e cattolici già realizzata nella comune partecipazione alla resistenza.

In questo contesto si registrò l'unico intervento diretto di De Gasperi, presidente del Consiglio, alla Costituente, a sottolineare la delicatezza della situazione. Lo statista trentino disse, anche piuttosto *expressis verbis*, che il nuovo stato aveva anche troppi problemi per permettersene uno in più e del peso di un conflitto con la Chiesa di Roma. Togliatti aderì sostanzialmente a questa visione di *realpolitik* e portò il PCI a votare a favore del contestato articolo (il che gli fu non solo rimproverato come bieco tatticismo, ma alimentò ancor più la leggenda del grande compromesso, sebbene il Vaticano non gli fosse affatto grato: nel 1949 verrà comminata la scomunica a tutti i comunisti).

Con questo dibattito il lavoro più importante della costituente si chiuse, anche se essa rimase a lungo in attività, per consentire sia la messa a punto definitiva degli articoli, sia per discutere alcune leggi importanti (come quelle sul sistema elettorale: quella per la camera fu presentata dal ministro degli interni Scelba il 10 maggio 1947 e sarà approvata il successivo 21 dicembre; quella per il senato fu discussa a partire dal settembre 1947 e divenne legge il 6 febbraio 1948).

Essendo, pur entro i limiti che si sono detti, anche un “parlamento”, la costituente gestì alcuni eventi politici importanti. Già il 28 giugno 1946 essa elesse il capo provvisorio dello stato, nella persona di uno dei notabili del prefascismo, l'avvocato napoletano Enrico De Nicola (una scelta ultra-moderata nell'ambito della vecchia classe dirigente, per non aggiungere materia polemica all'esito del referendum). Nel luglio 1947 vi fu la difficilissima discussione sulla ratifica del Trattato di pace, i cui termini verso l'Italia erano molto duri e tenevano pochissimo conto della “cobelligeranza” e della guerra partigiana. La vecchia guardia dell'Italia liberale, Orlando, Nitti, Croce, ebbe parole di fuoco contro il trattato: Orlando giunse ad accusare De Gasperi di «cupidigia

di servilismo» nei negoziati. Il trattato venne , ovviamente, approvato col concorso di tutti i grandi partiti, in quanto era in sostanza una scelta obbligata.

La Costituente discusse anche la fiducia ai governi: per l'esattezza il secondo governo De Gasperi (13 febbraio 1947 – 2 febbraio 1947) che non ebbe particolari problemi essendo un accordo fra i tre partiti di massa e che cadde a causa della scissione socialista di Palazzo Barberini; il terzo governo De Gasperi (2 febbraio 1947 - 31 maggio 1947) che fu un aggiustamento dopo quell'evento, ma che già aveva al suo interno degli "indipendenti"; infine il quarto governo De Gasperi (31 maggio 1947-23 maggio 1948), che era frutto della rottura del "tripartito" dopo il noto viaggio del presidente del Consiglio negli USA e che fu oggetto di un dibattito acceso, perché ovviamente si colse subito la svolta politica che esso effettuava.

La Costituzione della Repubblica italiana venne approvata nella seduta pomeridiana del 22 dicembre 1947 con 453 voti favorevoli e 62 contrari, in un clima solenne e festoso con un gruppo di ex garibaldini che dalle tribune del pubblico intonò l'inno di Mameli, ripreso da tutta l'assemblea che si alzò in piedi a cantarlo.

Per l'ordinaria amministrazione la Costituente restò in carica fino alla convocazione delle nuove Camere elette il 18 aprile 1948. Ma l'ultima fase non aveva ormai più storia.

Bibliografia

Sulla Costituente in quanto tale manca una dettagliata ricostruzione storica, mentre abbondano gli scritti, sia di giuristi che di storici che prendono in esame singoli aspetti della vicenda.

Dal punto di vista della ricerca rimangono ancora fondamentali i volumi che raccolsero le ricerche promosse nel 1978 dal Consiglio Regionale della Toscana in occasione del trentennale della Costituente e che furono pubblicati nel 1978 dalla casa editrice Il Mulino (Bologna) col titolo complessivo, *Il sistema delle autonomie: rapporti tra stato e società civile* (7 volumi di studi ed 1 di documenti). In occasione del Cinquantennale dello stesso evento la "Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde" ha promosso un'altra collana di studi, dal titolo complessivo *A Cinquant'anni dalla costituzione*, pubblicati sempre dall'Editrice Il Mulino (Bologna 1998, 7 volumi). Un altro volume che si può utilmente vedere è quello curato dalle Fondazioni Lelio e Lisli Basso, Istituto Gramsci, Istituto Sturzo, *Le idee costituzionali della resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 1996.

Studi specifici sono quelli di Chiara Giorni, *La sinistra alla Costituente. Per una storia del dibattito istituzionale*, Carocci, Roma, 2001, e, Giuseppe Dossetti, *La scelta costituente 1945-1952*, a c. di A. Melloni, Il Mulino, Bologna 1994.

Due brevi opere di sintesi sono, Paolo Pombeni, *La costituente. Un problema storico-politico*, Il Mulino, Bologna 1995; Domenico Novacco, *L'officina della Costituzione Italiana 1943-1948*, Feltrinelli, Milano 2001.